

N° 176

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 janvier 2007

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, APRES DECLARATION D'URGENCE, relatif au **recrutement**, à la **formation** et à la **responsabilité des magistrats**,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutor, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3391, 3499 et T.A. 635

Sénat : 125 (2006-2007)

---

Justice.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. PRÉVENIR PLUS EFFICACEMENT LES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE</b> .....	11
<b>A. PAR UNE PÉDAGOGIE PLUS AMBITIEUSE</b> .....	11
1. <i>Des dispositifs éprouvés, de nécessaires enrichissements pour une responsabilisation accrue des magistrats</i> .....	11
2. <i>Le texte adopté par les députés : une formation plus exigeante</i> .....	15
3. <i>Approuver une modernisation de la formation plus responsabilisante, sous réserve de quelques compléments et améliorations</i> .....	15
<b>B. PAR UN RECRUTEMENT À LA FOIS PLUS OUVERT ET PLUS RIGoureux</b> .....	16
1. <i>Un recrutement trop uniforme, une sélection par les voies parallèles à parfaire</i> .....	16
2. <i>Le texte de l'Assemblée nationale : vérifier plus systématiquement l'aptitude des candidats recrutés par les voies parallèles et favoriser la diversification du corps de la magistrature</i> .....	21
3. <i>La position de votre commission des lois : accentuer le mouvement d'ouverture du corps judiciaire vers des profils plus variés</i> .....	22
<b>C. PAR DES RÈGLES D'AVANCEMENT RENOUVELÉES</b> .....	23
1. <i>Le droit actuel : une ouverture insuffisante sur l'extérieur</i> .....	23
2. <i>Le texte issu de l'Assemblée nationale : l'instauration d'une mobilité statutaire</i> .....	24
3. <i>La position de votre commission des lois : conforter la réforme de la mobilité statutaire par un assouplissement de sa mise en oeuvre</i> .....	24
<b>II. MIEUX DÉTECTER ET SANCTIONNER LES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE</b> .....	25
<b>A. PAR UNE DIFFUSION PLUS LARGE DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES</b> .....	25
1. <i>La diffusion des règles déontologiques, des progrès récents, des attentes fortes</i> .....	25
2. <i>Le projet de loi organique adopté par les députés : améliorer la lisibilité des règles déontologiques</i> .....	27
3. <i>Les conclusions de votre commission des lois : approuver un dispositif souple et renforcer les exigences déontologiques</i> .....	27
<b>B. RECHERCHER UN ÉQUILIBRE PLUS SATISFAISANT ENTRE RESPONSABILITÉ ET INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS</b> .....	27
1. <i>La soumission des magistrats à un régime de responsabilité complet mais inégalement mis en oeuvre</i> .....	28
2. <i>Les aménagements prévus par le projet de loi organique adopté par les députés pour renforcer le régime disciplinaire des magistrats</i> .....	36
3. <i>La position de votre commission des lois : assurer l'effectivité d'un régime disciplinaire respectueux des spécificités de l'institution judiciaire</i> .....	38
<b>C. DÉTECTER PLUS EFFICACEMENT LES DYSFONCTIONNEMENTS</b> .....	39
1. <i>L'absence de dispositif adapté pour répondre aux comportements pathologiques</i> .....	39
2. <i>Une nouvelle procédure de suspension du magistrat en raison de son état de santé</i> .....	40
3. <i>La position de votre commission des lois : conforter ce dispositif par la création d'un comité médical national</i> .....	40

EXAMEN DES ARTICLES.....	43
<b>CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À LA FORMATION ET AU RECRUTEMENT DES MAGISTRATS.....</b>	<b>43</b>
• <i>Article premier A (nouveau)</i> (art. 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Soumission des magistrats à une obligation de formation continue.....</b>	43
• <i>Article premier B (nouveau)</i> (art. 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Augmentation du nombre maximal de postes d'auditeurs de justice pourvus par recrutement sur titre.....</b>	45
• <i>Article premier C (nouveau)</i> (art. 19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Stage obligatoire d'immersion au sein de la profession d'avocat pour les auditeurs de justice.....</b>	48
• <i>Article premier D (nouveau)</i> (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Contenu de l'avis du jury chargé du classement des auditeurs de justice aptes à l'exercice des fonctions judiciaires.....</b>	53
• <i>Article premier E (nouveau)</i> (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Versement de la recommandation et des réserves du jury de classement au dossier des magistrats.....</b>	55
• <i>Article premier</i> (art. 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Soumission des candidats issus des concours complémentaires à une formation initiale probatoire.....</b>	57
• <i>Articles premier bis et premier ter (nouveaux)</i> (art. 25 et 25-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Augmentation du nombre maximal de recrutements au titre de l'intégration directe dans le corps judiciaire.....</b>	61
• <i>Article 2</i> (art. 25-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Généralisation de l'obligation de suivre une formation probatoire à tous les candidats admis à l'intégration directe dans le corps judiciaire.....</b>	64
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. 26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Interdiction de choisir un premier poste ayant fait l'objet de réserves de la part du jury de classement des auditeurs de justice.....</b>	67
• <i>Article additionnel après l'article 2 bis</i> (art. 13-3 et 35 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Composition de la commission d'avancement - Composition du collège électoral des magistrats membres de cette commission.....</b>	69
• <i>Article 3</i> (art. 41-12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Soumission des candidats retenus pour l'exercice des fonctions de magistrat à titre temporaire à une formation probatoire.....</b>	71
• <i>Article 4</i> (art. 41-19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Soumission des candidats retenus pour l'exercice des fonctions de juge de proximité à une formation probatoire.....</b>	75

<b>CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA DISCIPLINE</b> .....	79
• <i>Article 5 A (nouveau)</i> (art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Faute disciplinaire</b> .....	80
• <i>Article 5</i> (art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Élargissement de la liste des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats</b> .....	85
• <i>Article 6</i> (art. 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Extension de la dérogation au principe du non cumul des peines – Renforcement de la portée de la mise à la retraite d'office</b> .....	89
• <i>Article 6 bis (nouveau)</i> (art. 3, 28, 28-1, 39, 80-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Réforme de l'organisation du parquet général de la Cour de cassation - Assouplissement des règles d'accès aux emplois hors hiérarchie à la Cour de cassation au bénéfice des anciens conseillers ou avocats généraux référendaires</b> .....	91
• <i>Article 6 ter (nouveau)</i> (art. 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) <b>Élaboration par le CSM d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats</b> .....	96
• <i>Article additionnel après l'article 6 ter</i> (art. 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 et art. 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Saisine du CSM préalable au départ d'un magistrat dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel</b> .....	97
• <i>Article 6 quater (nouveau)</i> (art. 48-1 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Passerelle entre la responsabilité civile de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice et la responsabilité disciplinaire des magistrats</b> .....	99
• <i>Article 6 quinquies (nouveau)</i> (art. 48-2 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Examen par le Médiateur de la République des réclamations portant sur le comportement d'un magistrat</b> .....	105
• <i>Article 6 sexies (nouveau)</i> <b>Rapport annuel sur les actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait des dysfonctionnements du service de la justice</b> .....	110
<b>CHAPITRE III DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES</b> .....	111
• <i>Article 7 A (nouveau)</i> (art. 13-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Actualisation d'une référence à l'outre-mer au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958</b> .....	112
• <i>Article 7</i> (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Accès de droit des procureurs généraux de cour d'appel aux emplois hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation</b> .....	112
• <i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. 40-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Augmentation de la durée maximale d'exercice des conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation</b> .....	114
• <i>Article 8</i> (art. 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Suspension d'un magistrat en raison de son état de santé</b> .....	115
• <i>Article 8 bis (nouveau)</i> (art. 39 et 76-4 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Mobilité statutaire préalable à l'accès aux emplois placés hors hiérarchie</b> .....	118

• <i>Article 8 ter (nouveau)</i> (art. 41 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Extension des possibilités de détachement judiciaire</b> .....	122
• <i>Article additionnel après l'article 8 ter</i> (art. 40-5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Coordination avec l'extension des possibilités de détachement judiciaire</b> .....	124
• <i>Article 8 quater (nouveau)</i> (art. 70 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Exclusion de la mobilité statutaire de la limitation du nombre de magistrats en position de détachement</b> .....	124
• <i>Article 9</i> (art. 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Coordination avec l'interdiction de l'honorariat pour les magistrats mis à la retraite d'office</b> .....	124
• <i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature et art. 8 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République) <b>Coordination avec la création des avocats généraux référendaires</b> .....	125
• <i>Article 10</i> (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Entrée en vigueur du rattachement des procureurs généraux aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation</b> .....	126
• <i>Article 10 bis (nouveau)</i> (art. 83 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) <b>Abrogation</b> .....	127
• <i>Article 11</i> <b>Entrée en vigueur de la loi</b> .....	127
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	129
<b>ANNEXE 1 - COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE M. PASCAL CLÉMENT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE LE JEUDI 18 JANVIER 2007</b> .....	169
<b>ANNEXE 2 - COMPTE-RENDU DU DÉBAT D'ORIENTATION SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	179
<b>ANNEXE 3 - PERSONNES ENTENDUES PAR M. JEAN-JACQUES HYEST, RAPPORTEUR</b> .....	181
<b>ANNEXE 4 - LÉGISLATION COMPARÉE LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION INITIALE DES MAGISTRATS DU SIÈGE</b> .....	183
<b>ANNEXE 5 - LÉGISLATION COMPARÉE LE RÉGIME DISCIPLINAIRE DES MAGISTRATS DU SIÈGE</b> .....	217

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir procédé à l'audition de **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, et à un débat d'orientation le jeudi 18 janvier 2007, la commission des lois, réunie le mercredi 24 janvier 2007 sous la présidence de **M. Patrice Gélard**, vice-président, a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Jacques Hyst**, le projet de loi organique n° 125 (2006-2007), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au **recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats**.

**La commission des lois a adopté 29 amendements.**

Outre 15 amendements de précision, elle a adopté 14 amendements tendant à :

### **1. Accentuer la diversification du recrutement des magistrats :**

- prévoir la **motivation** des **avis défavorables** de la **commission d'avancement** lorsqu'un candidat à l'intégration directe ou à l'exercice temporaire des fonctions n'a pas accompli sa formation probatoire dans des conditions satisfaisantes (**articles 2 et 3**) ;

- modifier la **composition** de la **commission d'avancement**, afin de permettre à des magistrats plus expérimentés, donc ayant une vue plus globale de l'intérêt du corps, d'y siéger en plus grand nombre (**article additionnel après l'article 2 bis**) ;

- **simplifier** la procédure de **recrutement** des **magistrats** exerçant à **titre temporaire** en supprimant l'agrément de l'assemblée générale des magistrats du siège, préalable à l'avis de la commission d'avancement (**article 3**).

### **2. Approfondir la réforme de la formation des magistrats :**

- réduire de **six à cinq mois** la nouvelle durée du **stage d'immersion au sein de la profession d'avocat** afin de laisser inchangée la durée globale de la formation initiale (31 mois) et ainsi de ne pas retarder l'entrée en fonction des futurs magistrats (**article premier C**) ;

- prévoir que l'allongement du « stage avocat » s'applique aux auditeurs de justice nommés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 (**article 11**) ;

- verser au dossier des magistrats, dans un souci d'impartialité, les observations qu'ils formulent en réponse aux recommandations ou réserves émises à leur égard (**article premier E**).

### **3. Conforter la réforme de la mobilité par un assouplissement de sa mise en œuvre**

- préciser la nouvelle obligation de **mobilité statutaire** pour l'accès à la hors hiérarchie afin d'en faciliter la gestion par le corps judiciaire : la commission a proposé de l'ouvrir aux magistrats du second grade qui justifient d'au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire, et d'en réduire la durée qui pourrait être d'un ou de deux ans (**article 8 bis**) ;

- ouvrir aux anciens conseillers ou avocats généraux référendaires la possibilité d'accéder à des emplois hors hiérarchie -indistinctement du siège ou du parquet général- de la Cour de cassation (**article 6 bis**) ;

- prévoir la soumission à l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) de la nomination des procureurs généraux aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation doit être soumise (**article 7**).

#### **4. Renforcer les exigences déontologiques des magistrats**

- instaurer, sur le modèle de la commission de déontologie instituée pour les fonctionnaires, une saisine du CSM préalable à tout départ d'un magistrat dans le secteur privé et le secteur public concurrentiel afin de **vérifier la compatibilité** des activités que les magistrats envisagent d'exercer à l'extérieur de l'institution judiciaire avec leurs précédentes fonctions (**article additionnel après l'article 6 ter**).

#### **5. Assurer l'effectivité d'un régime disciplinaire respectueux des spécificités de l'institution judiciaire**

- **préciser les contours de la faute disciplinaire** au regard du régime disciplinaire en proposant une nouvelle rédaction du texte permettant à la fois d'éviter toute confusion entre l'exercice des voies de recours et le pouvoir d'appréciation du CSM en matière disciplinaire et de sanctionner les défaillances d'un magistrat sans attendre la clôture d'une instance qui peut être très longue dans certaines instructions (**article 5 A**) ;

- apporter une **réponse simple, efficace et impartiale** aux justiciables s'estimant lésés par le comportement d'un magistrat. La commission a jugé que la procédure prévue par les députés, outre qu'elle excédait les attributions du Médiateur, dont le rôle est normalement de remédier à des dysfonctionnements administratifs, apparaissait complexe et peu adapté aux spécificités de la magistrature. Plutôt que de soumettre la saisine finale du CSM, autorité disciplinaire, à trois filtres : un parlementaire, le Médiateur de la République et le ministre de la justice ou les chefs de juridiction, la commission a proposé que tout justiciable puisse saisir directement une **commission de transparence de la justice**. Cette commission, placée auprès du garde des sceaux et rassemblant des personnes ayant l'expérience du milieu judiciaire, dont une majorité de non-magistrats, aurait pour mission d'examiner le bien-fondé des plaintes et, le cas échéant, de les transmettre au garde des sceaux aux fins de saisine du CSM (**article 6 quinquies**).

#### **6. Mettre en place un dispositif adapté pour répondre aux comportements pathologiques des magistrats**

- instituer un **comité médical national ad hoc** chargé d'examiner les comportements pathologiques des magistrats avec davantage de pertinence que les comités médicaux départementaux, par nature non spécialisés (**article 8**).

La commission des lois a adopté le **projet de loi organique ainsi modifié**.

Mesdames, Messieurs

Le présent projet de loi organique n° 125 (2006-2007) relatif au **recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats**, adopté le 14 décembre dernier par l'Assemblée nationale en première lecture, après déclaration d'urgence, constitue avec le projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale n° 133 (2006-2007) l'un des **deux volets d'une réforme de la justice attendue**.

« *Juger les autres comporte l'inévitable réversibilité de l'acte : être jugé par eux* » ; ainsi le premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet, lors de l'audience solennelle de rentrée du 6 janvier 2006 a-t-il relevé la difficulté de l'exercice du métier de magistrat. La demande croissante de justice exprimée par les citoyens lui donnant une place centrale dans notre société, le magistrat est plus que jamais tenu, davantage encore que tout autre agent public en raison de ses prérogatives étendues, de rendre compte de ses actes conformément aux exigences de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

Or, ces dernières années, le comportement peu scrupuleux ou les insuffisances professionnelles de certains magistrats dans quelques affaires isolées ont porté atteinte à la confiance des justiciables dans la justice et à sa crédibilité.

L'institution judiciaire n'est pas restée indifférente à la crise qu'elle traverse et s'est interrogée sur les moyens de mieux détecter et prévenir des difficultés préjudiciables à son bon fonctionnement. Ainsi, M. Dominique Perben, à l'époque garde des sceaux, a confié à une commission le soin de réfléchir sur l'éthique dans la magistrature<sup>1</sup>, laquelle a formulé, en novembre 2003, 10 propositions concrètes, inspirées de pistes de réforme esquissées par le Conseil supérieur de la magistrature. Puis, le ministère de la justice, en juillet 2005, a mis en place un groupe de travail sur la responsabilité des magistrats.

---

<sup>1</sup> *Rapport de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature présidée par M. Jean Cabannes, premier avocat général honoraire à la Cour de cassation.*

Les dysfonctionnements apparus dans l'affaire d'Outreau analysés par la commission d'enquête de l'Assemblée en juin dernier<sup>1</sup> n'ont fait que donner un plus large écho à la mise en évidence de certaines défaillances de la justice judiciaire.

**La responsabilité** dont doit faire preuve tout magistrat dans l'exercice de son métier doit s'entendre **au sens large**. Elle ne se réduit pas simplement à l'obligation de réparer les dommages causés à autrui ou de répondre de ses fautes devant une instance disciplinaire, mais implique plus généralement d'avoir conscience à tout instant de l'ensemble des obligations qu'implique l'état de magistrat.

**Le présent projet de loi organique** s'inscrit dans cette problématique en proposant de nombreuses innovations pour **responsabiliser les magistrats à tous les stades de leur carrière, en amont**, à l'occasion du recrutement dans le corps, durant la formation initiale, puis dans l'exercice quotidien de leur métier dans le cadre de la formation continue ou encore grâce à des règles de mobilité plus ouvertes, **comme en aval**, en cas de manquement aux obligations qui découlent de leur statut ou lorsque le magistrat est affecté par une pathologie incompatible avec ses fonctions.

La réforme qui vous est soumise opère la synthèse des travaux de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature et des recommandations de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire d'Outreau. **Le Sénat a toutes les raisons de se réjouir des avancées proposées qui sont en outre l'aboutissement d'une réflexion plus ancienne menée par votre commission dans le cadre de travaux de contrôle conduits en 2002 sur l'évolution des métiers de la justice**<sup>2</sup>.

Les auditions organisées par votre rapporteur<sup>3</sup> ont démontré que l'objectif de remédier aux dysfonctionnements de l'institution judiciaire était unanimement partagé par l'ensemble du corps de la magistrature. De nombreux professionnels se sont néanmoins inquiétés des atteintes qui pourraient être portées à l'équilibre entre l'exigence accrue de responsabilité et le respect intangible de l'indépendance de l'autorité judiciaire, consacré par la Constitution de 1958. Ce souci légitime a d'ailleurs guidé votre rapporteur dans son analyse de la présente réforme et dans les propositions de modifications qu'il vous soumet.

---

<sup>1</sup> « *Au nom du peuple français - Juger après Outreau* » - Rapport n° 3125 (Douzième législature) de M. Philippe Houillon, rapporteur au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, présidée par M. André Vallini.

<sup>2</sup> « *Quels métiers pour quelle justice ?* » - Rapport n° 345 (session 2001—2002) de M. Christian Cointat au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hystet et constituée au sein de la commission des lois.

<sup>3</sup> Cf. liste des personnes entendues en annexe.

## I. PRÉVENIR PLUS EFFICACEMENT LES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

### A. PAR UNE PÉDAGOGIE PLUS AMBITIEUSE

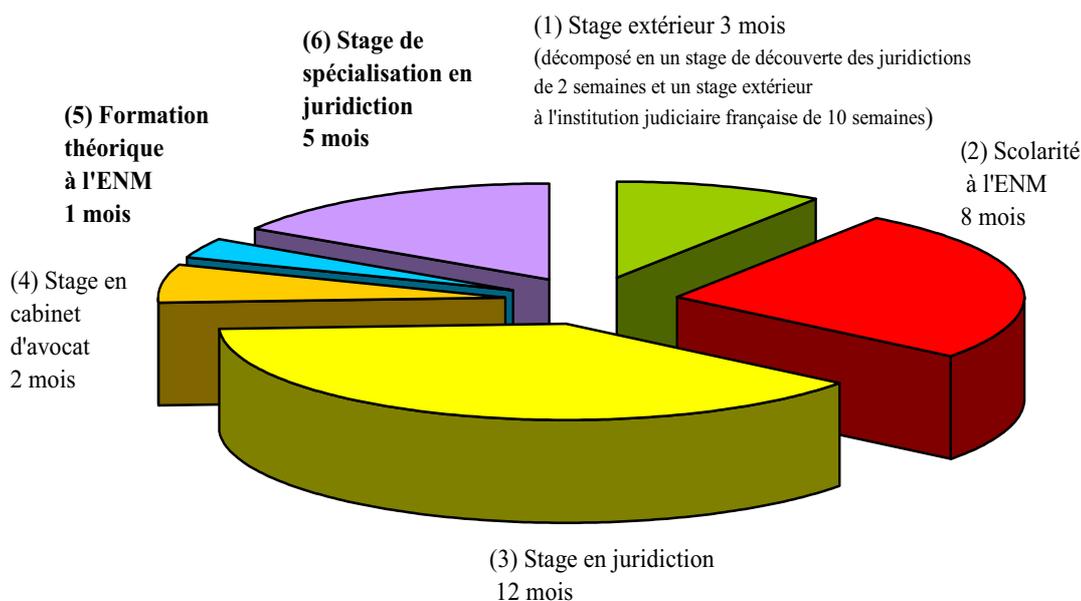
La formation des magistrats judiciaires, étape propice à la réflexion sur la place de la justice dans notre société, façonne les pratiques professionnelles des magistrats, participant ainsi de manière déterminante au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

#### 1. Des dispositifs éprouvés, de nécessaires enrichissements pour une responsabilisation accrue des magistrats

• **Une formation initiale des auditeurs de justice dense mais susceptible d'améliorations pour prévenir des insuffisances professionnelles**

La formation initiale des auditeurs de justice n'a cessé de se moderniser depuis sa mise en place en 1958, sous l'égide de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM). Sa durée a plusieurs fois varié : à l'origine de trente-six mois, réduite à vingt-quatre mois dans les années 80, elle s'établit, depuis 1992, à **trente et un mois**, cet allongement ayant été proposé pour accentuer **l'effort d'ouverture sur l'extérieur**.

#### Déroulement de la formation initiale des auditeurs de justice



En caractère normal : phase généraliste  
En caractère gras : phase spécialisée

Source : ENM

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a porté une appréciation positive sur le dispositif actuel : « *la longévité de cette pédagogie démontre que l'école a su relever le défi de la formation, en développant la professionnalisation des magistrats, qui, aujourd'hui, sont mieux préparés à l'exercice de leurs fonctions que dans le système antérieur à 1958* »<sup>1</sup>.

La formation initiale des magistrats apparaît néanmoins comme un **système fermé ne favorisant pas suffisamment les échanges avec d'autres professions ni le contact avec des disciplines non juridiques telles que la psychologie ou les sciences humaines et sociales pourtant essentielles à une bonne appréhension des fonctions judiciaires.**

Comme l'a mentionné le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), est notamment reprochée à l'ENM une tendance à « *la modélisation* » des esprits et à « *la répétition des pratiques en cours* »<sup>2</sup>. En outre, la brièveté des stages auprès des principaux interlocuteurs des juridictions (deux mois en cabinet d'avocat) ne permet pas aux auditeurs de justice d'envisager le fonctionnement de l'institution judiciaire avec un autre regard.

**Or, une bonne connaissance des partenaires de la justice et le développement de relations cordiales entre les magistrats et ces derniers sont des conditions essentielles d'une justice bien rendue.**

Comme l'avait souligné en 2002 votre commission, dans le cadre de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice constituée en son sein, on constate une « *méconnaissance réciproque* » des magistrats et des avocats<sup>3</sup>. L'affaire d'Outreau a confirmé **la réelle distance entre ces deux professions** comme l'a relevé la commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale<sup>4</sup>.

Ce phénomène prend sa **source dès le stade de la formation initiale**. Si des pays comme la Belgique, l'Espagne, l'Italie ou le Portugal partagent avec la France une **même conception -cloisonnée- de la formation initiale**, tel n'est pas le cas de l'Allemagne où les membres des professions juridiques<sup>5</sup> bénéficient d'une formation commune ou encore du Royaume-Uni où les juges professionnels sont choisis parmi les avocats les plus expérimentés ainsi que l'indique une récente étude de législation comparée du Sénat sur le recrutement et la formation des magistrats du siège<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel d'activité 2002-2003, page 99.

<sup>2</sup> Rapport annuel précité, page 88.

<sup>3</sup> Rapport n° 345 (session 2001-2002) de M. Christian Cointat précité, page 140.

<sup>4</sup> « La commission a reçu de nombreux témoignages de dégradation des relations entre des magistrats et des avocats. Sans qu'il soit possible de généraliser ce climat à l'ensemble des membres des deux professions, on constate que ces dissensions sont loin d'être spécifiques à l'affaire d'Outreau et sont répandues dans de nombreuses juridictions », page 443 du rapport précité de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

<sup>5</sup> Les juges allemands reçoivent la même formation que les membres des professions juridiques (avocats notamment) et sont recrutés parmi les meilleurs étudiants en droit.

<sup>6</sup> Voir l'étude de législation comparée du Sénat n° LC 164, juin 2006 annexée au présent rapport.

De récents efforts ont été entrepris par l'ENM, comme l'a souligné son directeur, M. Michel Dobkine, au cours de son audition, pour favoriser **l'émergence d'une culture judiciaire commune entre les avocats et les magistrats**. Ainsi, en mai dernier et pour la première fois, près d'une vingtaine d'élèves avocats ont été accueillis à Bordeaux pour suivre la formation théorique aux côtés des auditeurs de justice<sup>1</sup>. De même, a été mise en place une direction d'étude spécialisée dans les droits de la défense dans le cadre de laquelle des avocats ont vocation à intervenir.

**Une deuxième critique concerne la portée réduite des appréciations émises au cours de la scolarité** et plus spécifiquement **des recommandations** instituées depuis 1996. Le jury de classement peut en effet assortir la déclaration d'aptitude à l'exercice des fonctions judiciaires de chaque auditeur qu'il est chargé d'émettre d'une recommandation sur les fonctions que cet auditeur lui paraît le mieux à même d'exercer lors de sa nomination à son premier poste<sup>2</sup>.

En pratique, ces **recommandations** sont **rare**s et de **faible portée** : elles n'emportent aucune obligation pour les auditeurs qui peuvent choisir le poste qu'ils souhaitent. Par ailleurs, elles ne sont transmises aux autorités de nomination qu'à l'occasion de la première affectation en juridiction puis sont versées au dossier de l'auditeur conservé par l'ENM. Dépourvues d'effet après la première nomination, ces recommandations ne sont donc pas de nature à responsabiliser les auditeurs de justice, ni à les inciter à remédier aux difficultés auxquelles ils ont pu être confrontés en cours de scolarité.

Les **doutes sur les aptitudes d'un magistrat quant à l'exercice de certaines fonctions judiciaires** doivent pourtant pouvoir être connus des autorités de nomination à tout moment de sa carrière, y compris les réserves exprimées lors de la formation initiale.

• **Une formation continue, un contenu riche, une diffusion insuffisante**

Facultative à l'origine, la formation continue est devenue obligatoire en 1982, les magistrats devant suivre deux semaines de formation par an pendant les huit premières années consécutives à leur entrée en fonction. La loi organique du 19 janvier 1995<sup>3</sup> transcrivant dans le statut des magistrats un principe affirmé dans le statut général de la fonction publique<sup>4</sup> a consacré un

---

<sup>1</sup> Des conventions ont été signées entre l'ENM d'une part et l'Ecole française du barreau de Paris et le centre régional de formation professionnelle des avocats (CRFPA) de Bordeaux, d'autre part. De nouvelles conventions sont en cours de signature avec d'autres CRFPA.

<sup>2</sup> Les auditeurs choisissent ensuite leur poste sur une liste établie par la direction des services judiciaires en fonction de leur rang de classement. Ces choix sont soumis pour avis à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature (l'avis est conforme pour un poste du siège, simple pour un poste du parquet).

<sup>3</sup> Loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

<sup>4</sup> Article 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires ».

simple **droit à la formation continue** (cinq jours par an). Pour 2006, la durée moyenne d'une action de formation a été estimée à 4,5 jours.

Depuis 1972, l'ENM est chargée de piloter la formation continue. **L'offre de formation continue est très variée. La formation continue nationale**, organisée par l'antenne parisienne de l'ENM, propose de nombreux **stages et séminaires** en vue notamment d'accompagner **des réformes législatives récentes** et de **soutenir les magistrats dans l'exercice de fonctions nouvelles** (formation « changement de fonctions »). En parallèle, pratiquée depuis 1990 et officialisée en 1995, **la formation continue déconcentrée**, assurée par les cours d'appel sous la coordination de l'ENM, intervient en complément compte tenu des spécificités de chaque ressort et de l'actualité.

En 2005, 4.300 magistrats, soit **56 % du corps**, ont suivi une **formation continue nationale**. Les participations à une action de formation dans le ressort d'une cour d'appel ont concerné **3.629 magistrats**, étant précisé que ceux-ci peuvent également avoir suivi une formation nationale.

**Le droit à la formation continue est donc mis en œuvre par la majorité des magistrats mais reste encore théorique pour une part significative de ce corps.** Ainsi, plus d'une trentaine de programmes de formation continue initialement programmés par l'ENM -qui concernaient tant des sujets généralistes et de réflexion (« le juge protecteur des libertés individuelles », « drogue : les enjeux des politiques publiques ») que des aspects techniques du métier de magistrat (référés, procédures rapides)- ont dû être annulés en 2005, faute d'un nombre suffisant d'inscrits.

De nombreux acteurs de l'institution judiciaire ont souhaité la généralisation de la formation continue au sein de la magistrature. Ainsi, en 2003, le CSM, pour lequel la formation continue contribue à parfaire et à transmettre la connaissance des règles déontologiques, s'est prononcé en ce sens<sup>1</sup>.

Outre que ce dispositif participe au développement de la réflexion sur l'éthique des magistrats<sup>2</sup>, la complexité croissante et le développement de la législation nationale, européenne ou encore internationale appellent l'actualisation des connaissances juridiques. **La formation continue constitue un des moyens de garantir la compétence du magistrat et donc de le responsabiliser davantage dans l'exercice de son métier.** En outre, les sessions de formation continue constituent un moment privilégié pour les échanges entre magistrats et de réflexion collective, alors même que certains exercent parfois un métier très solitaire.

---

<sup>1</sup> « La formation continue ne doit-elle, d'ailleurs, rester qu'une faculté pour le magistrat ou doit-elle devenir, selon une périodicité à fixer, une obligation dont le non-respect délibéré ne devrait pas rester sans conséquences ? Compte tenu de l'importance de la formation continue, une telle réforme ne pourrait être que bénéfique pour l'ensemble du corps, dans l'intérêt des justiciables. » Extrait du rapport annuel d'activité du CSM pour 2003.

<sup>2</sup> De nombreuses actions de formation ont été réalisées en ce domaine. Ainsi, le module « déontologie et responsabilité » qui combine les études de cas et les développements théoriques, suscite un nombre de candidatures croissant (46 en 2005 contre 71 en 2006).

La possibilité d'exercer différentes fonctions et donc différents métiers au sein d'un corps unique impose une mise à niveau préalable indispensable et une connaissance minimale des pratiques professionnelles. Il est à cet égard regrettable qu'un peu plus de 20 % des magistrats (soit 103 sur 444) ayant changé de fonctions en 2005 n'aient pas participé à une session de formation.

## **2. Le texte adopté par les députés : une formation plus exigeante**

Aucune disposition sur la formation ne figurait dans le projet de loi organique initial.

L'Assemblée nationale a introduit des **mesures nouvelles** pour **renforcer la formation** et permettre ainsi aux magistrats de présenter de plus grandes garanties de compétences à l'égard des justiciables.

L'ensemble des magistrats judiciaires seraient désormais soumis à une **obligation de formation continue (article premier A)**.

Le **stage en cabinet d'avocat**, actuellement rattaché au stage en juridiction, serait **plus clairement identifié au cours de la scolarité** et sa **durée allongée à six mois (article premier C)**.

Le **contenu des recommandations** du jury de classement serait **précisé** pour mentionner la possibilité de formuler des **réserves** sur l'aptitude des auditeurs de justice à exercer certaines fonctions (**article premier D**). Leur **portée** serait **étendue** pour permettre **leur versement au dossier des magistrats (article premier E)** et **interdire aux auditeurs de justice de choisir un premier poste** en relation avec des fonctions visées par les réserves du jury de classement (**article 2 bis**).

## **3. Approuver une modernisation de la formation plus responsabilisante, sous réserve de quelques compléments et améliorations**

**Votre commission approuve pleinement la généralisation à tous les magistrats judiciaires de l'obligation de formation continue.** Elle souhaite néanmoins attirer l'attention du Gouvernement sur **les moyens qu'il sera nécessaire d'allouer à l'ENM pour assurer la mise en œuvre de cette réforme.** Le directeur de cette école, inquiet de son incidence budgétaire non négligeable (évaluée à 4,4 millions d'euros)<sup>1</sup>, a en effet indiqué à votre rapporteur que le budget de fonctionnement de cette école prévu pour 2007<sup>2</sup> ne permettrait pas de financer cette réforme.

---

<sup>1</sup> Il a indiqué que la formation continue représentait un coût unitaire par magistrat d'environ 1.000 euros, dont 615 euros en coût direct auxquels s'ajoutent les frais de location de salle et les frais de personnels.

<sup>2</sup> 10 millions d'euros.

**L'allongement du stage d'immersion au sein de la profession d'avocat** mérite **d'être encouragé**, sa **brièveté** (deux mois) n'offrant actuellement aux auditeurs qu'un **trop modeste aperçu de ce métier**. Soucieuse de ne pas perturber le bon déroulement de la scolarité de l'ENM et de ne pas retarder l'entrée en fonction des futurs magistrats, surtout compte tenu des départs massifs à la retraite à venir ces prochaines années, votre commission estime nécessaire de **réduire de six à cinq mois la durée de ce stage** et vous soumet **un amendement en ce sens**. Une telle solution présente l'avantage d'être **sans incidence sur le temps global de la formation initiale** (31 mois), même si elle impliquera nécessairement d'en revoir le déroulement (suppression du stage à l'extérieur de 3 mois effectué au début de la scolarité).

Votre commission vous suggère de prévoir que cette réforme de la scolarité s'appliquera aux auditeurs de justice qui seront nommés en janvier 2008.

Souscrivant pleinement à la démarche des députés de sécuriser les conditions de nomination des magistrats en renforçant la portée des recommandations, votre commission vous propose en outre, dans un **souci d'impartialité**, de prévoir **le versement au dossier des magistrats des observations** des **auditeurs de justice** formulées en réponse aux recommandations émises à leur égard.

#### ***B. PAR UN RECRUTEMENT À LA FOIS PLUS OUVERT ET PLUS RIGoureux***

La qualité du recrutement des magistrats constitue une condition essentielle de la qualité de la justice qui sera rendue.

##### **1. Un recrutement trop uniforme, une sélection par les voies parallèles à parfaire**

*- Un corps encore trop fermé*

Le constat dressé en 2002 par votre commission dans le cadre de ses travaux de contrôle sur l'évolution des métiers de la justice est toujours d'actualité<sup>1</sup> : malgré l'instauration depuis une quinzaine d'années de voies parallèles d'entrée dans la magistrature, **le corps des magistrats reste peu diversifié**. En effet, **les concours d'entrée à l'ENM, avec une forte prédominance du premier concours, demeurent le principal mode recrutement des magistrats**.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 345 (session 2001-2002) de M. Christian Cointat précité.

### Magistrats recrutés par concours d'entrée à l'ENM

Promotion	1 <sup>er</sup> concours	2 <sup>ème</sup> concours	3 <sup>ème</sup> concours	TOTAL
1997	110	27	8	145
1998	110	27	8	145
1999	141	34	10	185
2000	141	34	10	185
2001	145	35	10	190
2002	192	45	13	250
2003	192	45	13	250
2004	192	45	13	250
2005	192	45	13	250
2006	224	19	7	250
<b>TOTAL</b>	<b>1.639</b>	<b>356</b>	<b>105</b>	<b>2.100</b>

Source : Ministère de la justice

Il existe trois concours d'entrée à l'ENM : le premier est accessible aux étudiants âgés de vingt-sept ans au plus, le deuxième, réservé aux fonctionnaires<sup>1</sup> ayant au moins quatre années d'ancienneté et le troisième, ouvert à des candidats non issus de la fonction publique mais ayant exercé durant huit années une ou plusieurs professions, un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou encore des fonctions juridictionnelles à titre non professionnel.

Les épreuves des deux premiers concours essentiellement théoriques sanctionnent avant tout l'acquisition de connaissances techniques. Ainsi, la grande majorité des auditeurs de justice issus des concours et notamment du premier (90 % des auditeurs recrutés par concours en 2005) présentent un **profil très uniforme**. Au sein de la promotion 2006 (recrutée en 2005), la plupart est directement issue de l'Université avec une majorité de titulaires d'un diplôme universitaire de deuxième ou troisième cycle de l'enseignement supérieur, souvent sans expérience professionnelle. **Les personnes au parcours plus original et déjà expérimentées sont peu représentées dans cette catégorie**, seulement 22 %, soit 65 personnes (issus des deuxième et troisième concours et du recrutement sur titre) sur 289<sup>2</sup>, avaient exercé une activité professionnelle.

Le troisième concours, qui représente une part très marginale des recrutements, n'a pas permis de **rééquilibrer le mode de sélection en faveur d'une meilleure prise en compte de l'expérience acquise**. En revanche, à la différence des voies d'entrée parallèles dans la magistrature, le recrutement sur titre à l'auditorat ouvert à des candidats déjà entrés depuis peu dans la vie active<sup>3</sup> a progressé depuis son introduction en 1992.

<sup>1</sup> De l'Etat ou des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Qui regroupe les auditeurs issus des concours (250) et les auditeurs recrutés sur titre (39).

<sup>3</sup> Allocataires d'enseignement et de recherche en droit ayant exercé cette fonction pendant trois ans ou encore titulaires d'une maîtrise de droit justifiant de quatre années d'expérience professionnelle qualifiante pour l'exercice des fonctions judiciaires.

**Effectifs de magistrats recrutés depuis dix ans  
par des voies parallèles**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
<b>Intégration directe</b>	11	23	23	23	27	25	27	19	31	27	<b>236</b>
<b>Auditeurs de justice recrutés sur titre</b>	9	12	12	20	30	36	31	32	29	40	<b>251</b>
<b>Détachement judiciaire</b>	-	3	2	5	8	5	5	2	2	3	<b>35</b>
<b>Magistrats exerçant à titre temporaire</b>	-	0	6	4	2	2	-	3	-	2	<b>19</b>
<b>Conseillers ou avocats généraux, Cour de cassation en service extraordinaire</b>	1	-	-	2	1	2	3	2	2	4	<b>11</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>54</b>	<b>68</b>	<b>70</b>	<b>66</b>	<b>58</b>	<b>64</b>	<b>76</b>	<b>558</b>

Source : Ministère de la justice

**Les principales voies parallèles d'accès direct à la magistrature**

Depuis 1992, **diverses innovations ont été introduites** pour ouvrir le corps judiciaire à des personnes justifiant déjà d'une expérience professionnelle d'au moins sept ans :

- **l'intégration directe dit recrutement latéral**, recrutement sur titre institué par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992, qui permet l'accès aux second, premier grade et aux fonctions hors hiérarchie selon la durée d'ancienneté professionnelle ; entre 1992 et 2000, la proportion de magistrats recrutés par cette voie, en perte de vitesse, est passée de plus de 50 à 27. Depuis 2000, leur nombre oscille entre 19 et 31 ;

- le **recrutement dans des fonctions judiciaires à titre temporaire** qui regroupe plusieurs dispositifs : conseillers ou avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation introduits en 1992<sup>1</sup>, conseillers de cour d'appel en service extraordinaire<sup>2</sup>, magistrats exerçant à titre temporaire -ayant vocation à siéger comme assesseurs dans les formations collégiales ou à être affectés dans un tribunal d'instance- créés en 1995<sup>3</sup> ou plus récemment les juges de proximité<sup>4</sup> ;

- les **concours complémentaires** mis en place par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 qui autorisent, suivant l'âge et l'ancienneté professionnelle, des recrutements au second ou au premier grade de la hiérarchie judiciaire ; depuis l'entrée en vigueur du dispositif, cette voie d'accès à la magistrature ne représente qu'une faible part du corps de la magistrature, les effectifs -moins de 240- n'atteignant même pas ceux des auditeurs de justice recrutés chaque année par la voie des concours d'entrée à l'ENM (250 depuis 2001). Le concours complémentaire organisé en 2005 a concerné des postes du second grade exclusivement (30 candidats admis sur 30 postes offerts) ; aucun concours n'a eu lieu en 2006.

Evoquant la valeur ajoutée apportée à l'institution judiciaire<sup>5</sup> par les conseillers en service extraordinaire à la Cour de cassation, le premier président de la Cour de cassation a mis en avant, au cours de son audition, les **avantages indéniables de l'ouverture du corps à des profils variés**, soulignant le caractère précieux de « *l'autre regard qu'ils apportent au contentieux soumis à la Cour, par exemple quant à l'appréciation de la portée des décisions sur le fonctionnement de certains secteurs professionnels. Leur*

<sup>1</sup> Loi n° 92-189 du 25 février 1992.

<sup>2</sup> Ce recrutement a épuisé ses effets en 2000, sans être reconduit.

<sup>3</sup> Loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995.

<sup>4</sup> Loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003.

<sup>5</sup> On dénombre actuellement 10 conseillers référendaires en service extraordinaire et 1 avocat général en service extraordinaire affectés à la Cour de cassation.

*présence contribue à une nouvelle approche de la méthode jurisprudentielle permettant au juge de mieux mesurer, anticiper et maîtriser les conséquences de ses décisions. »*

Pourtant, depuis 2000, **les voies parallèles de recrutement** (hors concours complémentaires) **représentent à peine un peu plus de 22 % de l'ensemble des recrutements de magistrats.**

**Ce qui est considéré comme un échec de ces voies d'intégration s'explique par une conjonction de facteurs :**

- les critères de recrutement fixés par le législateur sont très exigeants, comme l'a souligné le premier président de la Cour de cassation lors de son audition, ce qui restreint fortement le vivier des candidatures ; leur nombre ne peut dépasser un certain plafond de postes susceptibles d'être pourvus par ce biais<sup>1</sup> ; sont souvent associées à la fois une exigence de qualification juridique minimale (du niveau de la maîtrise) et une condition d'expérience professionnelle dans des domaines ciblés (juridique, économique ou social).

Pourtant, en 2003, le législateur, à l'initiative du Sénat et plus particulièrement de votre commission des lois, avait souhaité assouplir les conditions de recrutement des juges de proximité, dans le souci d'élargir le vivier des candidats<sup>2</sup>. Mais cette démarche a été censurée par le Conseil Constitutionnel lequel a estimé que l'élargissement proposé constituait une erreur manifeste compte tenu de l'absence d'exigence de connaissances juridiques suffisantes<sup>3</sup> ;

- la procédure de sélection des candidatures et des nominations est complexe, puisqu'elle implique, à l'exception des concours complémentaires, un avis conforme de la commission d'avancement préalablement à l'avis du CSM, voire un double agrément préalable à l'intervention du CSM pour les magistrats exerçant à titre temporaire dont la nomination est en outre soumise à l'avis de l'assemblée générale des magistrats du siège ;

- le corps judiciaire éprouve des réticences à intégrer des magistrats issus d'horizons variés, présentant un profil trop différent de celui qu'il connaît. Ainsi, les représentants de l'association des magistrats issus des concours complémentaires et exceptionnels ont témoigné du climat de défiance dans lequel ils avaient été accueillis par leurs collègues dans les juridictions. La vive inquiétude du milieu judiciaire exprimée lors de la définition du statut des juges de proximité par la loi organique de février 2003 atteste également des difficultés des magistrats à s'ouvrir. Ce conservatisme

---

<sup>1</sup> Par exemple les recrutements sur titre à l'auditorat ne peuvent actuellement intervenir que dans la limite d'un cinquième des effectifs des auditeurs issus des trois concours d'entrée à l'ENM.

<sup>2</sup> En ouvrant l'accès aux fonctions à des candidats « justifiant de vingt-cinq années au moins d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement ». Rapport n° 404 de M. Pierre Fauchon, session 2001-2002.

<sup>3</sup> Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003.

est d'ailleurs patent au sein de la commission d'avancement comme l'a indiqué M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation<sup>1</sup>.

*- Une mise à l'épreuve insuffisante pour éprouver la capacité à exercer des fonctions judiciaires*

Les auditeurs de justice issus de concours très sélectifs à l'entrée à l'ENM sont évalués durant trente et un mois. Tel n'est pas le cas d'une grande partie des magistrats recrutés par les voies parallèles. Ainsi, les magistrats issus des concours exceptionnels comme ceux exerçant à titre temporaire suivent une formation initiale obligatoire qui ne donne lieu à aucune évaluation. Une fois sélectionnés, les candidats sont donc assurés d'intégrer les fonctions judiciaires auxquelles ils ont postulé.

Lorsqu'il est prévu -pour certains modes de recrutement (intégration directe au corps judiciaire et juge de proximité)- une simple possibilité de soumission des candidats à un stage probatoire, cette faculté tend à devenir la règle ou du moins à se banaliser. Le nombre de magistrats intégrés directement sans avoir été soumis à une formation probatoire -3 sur 29 candidats admis en 2005<sup>2</sup>, 1 sur 34 admis en 2004- est en effet très faible. De même, la proportion de candidats aux fonctions de juge de proximité soumis à un stage probatoire par le CSM, modeste à l'origine, est désormais largement majoritaire.

La nécessité de mettre à l'épreuve l'ensemble des candidats à la magistrature indépendamment de la voie de recrutement est exprimée par de nombreux acteurs de l'institution judiciaire, notamment le CSM.

Le rapport du groupe de travail sur la réforme de la justice de proximité en novembre 2005 (rapport Charvet) a souligné les garanties pour l'efficacité de l'institution judiciaire susceptibles d'être apportées par une formation probatoire systématique : *« Le stage probatoire doit être posé comme principe, sauf décision dérogatoire du CSM. La pratique et le résultat des investigations du groupe de travail tendent à en démontrer la nécessité dans l'intérêt et du futur juge et de la juridiction de proximité. Quels que soient l'origine professionnelle et le niveau de connaissances juridiques du candidat, une mise en situation est toujours révélatrice des capacités à intégrer la notion de proximité, à comprendre les missions dévolues, y compris d'un service public, et à se confronter à l'expérience pratique aux côtés de ceux qui seront vos justiciables, vos collaborateurs, vos partenaires, vos collègues »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En effet, le contrôle de la commission d'avancement -très rigoureux- retient peu de candidats aux fonctions de magistrats exerçant à titre temporaire, comme en témoigne le grand nombre d'avis négatifs formulés ces dernières années (60 % d'avis négatifs en 2001, 100 % en 2002 et 50 % en 2003, 100 % en 2004), à l'exception de l'année 2005 au cours de laquelle les 2 candidats ont reçu un avis favorable.

<sup>2</sup> Soit un avocat, un fonctionnaire et un conseiller de cour d'appel en service extraordinaire.

<sup>3</sup> Page 70 de ce rapport.

Cette considération est valable pour tous les modes de recrutement qui échappent à une formation préalable probatoire. Tel est d'ailleurs le sens d'une des recommandations de la commission sur l'éthique dans la magistrature formulée en novembre 2003<sup>1</sup>. Les représentants de l'Union syndicale des magistrats ont fait valoir la nécessité d'une telle évolution, afin d'harmoniser les différents régimes d'intégration et de « *s'assurer au mieux de la qualité professionnelle des magistrats recrutés* ».

## **2. Le texte de l'Assemblée nationale : vérifier plus systématiquement l'aptitude des candidats recrutés par les voies parallèles et favoriser la diversification du corps de la magistrature**

Le projet de loi organique, adopté par les députés avec des modifications marginales (destinées à en améliorer la clarté), comporte **quatre articles** visant à **généraliser le principe d'une formation probatoire obligatoire** à l'ensemble des **candidats aux fonctions judiciaires issus des voies parallèles**. Seraient concernés ceux issus des **concours complémentaires** pour lesquels il s'agirait d'une règle nouvelle (**article premier**), les candidats à **l'intégration directe** et **les juges de proximité** pour lesquels cette possibilité –prévue actuellement– serait systématisée (**articles 2 et 4**) et les candidats aux fonctions de **magistrat exerçant à titre temporaire** (**article 3**), pour lesquels cette obligation –prévue à l'origine– (1995) a été supprimée en 1998.

Afin de ne pas décourager les candidats les plus expérimentés, des **dispenses** de formation probatoire au vu de l'expérience professionnelle seraient possibles, sauf pour les candidats issus des concours complémentaires (**articles 2 à 4**).

L'Assemblée nationale a par ailleurs enrichi ce volet pour **accroître significativement le nombre maximal de postes susceptibles d'être pourvus par certaines voies parallèles aux concours d'entrée de l'ENM** en relevant :

- au tiers de l'effectif total de la promotion de l'ENM le plafond de postes d'auditeur de justice recrutés sur titre susceptibles d'être pourvus (**article premier B**) ;

- au quart des recrutements à ce grade de l'année civile précédente -au lieu du cinquième actuellement- le nombre maximal de magistrats susceptibles d'accéder directement au second grade du corps judiciaire (**article premier bis**) ;

- au dixième des promotions à ce grade intervenues l'année civile précédente -au lieu du quinzième actuellement- les effectifs maximaux de

---

<sup>1</sup> Proposition n° 3.

magistrats intégrés directement au premier grade de la hiérarchie judiciaire (**article premier *ter***).

Les députés ont également introduit une disposition pour porter de cinq à **huit années** la durée d'exercice de fonctions de **conseiller et d'avocat général en service extraordinaire à la Cour de cassation (article 7 *bis*)**.

### **3. La position de votre commission des lois : accentuer le mouvement d'ouverture du corps judiciaire vers des profils plus variés**

Depuis plusieurs années, votre commission affirme avec constance la nécessité de diversifier le recrutement des magistrats pour **enrichir** ce corps **d'expériences nouvelles** et lui apporter une **nécessaire respiration**<sup>1</sup>. Il est essentiel que les magistrats disposent de **capacités** qui les **distinguent particulièrement**, afin de leur permettre d'assumer au mieux les responsabilités qui leur incombent. Une telle exigence suppose non seulement d'avoir un **minimum de connaissances techniques** mais plus encore de savoir faire preuve d'un **nécessaire recul sur les décisions susceptibles d'être prises** compte tenu de leur impact sur la vie des justiciables et d'un minimum de **bon sens et de maturité**.

**Afin d'accentuer la diversification du corps judiciaire engagée par les députés**, votre commission vous propose, outre des clarifications et des améliorations de pure forme, des **amendements** en vue de :

- prévoir la **motivation** des **avis défavorables** de la **commission d'avancement** lorsqu'un candidat à **l'intégration directe ou à l'exercice temporaire des fonctions** n'a pas accompli **sa formation probatoire dans des conditions satisfaisantes** ; cette exigence permettra aux candidats de comprendre les attentes des évaluateurs en matière de stage probatoire ;

- faire **évoluer la composition de la commission d'avancement**, aujourd'hui majoritairement composée de magistrats du second grade, par coordination avec la structure du corps de la magistrature depuis la réforme du 25 juin 2001, afin de permettre à des magistrats plus expérimentés, donc ayant une vue plus globale de l'intérêt du corps, d'y siéger en plus grand nombre ;

- **simplifier la procédure de recrutement** des magistrats exerçant à titre temporaire en supprimant l'agrément de l'assemblée générale des magistrats du siège, préalable à l'avis de la commission d'avancement.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 345 (session 2001-2002) de M. Christian Cointat précité, page 33.

## C. PAR DES RÈGLES D'AVANCEMENT RENOUVELÉES

### 1. Le droit actuel : une ouverture insuffisante sur l'extérieur

Le déroulement de carrière des magistrats a été modernisé par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001<sup>1</sup>.

#### Les règles de mobilité des magistrats

- L'accès aux emplois placés hors hiérarchie est subordonné à l'exercice préalable au premier grade de fonctions dans deux juridictions (à l'exception des conseillers référendaires de la Cour de cassation) ; l'exercice de fonction au premier grade soit au ministère de la justice, soit en détachement est pris en compte ;

- les fonctions de juge d'instruction, de juge aux affaires familiales, de juge des enfants, de juge de l'application des peines et de juge d'instance ne peuvent pas être exercées pendant plus de dix années dans la même juridiction ;

- est limité à sept ans au sein de la même juridiction l'exercice des fonctions de premier président et procureur général près une cour d'appel d'une part, de président et procureur de la République près un tribunal de grande instance, d'autre part.

Source : rapport d'activité du CSM de 2001

Ces règles de mobilité visent à éviter qu'un enracinement local trop durable n'amène progressivement un magistrat à perdre la juste distance nécessaire à l'exercice impartial de ses fonctions. Ainsi, comme le relevait le CSM dans son rapport annuel 2003-2004, « *la mobilité géographique et fonctionnelle est un élément important qui répond au souci de lutter contre les dangers de l'immobilisme, de l'appropriation des fonctions et d'une trop grande proximité avec l'entourage, tout particulièrement dans les petites juridictions. Le développement par un magistrat de ses facultés d'adaptation est un facteur incontestable d'enrichissement individuel et professionnel* ».

Or, la situation actuelle fait apparaître une **insuffisante ouverture du corps sur l'extérieur**. En effet, d'une part la magistrature compte actuellement seulement 300 magistrats en détachement ou mis à disposition, soit 3,5 % du corps, d'autre part, l'ouverture ne concerne qu'un nombre limité de postes du secteur privé ou public concurrentiel, la très grande majorité des magistrats exerçant des fonctions dans des administrations (ministères, organisations internationales, autorités administratives indépendantes, collectivités territoriales...).

---

<sup>1</sup> Relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

## **2. Le texte issu de l'Assemblée nationale : l'instauration d'une mobilité statutaire**

L'Assemblée nationale a enrichi le texte d'une disposition imposant aux magistrats une obligation de mobilité statutaire au premier grade pour l'accès aux emplois placés hors hiérarchie (**article 8 bis**). D'une durée de deux ans, cette mobilité devrait être accomplie au sein d'une entreprise publique ou privée, d'une administration française ou étrangère, d'un service de l'Union européenne ou d'une organisation internationale.

En marge de cette réforme, des dispositions sont prévues pour améliorer le déroulement de carrière des magistrats de l'ordre judiciaire.

A l'initiative du Gouvernement, les députés ont complété le texte initial pour réformer le statut des magistrats de la Cour de cassation en créant un **nouveau statut d'emploi d'avocat général référendaire** à la Cour de cassation et en fixant un **quota de postes réservés aux anciens conseillers référendaires ou aux anciens avocats généraux référendaires** pour l'accès aux fonctions hors hiérarchie à la Cour de cassation (**article 6 bis**).

En outre, des **garanties nouvelles d'affectation des procureurs généraux à la Cour de cassation**, à l'issue de sept années d'exercice dans la même cour d'appel, inspirées du dispositif actuel applicable aux premiers présidents des cours d'appel sont proposées par le texte, auquel l'Assemblée nationale n'a apporté que des améliorations de pure forme (**article 7**).

## **3. La position de votre commission des lois : conforter la réforme de la mobilité statutaire par un assouplissement de sa mise en oeuvre**

Votre commission vous propose de **préciser la réforme de la mobilité proposée par l'Assemblée nationale**. En particulier, afin de **faciliter la gestion du nouveau dispositif par le corps judiciaire**, elle vous propose un **amendement** tendant d'une part à **ouvrir cette nouvelle mobilité statutaire aux magistrats du second grade**, dès lors qu'ils justifient d'au moins **quatre années de services effectifs** dans le corps judiciaire, d'autre part à réduire la durée de la mobilité, qui pourrait être **d'un ou deux ans**.

Elle vous suggère également de prévoir que cette nouvelle mobilité s'appliquera aux magistrats nommés à leur premier poste après l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire à ceux qui achèvent actuellement leur scolarité à l'ENM (article 11).

Par ailleurs, votre commission vous soumet un **amendement** pour **assouplir le dispositif** destiné à faciliter l'**accès aux emplois hors hiérarchie à la Cour de cassation** aux anciens conseillers ou avocats généraux référendaires pour leur permettre de **passer indistinctement du siège au parquet et inversement**.

Enfin, elle vous invite à prévoir que la nomination des procureurs généraux aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation doit être soumise à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

## II. MIEUX DÉTECTER ET SANCTIONNER LES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

### A. PAR UNE DIFFUSION PLUS LARGE DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

La commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature définit la déontologie comme « *l'étude de l'ensemble des devoirs liés à l'exercice d'une profession* »<sup>1</sup>.

#### 1. La diffusion des règles déontologiques, des progrès récents, des attentes fortes

A la différence de l'Italie qui fait figure d'exception en Europe<sup>2</sup>, il n'existe pas en France un document formalisé regroupant précisément les règles de conduite qui s'imposent aux magistrats. Pour autant, des **exigences déontologiques** résultent du statut de la magistrature.

Les **magistrats judiciaires**, avant d'être installés à leur premier poste, sont soumis à l'obligation de prêter **serment**<sup>3</sup>, ce qui implique une adhésion sans faille aux principes qui y sont affirmés. Ainsi, le serment constitue une expression de l'éthique qui doit guider les pratiques professionnelles des magistrats. Toutefois, les obligations qui en découlent, à l'exception du secret des délibérations, renvoient à des engagements très généraux et essentiellement moraux.

Plusieurs dispositions de **portée ciblée** prévues par le statut apportent d'utiles précisions sur l'orientation du comportement des magistrats – en matière **d'incompatibilité**<sup>4</sup> ou s'agissant **du devoir de réserve**<sup>5</sup>– qui ne sauraient toutefois tenir lieu de guide général.

La **faute disciplinaire** définie dans le statut de la magistrature complète ce dispositif, exigeant certaines qualités indissociables de la fonction de juger – l'honneur, la délicatesse, la dignité, les devoirs de l'état de magistrat– qui lorsqu'elles font défaut peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Page 10 du rapport de cette commission.

<sup>2</sup> Premier pays à s'être doté d'un code de déontologie, adopté par l'association nationale des magistrats le 7 mai 1994.

<sup>3</sup> Article 6 de l'ordonnance statutaire : « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »

<sup>4</sup> Interdiction du cumul des fonctions judiciaires avec l'exercice de toute fonction publique ou de toute autre activité professionnelle ou salariée (article 8), interdiction d'exercice concomitant d'un mandat parlementaire ou d'élu local (article 9).

<sup>5</sup> Article 10.

<sup>6</sup> Article 43 de l'ordonnance statutaire.

La contribution du Conseil supérieur de la magistrature à la définition d'un *corpus* de règles déontologiques applicables aux magistrats a été déterminante ces dernières années. Comme l'a relevé cette instance dans sa contribution sur la déontologie des magistrats communiquée à la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature : « *nombre de décisions et avis [...] contiennent ainsi de véritables attendus de principe établissant des principes directeurs et des règles de caractère déontologique, en s'attachant à placer les comportements fautifs des magistrats dans la perspective plus générale de la place de l'institution judiciaire dans la société, de sa crédibilité et de son autorité* »<sup>1</sup>.

**La discipline n'est cependant pas réductible à la déontologie, par essence plus large.** En outre, ces deux domaines très imbriqués ne se recoupent pas forcément, la violation d'un principe déontologique n'a pas forcément de traduction sur le plan disciplinaire et une faute disciplinaire n'est pas systématiquement l'expression d'une violation de la déontologie.

Soucieux de rendre le contenu de ses décisions et avis disciplinaires plus accessibles et plus didactiques, le CSM a publié pour la première fois au deuxième semestre 2006 un recueil de sa jurisprudence disciplinaire présentée dans l'ordre chronologique de 1959 à 2005, dans le double objectif de : « *permettre aux magistrats de connaître les exigences pratiques de leur état, permettre aux justiciables de connaître les conditions d'un exercice impartial de la justice* »<sup>2</sup>.

**Cette démarche constitue un premier pas vers la formulation expresse de normes de conduite. Une telle évolution apparaît nécessaire pour remédier à l'éparpillement des règles déontologiques légales, jurisprudentielles voire non écrites, favoriser leur diffusion, leur enseignement et ainsi leur connaissance.** En outre, **la diffusion de règles communes est la contrepartie de l'individualisation parfois excessive constatée dans la magistrature.**

Plusieurs instances se sont exprimées en ce sens.

La commission de réflexion sur l'éthique a estimé en novembre 2003 que les magistrats confrontés à des difficultés professionnelles non résolues par des principes explicites, à des questionnements relatifs aux incidences de leurs activités privées sur leur neutralité professionnelle devaient prendre appui sur des références précises en cas de doute sur le comportement à adopter. Elle a ainsi conclu à la « *nécessité d'un document pragmatique en forme de recueil des principes déontologiques comprenant, outre les textes législatifs et réglementaires régissant la matière, la présentation analytique et le commentaire dans l'ordre des principes énoncés par le serment exprimé [sous une forme modernisée] des décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature...* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Datée du 2 octobre 2003 et annexée au rapport d'activité pour 2002-2003, page 167.

<sup>2</sup> Avant-propos du recueil de la jurisprudence disciplinaire du CSM, page 1.

<sup>3</sup> Page 26 du rapport de cette commission. Proposition n° 2.

Cette position s'inscrit dans une réflexion plus large et plus ancienne conduite à l'échelle européenne. En effet, dans un avis de novembre 2002, le Conseil consultatif des juges européens chargé de réfléchir au sein du Conseil de l'Europe sur l'organisation et le fonctionnement de la justice des pays membres a jugé souhaitable de regrouper les règles de conduite des juges communes à l'Europe.

## **2. Le projet de loi organique adopté par les députés : améliorer la lisibilité des règles déontologiques**

L'Assemblée nationale a enrichi le projet de loi organique d'une disposition tendant à **confier au CSM le soin d'élaborer** un recueil des **obligations déontologiques** et d'en assurer la **publicité (article 6 ter)**.

## **3. Les conclusions de votre commission des lois : approuver un dispositif souple et renforcer les exigences déontologiques**

Votre commission **souscrit pleinement à l'initiative des députés**. Le regroupement des règles déontologiques au sein d'un recueil présente l'avantage, par rapport à un code, de ne pas figer une matière, par nature évolutive. Il appartiendra au législateur, au terme de quelques années de pratiques, de décider le cas échéant de leur donner une valeur législative.

Afin de garantir le respect des règles déontologiques par les magistrats, particulièrement lorsque ceux-ci demandent à exercer une activité dans le secteur privé ou le secteur public concurrentiel, votre commission vous soumet un **amendement** afin que le CSM puisse examiner, sur le modèle de la commission de déontologie instituée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, la **compatibilité des activités que les magistrats envisagent d'exercer à l'extérieur de l'institution judiciaire avec leurs précédentes fonctions**.

### ***B. RECHERCHER UN ÉQUILIBRE PLUS SATISFAISANT ENTRE RESPONSABILITÉ ET INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS***

La mise en cause de la responsabilité individuelle d'un magistrat obéit à des règles particulières du fait d'une double contrainte : d'une part, le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire affirmé dans la Constitution, d'autre part, le fonctionnement de l'organisation judiciaire qui consacre la collégialité des formations de jugement et le secret du délibéré. Toutefois, le respect de ces impératifs n'interdit pas toute évolution en ce domaine.

## 1. La soumission des magistrats à un régime de responsabilité complet mais inégalement mis en oeuvre

### • La responsabilité pénale des magistrats judiciaires, une soumission au droit commun qui n'est pas discutée

La responsabilité pénale des magistrats judiciaires qui ne bénéficient plus d'aucun privilège de juridiction depuis la loi du 4 janvier 1993<sup>1</sup>, peut être engagée dans les conditions de droit commun en dehors comme dans l'exercice de leurs fonctions. Le code pénal prévoit en outre des incriminations particulières pour certains actes accomplis dans l'exercice professionnel en cas de corruption<sup>2</sup>, de déni de justice<sup>3</sup> ou d'abus d'autorité<sup>4</sup>. Ce dispositif n'appelle pas de critiques particulières.

### • La responsabilité civile des magistrats judiciaires, une mise en cause purement théorique, l'absence de solutions évidentes

Le souci de garantir le respect de l'indépendance des magistrats judiciaires a conduit le législateur à adopter un **régime de responsabilité civile<sup>5</sup> protecteur**. Ce dispositif échappe donc aux principes généraux de la responsabilité pour faute définis par le code civil<sup>6</sup>, s'inspirant de ceux de la responsabilité administrative qui repose sur un mécanisme de substitution de l'Etat à l'agent public.

Comme l'énonce l'ordonnance statutaire de 1958, la responsabilité civile des magistrats judiciaires obéit à des règles distinctes selon la nature de la faute commise. Elle peut être mise en jeu :

- soit **directement par les justiciables**, en cas de faute « purement » personnelle<sup>7</sup> ; dans cette hypothèse, les dommages sont à la charge du magistrat et les voies de recours de droit commun (action en responsabilité civile) sont ouvertes ;

- soit **indirectement sur l'action récursoire de l'Etat** condamné pour fonctionnement défectueux du service public de la justice<sup>8</sup>, en cas de **faute personnelle du magistrat rattachable au service public de la justice ou commise en dehors de l'exercice des fonctions judiciaires mais non dépourvue de lien avec celles-ci** ; l'action tendant à obtenir du magistrat le

---

<sup>1</sup> Loi n° 93-2 portant réforme du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Article 434-9.

<sup>3</sup> Article 434-7-1.

<sup>4</sup> Article 432-1.

<sup>5</sup> Permettant d'assurer la réparation pécuniaire des dommages causés à autrui.

<sup>6</sup> Article 1382, selon lequel « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »

<sup>7</sup> Qui s'entend soit comme une faute déconnectée de l'exercice professionnel, soit lorsqu'elle n'est pas extérieure au service comme une faute délibérée avec intention de nuire ou guidée par des intérêts personnels ou une faute excessivement grave selon la jurisprudence administrative.

<sup>8</sup> Sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire (ancien article L. 781-1).

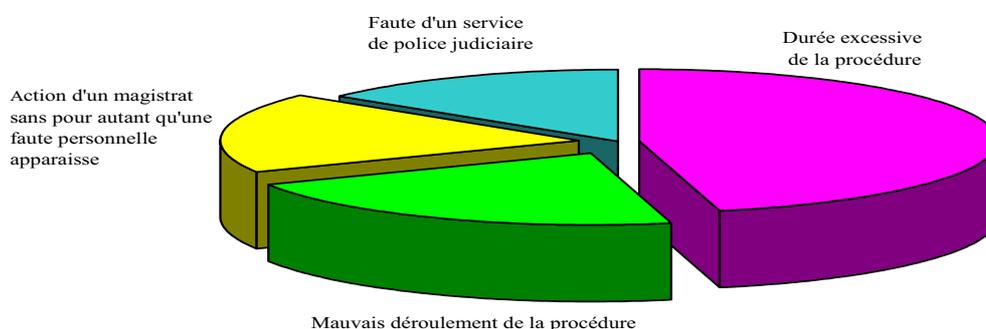
remboursement des sommes engagées par l'Etat doit être portée devant une chambre civile de la Cour de cassation.

**Les actions en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux se multiplient** et donnent lieu à **un nombre croissant de condamnations** du fait d'une **interprétation de plus en plus souple de la notion de faute lourde** qui conditionne sa mise en jeu<sup>1</sup> et de **l'assimilation du déni de justice à la méconnaissance du délai raisonnable** au sens de la **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen**<sup>2</sup>. Pourtant, **l'action récursoire n'a jamais été mise en œuvre par l'Etat à l'encontre d'un magistrat de l'ordre judiciaire**. Ce constat est d'ailleurs le même, s'agissant des autres agents publics de l'Etat.

**Plusieurs raisons expliquent l'absence d'action récursoire à l'encontre des magistrats judiciaires :**

- la responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice engagée sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire ne se limite pas aux seuls actes des magistrats mais englobe tous les actes d'exécution du service public de la justice et, à ce titre, les missions effectuées par la police judiciaire et les actes de greffe. Les demandes en indemnisation pour cause de dysfonctionnement de l'institution judiciaire impliquant un magistrat sont très rares. Ainsi, le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que sur 23 condamnations de l'Etat prononcées sur ce fondement pour la période 2004-2005, seulement 5 d'entre elles étaient imputables à des degrés divers à l'action d'un magistrat (procureur de la République, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention et juge des tutelles), sans que celui-ci ait pour autant commis une faute personnelle ;

#### **Motifs de condamnation de l'Etat pour dysfonctionnement du service de la justice**



Source : Commission des lois.

<sup>1</sup> Depuis un arrêt de la Cour de cassation du 23 février 2001, Consorts Bolle-Laroche (à propos de l'affaire Grégory).

<sup>2</sup> Tribunal de grande instance de Paris, 6 juillet 1994.

- la recherche d'une faute personnelle se heurte aux principes de la collégialité et du caractère secret des délibérés, ce qui en limite la mise en œuvre.

Comme l'a souligné le premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet dans un récent ouvrage sur la déontologie, l'inaction de l'Etat est vécue par l'opinion publique et la classe politique comme un « régime d'exemption »<sup>1</sup>.

### **La responsabilité civile des magistrats judiciaires, une réforme impossible ?**

Consciente des imperfections du droit en vigueur, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire d'Outreau n'a pas formulé de propositions pour y remédier en raison des nombreux inconvénients soulevés par un assouplissement du régime de responsabilité civile des magistrats<sup>2</sup> : « *en réalité, la difficulté de l'exercice pour le législateur est double : d'une part, elle réside dans l'imbrication des responsabilités et dans la fragilité d'une définition de la ligne de partage entre faute personnelle et faute de service [...]. D'autre part, les considérations pratiques liées à la mise en œuvre de la responsabilité des magistrats dans l'exercice des décisions juridictionnelles ne doivent pas être occultées* ». Au surplus, comme le souligne un ancien directeur de l'ENM, M. Daniel Ludet, il paraît délicat de distinguer la faute de service de la faute personnelle « *pour une seule catégorie d'agents publics présentant la particularité d'être protégés par des garanties statutaires d'indépendance* »<sup>3</sup>.

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de la justice a mis en avant les inconvénients d'une systématisation de l'action récursoire à l'encontre d'un magistrat en cas de condamnation de l'Etat pour fonctionnement defectueux du service public de la justice : paralysie de l'action des magistrats incités à privilégier des pratiques professionnelles prudentes afin d'éviter toute mise en jeu de leur responsabilité, neutralisation de ses conséquences financières par la souscription d'assurances et incompatibilité avec le fonctionnement collégial et le secret du délibéré qui nécessitent une appréciation au cas par cas de la faute commise.

Reprenant une piste de réforme du CSM de 1999, une proposition de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale<sup>4</sup> suggérant **l'exploitation systématique des décisions de condamnation de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice**, afin d'en tirer les conséquences, le cas échéant, en **matière disciplinaire** en cas de **manquement par un magistrat à ses obligations professionnelles**, semble faire l'unanimité dans le milieu judiciaire. Le tribunal de grande instance de Paris pratique d'ailleurs déjà ce système depuis trois ans.

<sup>1</sup> *La déontologie des magistrats – M. Guy Canivet et Mme Julie Joly-Hurard – Edition Dalloz Connaissance du droit – Décembre 2003.*

<sup>2</sup> *Rapport de la commission d'enquête parlementaire précité, pages 481 à 488.*

<sup>3</sup> *La justice, réforme et enjeux – Les cahiers français n° 334 - La documentation française, septembre-octobre 2006, page 82.*

<sup>4</sup> *Proposition n° 72.*

• **La responsabilité disciplinaire des magistrats, des avancées récentes, des améliorations souhaitables**

*- Les grandes lignes du régime disciplinaire*

La responsabilité disciplinaire des magistrats est engagée en cas de « *manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité* ». Ainsi définie dans l'ordonnance statutaire<sup>1</sup>, la faute disciplinaire s'apprécie également au regard d'autres obligations qui découlent du statut de la magistrature (principes énoncés dans le serment des magistrats<sup>2</sup> et devoir de réserve<sup>3</sup>).

**L'échelle des peines disciplinaires, au nombre de huit**, va des sanctions symboliques qui frappent les professionnels dans leur réputation (réprimande, retrait de l'honorariat) jusqu'à la punition (suspension, exclusion, radiation). En outre, deux procédures indépendantes de l'action disciplinaire s'en rapprochent : l'avertissement<sup>4</sup> et l'interdiction temporaire des fonctions<sup>5</sup>.

**L'exercice de l'action disciplinaire** obéit à des règles différentes selon la fonction du magistrat visé par les poursuites, ainsi que l'énonce l'article 65 de la Constitution.

Pour les **magistrats du siège**, le **CSM réuni comme conseil de discipline**<sup>6</sup> et présidé par le premier président de la Cour de cassation, est **compétent pour prononcer des sanctions**. Ses décisions, de nature juridictionnelle, sont susceptibles d'un recours en **cassation** devant le **Conseil d'Etat**<sup>7</sup>.

Le **garde des sceaux** est compétent pour statuer sur le sort des **magistrats du parquet**, le **CSM** présidé par le procureur général près la Cour de cassation et réuni comme conseil de discipline<sup>8</sup> rendant un **simple avis sur la sanction disciplinaire** envisagée par le garde des sceaux. Les décisions prises sont susceptibles d'un recours pour **excès de pouvoir** porté devant le

---

<sup>1</sup> Article 43.

<sup>2</sup> Article 6 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

<sup>3</sup> Article 10 de la même ordonnance.

<sup>4</sup> *Qui exclut toute intervention du CSM et peut être délivré par les chefs de cour, les directeurs ou chefs de l'administration centrale ou l'inspecteur général des services judiciaires.*

<sup>5</sup> *Cette mesure est prononcée par le CSM dans l'intérêt du service en cas d'urgence, après avis des chefs de cour d'appel.*

<sup>6</sup> *Composé de 6 magistrats (5 du siège et 1 du parquet) et de 4 personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et l'assemblée générale du Conseil d'Etat.*

<sup>7</sup> Depuis l'arrêt l'Etang du 12 juillet 1969.

<sup>8</sup> *Composé de 6 magistrats (5 du parquet et 1 du siège) et des mêmes personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et l'assemblée générale du Conseil d'Etat que celles de la formation du siège.*

**Conseil d'Etat**<sup>1</sup> dont le contrôle (erreur manifeste d'appréciation) est plus étendu que lorsqu'il est juge de cassation<sup>2</sup>.

- *Les améliorations récentes apportées au régime disciplinaire*

L'**initiative des poursuites disciplinaires**, longtemps réservée au seul **garde des sceaux** a été étendue par la réforme statutaire de 2001 aux **chefs des cours d'appel** (premier président et procureur général) et aux **présidents et procureurs de tribunaux supérieurs d'appel**, selon qu'un magistrat du siège ou du parquet est en cause. Le CSM ne dispose pas d'un droit d'engager une poursuite disciplinaire.

Depuis cette réforme statutaire, le **régime disciplinaire se caractérise par une plus grande transparence**, compte tenu de :

- la consécration du **principe de la publicité des audiences disciplinaires**<sup>3</sup>, (à l'initiative du Sénat s'agissant de la publicité des audiences devant la formation des magistrats du siège)<sup>4</sup>, permettant ainsi aux citoyens de prendre connaissance de l'effectivité des sanctions prononcées à l'égard des magistrats ;

- la **publicité de la jurisprudence du CSM** (décisions et avis) lequel, depuis 1999, reproduit intégralement ses décisions sous forme anonyme en annexe du rapport annuel d'activité.

A la faveur de la jurisprudence très abondante du CSM, le **contenu de la faute disciplinaire, restrictif à l'origine, a considérablement évolué** depuis les premières sanctions émises à l'encontre des magistrats, cette instance ayant été amenée à se prononcer sur des situations extrêmement diverses. Ainsi, les comportements défaillants des magistrats **dans la sphère privée** (violence sur un concubin<sup>5</sup>, fréquentation de prostituées<sup>6</sup>, comportement sexuel pervers<sup>7</sup>, conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique<sup>8</sup>) comme dans **l'exercice de leurs fonctions judiciaires** (manquement au devoir d'assiduité<sup>9</sup>, « *sens des responsabilités défectueux* »<sup>10</sup>,

---

<sup>1</sup> Article R. 311-1 du code de justice administrative.

<sup>2</sup> Par cette voie de recours, le juge administratif a considéré que le garde des sceaux ne pouvait renoncer à son pouvoir d'appréciation en annonçant son intention de reprendre les termes de l'avis du CSM, Conseil d'Etat 20 juin 2003 Stilinovic (mise à la retraite d'office pour ses carences dans l'affaire des « disparues de l'Yonne » prononcée par le ministre de la justice et annulée par le Conseil d'Etat).

<sup>3</sup> Toutefois, le huis clos peut être décidé pour la protection de l'ordre public ou de la vie privée.

<sup>4</sup> Rapport n° 75 (session 2000-200) de M. Pierre Fauchon.

<sup>5</sup> CSM siège 15 mai 2001.

<sup>6</sup> CSM siège 8 juin 1988.

<sup>7</sup> CSM parquet 14 janvier 1959.

<sup>8</sup> CSM siège 11 mai 2000, CSM parquet 20 mai 1998.

<sup>9</sup> CSM siège 3 mars 1960, CSM siège 9 mai 1973 et CSM siège 2 juillet 1992 (s'agissant plus spécifiquement d'un chef de juridiction).

<sup>10</sup> 9 décisions révèlent un tel comportement entre 1959 et 2006.

violation du respect des exigences légales<sup>1</sup> ou encore manque de rigueur<sup>2</sup>) **sont régulièrement sanctionnés** comme en atteste le recueil des décisions et avis disciplinaires publié cette année par le CSM.

- *Des critiques qui demeurent*

\* En dépit de la volonté -affirmée- du CSM de sanctionner les carences des magistrats, la commission d'enquête chargée de rechercher les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau a relevé, sur le long terme, une **certaine indulgence de la part de cette instance disciplinaire à l'égard des magistrats** : sur les 201 décisions disciplinaires prononcées entre 1959 et mai 2006, « *le nombre effectif de décisions disciplinaires stricto sensu pour les magistrats du siège s'élève à 92 sanctions dont 19 sanctions doubles, soit 73 personnes sanctionnées, c'est-à-dire moins de deux sanctions par an* ».

Les députés ont par ailleurs constaté que **les sanctions appliquées « n'étaient pas d'une extrême sévérité »**. Ainsi, malgré une large palette de peines, certains comportements graves donnent lieu à des sanctions limitées (cas de l'utilisation frauduleuse de ses pouvoirs par un magistrat à des fins privées étrangères à ses missions judiciaires sanctionnée par une simple réprimande avec inscription au dossier<sup>3</sup>, cas d'un magistrat impliqué dans un accident de la circulation ayant entraîné des blessures graves pour la victime qui s'est rendu coupable d'un délit de fuite et a refusé de se soumettre aux vérifications habituelles imposées aux conducteurs en cas d'accident corporel en arguant sa qualité de magistrat pour différer le test de son taux d'imprégnation alcoolique, sanctionnée par un déplacement d'office<sup>4</sup>).

Une récente observation du CSM formulée dans son dernier rapport d'activité démontre la **prudence traditionnellement adoptée en la matière**. En effet, évoquant les cas d'insuffisances professionnelles, il estime que les « *manquements pour être répréhensibles doivent être répétés et d'une gravité suffisante* »<sup>5</sup>.

\* Par ailleurs, après plus de cinq années d'application, **l'ouverture aux chefs de cours d'appel des poursuites disciplinaires n'a pas encore connu la montée en puissance que le législateur pouvait attendre** alors même que ces derniers, au cœur de l'activité judiciaire, sont **les mieux placés pour détecter d'éventuels dysfonctionnements dans leur ressort** : depuis 2007, le nombre de saisines du CSM intervenues à leur initiative s'élève en

---

<sup>1</sup> CSM siège 3 mai 1990 qui a sanctionné un juge de l'application des peines qui recourait systématiquement à la procédure d'urgence pour les placements à l'extérieur alors que le code de procédure pénale impose d'user de cette mesure avec discernement et de manière mesurée.

<sup>2</sup> 8 décisions en ce sens entre 1959 et 2006.

<sup>3</sup> CSM siège du 9 janvier 2002. En s'attribuant faussement des dossiers destinés à un débat contradictoire, le magistrat concerné a fait établir, à des fins purement privées, le relevé intégral des fiches de casier judiciaire -qui n'est délivré qu'aux autorités judiciaires- d'une trentaine de personnes.

<sup>4</sup> CSM siège 18 juillet 2003. Le magistrat concerné était président de chambre de cour d'appel et avait assuré la présidence d'une formation de la cour d'appel spécialement compétente en matière de prévention routière.

<sup>5</sup> Rapport annuel d'activité 2004-2005, page 58.

effet à 9<sup>1</sup> -7 pour le siège contre 2 pour le parquet- sur un total de 54. A l'exception d'une procédure disciplinaire en cours d'instruction, ces poursuites ont toutes abouti à une sanction effective (1 réprimande avec inscription au dossier, 2 déplacements d'office, 3 retraits de certaines fonctions avec déplacement, 1 abaissement d'échelon avec déplacement d'office et 1 mise à la retraite d'office).

\* La détection des fautes des magistrats devrait également procéder de l'analyse des réclamations faites par les justiciables. Or, **il n'existe aujourd'hui aucun dispositif spécifique d'examen des plaintes des personnes qui s'estiment lésées par le comportement d'un magistrat susceptible de constituer une faute disciplinaire.**

De nombreuses réclamations sont en effet adressées à l'administration centrale du ministère de la justice, au Président de la République, aux parlementaires, aux premiers présidents et procureurs généraux, aux présidents des tribunaux et procureurs de la République. Répondant à une question écrite de notre collègue Hubert Haenel<sup>2</sup>, le garde des sceaux a indiqué que s'agissant des plaintes adressées au ministre de la justice, elles font « *l'objet d'un traitement systématique, afin de déterminer s'il existe un dysfonctionnement quelconque dans le traitement judiciaire* », précisant que « *dans le cadre du traitement des signalements effectués par les particuliers, les demandes qui paraissent mettre en cause le comportement d'un magistrat sont adressées aux chefs de cour, invités à faire toute observation utile après les vérifications nécessaires* »<sup>3</sup>.

Pour la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, **les chefs des cours d'appel et des juridictions doivent en effet être « au cœur du dispositif tendant à prévenir et détecter les manquements à l'éthique et à la déontologie et leur donner le suivi qui convient ».**

Elle estime que « *toute information visant le comportement d'un magistrat, de nature à laisser suspecter une atteinte à l'éthique et à la déontologie, exige, de la part du chef de juridiction, une investigation approfondie afin d'en vérifier la véracité. Si cette information s'avère crédible, le chef de juridiction en avise sans délai son chef de cour, sans préjudice d'un signalement au parquet en cas d'une éventuelle qualification pénale* ». La commission propose qu'à cette fin, soient mises en place des antennes interrégionales de l'inspection générale des services judiciaires, qui pourraient être saisies par les chefs de cour et contribuer à leur information, en conduisant les investigations propres à vérifier le bien fondé des mises en cause de tel ou tel magistrat.

---

<sup>1</sup> 1 saisine en 2002 (siège), 3 saisines (2 siège et 1 parquet) en 2003, 2 saisines (siège) en 2004, 2 saisines (1 siège et 1 parquet) en 2005 et 1 saisine (siège) en 2006.

<sup>2</sup> Question de M. Hubert Haenel n° 22803, Journal Officiel, Questions écrites Sénat, 29 juin 2006, page 1790.

<sup>3</sup> Question n° 32939, Journal officiel, Questions écrites Assemblée nationale, 19 octobre 2004, page 8148.

De fait, certaines cours d'appel – notamment celles de Paris et de Versailles – ont mis en place des commissions de réception des plaintes.

Le problème demeure néanmoins de **l'absence d'une procédure unifiée et identifiée assurant aux justiciables que leur réclamation**, dans la mesure où elle n'est pas fantaisiste, **fait l'objet d'un traitement approfondi**.

A cet égard, le point 5.3 de la Charte européenne sur le statut des juges du Conseil de l'Europe stipule d'ailleurs que « *Toute personne doit avoir la possibilité de soumettre sans formalisme particulier sa réclamation relative au dysfonctionnement de la justice dans une affaire donnée à un organisme indépendant. Cet organisme a la faculté, si un examen prudent et attentif fait incontestablement apparaître un manquement tel que visé au point 5.1 de la part d'un juge ou d'une juge, d'en saisir l'instance disciplinaire ou à tout le moins de recommander une telle saisine à une autorité ayant normalement compétence, suivant le statut, pour l'effectuer* »<sup>1</sup>.

La création d'un organe centralisé de traitement des plaintes pourrait ainsi augmenter les « *chances qu'elles obtiennent une réponse effective* » et **améliorer**, par conséquent, **la confiance des justiciables en la justice**<sup>2</sup>.

#### • **Le problème particulier des actes juridictionnels et de la responsabilité des magistrats**

En vertu du principe affirmé à l'article 64 de la Constitution qui garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire, les décisions de justice ne peuvent être remises en cause que par l'exercice normal des voies de recours. Ainsi, comme la plupart des pays de l'Union européenne, la décision juridictionnelle échappe traditionnellement à tous les régimes de responsabilité.

Toutefois, depuis une vingtaine d'années, ce principe connaît des exceptions strictement limitées.

**En matière pénale**, l'acte juridictionnel ne peut, par son contenu, être constitutif d'un crime ou d'un délit ainsi que l'a souligné la Cour de cassation<sup>3</sup>.

**En matière civile**, la cour d'appel de Paris a accepté d'examiner la responsabilité de l'Etat pour cause de dysfonctionnement du service de la justice, en acceptant d'apprécier l'éventuelle erreur d'appréciation commise par un magistrat du parquet (tout en l'écartant dans l'affaire en cause)<sup>4</sup>. La Cour de cassation ne s'est jamais prononcée sur ce point, alors que la

---

<sup>1</sup> Charte signée à Strasbourg le 10 juillet 1998.

<sup>2</sup> Cf. Mme Dominique Commaret, avocat général près la Cour de cassation, citée par M. Guy Canivet et Mme Julie Joly-Hurard, in *La déontologie des magistrats*, précité, page 129.

<sup>3</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 9 mars 1983.

<sup>4</sup> Arrêt du 21 juin 1989 époux Saint-Aubin.

jurisprudence administrative a explicitement écarté cette possibilité<sup>1</sup>. Au demeurant, le ministère de la justice relativise la portée de l'arrêt de la cour d'appel de Paris qu'il considère comme « *ancien et isolé* » et ayant été pris « *en méconnaissance des textes et du principe de l'autorité de la chose jugée* ».

**En matière disciplinaire**, le CSM, comme le Conseil d'Etat, **se sont toujours refusés à porter une appréciation sur les actes juridictionnels, lesquels relèvent du seul pouvoir des juges « et ne sauraient être critiqués que par le seul exercice des voies de recours »**. Ces juridictions ont néanmoins formulé une importante réserve en acceptant de sanctionner l'abus ou le détournement de pouvoir « *lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a de façon grossière et systématique outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle* »<sup>2</sup>.

Ainsi, **la forme juridictionnelle n'est pas exempte de tout contrôle, notamment lorsque l'acte juridictionnel est dénaturé**. La mise en cause disciplinaire d'un magistrat au titre de ses actes juridictionnels est possible lorsque ce dernier commet un acte, qui malgré les apparences, est étranger à l'activité juridictionnelle.

Tout en marquant son souci de protéger l'autorité des actes juridictionnels, la commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale chargée d'examiner les dysfonctionnements dans l'affaire d'Outreau, au vu de l'évolution de la jurisprudence, a souhaité que le législateur consacre dans le statut des magistrats la possibilité d'engager la responsabilité disciplinaire des magistrats en cas de méconnaissance manifeste des « *principes directeurs de la procédure civile et pénale* » (proposition n° 73)<sup>3</sup>.

## **2. Les aménagements prévus par le projet de loi organique adopté par les députés pour renforcer le régime disciplinaire des magistrats**

• Le présent projet de loi organique prévoit de **renforcer l'effectivité des sanctions disciplinaires** :

- les députés ont adopté sans modification l'élargissement de l'échelle des sanctions disciplinaires pour y ajouter une **interdiction d'exercer des**

---

<sup>1</sup> Arrêt du Conseil d'Etat Darmont, 29 décembre 1978, selon lequel l'autorité de la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat dans le cas où la faute alléguée résulterait du contenu même d'une décision juridictionnelle et où cette décision serait définitive.

<sup>2</sup> CSM siège, 8 février 1981, confirmé par une décision du Conseil d'Etat Bidalou du 5 mai 1982. En l'espèce, ce juge chargé du service d'un tribunal d'instance a été révoqué pour avoir prononcé une ordonnance dans une affaire opposant la SONACOTRA à ses locataires alors qu'il avait été dessaisi par la cour d'appel.

<sup>3</sup> Rapport précité, page 494.

**fonctions à juge unique pour une durée maximale de cinq ans**, s'intercalant entre le retrait de certaines fonctions et l'abaissement d'échelon (**article 5**) ;

- ils ont également approuvé, sous réserve de précisions rédactionnelles, la possibilité pour le CSM de prononcer **le déplacement d'office cumulativement à la nouvelle interdiction d'exercer des fonctions à juge unique ou avec l'exclusion temporaire des fonctions** pour une durée maximale d'un an (**article 6**) ;

- l'Assemblée nationale a enfin adopté sans modification le **renforcement de la portée de la sanction de mise à la retraite d'office** laquelle entraînerait désormais **interdiction** de se prévaloir de l'honorariat (**article 6**).

• Les députés ont par ailleurs étoffé ce volet de nombreuses innovations, notamment en vue de concrétiser certaines des recommandations de la commission d'enquête parlementaire en :

- clarifiant l'étendue de la faute disciplinaire au regard des actes juridictionnels : codifiant la jurisprudence du CSM et du Conseil d'Etat mais retenant un champ d'application plus large, la rédaction de l'Assemblée nationale définit comme l'une des fautes disciplinaires possibles pour cause de manquement aux devoirs de l'état de magistrat « *la violation grave et intentionnelle par un magistrat d'une ou plusieurs règles de procédure constituant des garanties essentielles des droits des parties, commise dans le cadre d'une instance close par une décision devenue définitive* » (**article 5 A**) ;

- prévoyant une articulation précise entre **la mise en cause du fonctionnement defectueux de l'Etat et la mise en jeu de la responsabilité disciplinaire des magistrats** ; les chefs des cours d'appel intéressés par une décision de condamnation de l'Etat en raison d'un dysfonctionnement du service de la justice seraient systématiquement destinataires de ces jugements afin d'en tirer les conséquences en matière disciplinaire (**article 6 quater**) ;

- proposant le dépôt chaque année par le Gouvernement d'un **rapport faisant état des actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait des dysfonctionnements de la justice et des décisions définitives condamnant l'Etat à ce titre** (**article 6 sexies**).

• Par ailleurs, l'Assemblée nationale a profondément remanié **l'économie du dispositif d'examen des plaintes des justiciables par le Médiateur de la République**.

Le Gouvernement avait initialement déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi spécifique, modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République. L'article unique de ce texte prévoyait que le Médiateur, saisi de réclamations sur le fonctionnement de la justice mettant en cause le comportement d'un magistrat de l'ordre judiciaire, devait les transmettre au garde des sceaux, s'il les estimait sérieuses.

L'Assemblée nationale, afin de préciser les conditions d'instruction des réclamations, a intégré ce dispositif au présent projet de loi organique et rejeté le projet de loi ordinaire modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973. Selon le dispositif adopté par les députés, toute personne estimant, à l'occasion d'une affaire la concernant, que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire, **peut adresser une réclamation à un parlementaire, chargé de la transmettre au Médiateur si elle lui paraît entrer dans sa compétence (article 6 *quinquies*)**.

Le Médiateur pourrait ensuite solliciter toute information utile auprès des chefs des cours d'appel et transmettre la réclamation au garde des sceaux, s'il l'estime susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Le ministre de la justice serait alors tenu de demander une enquête aux services compétents avant, le cas échéant, de saisir le CSM à des fins de poursuites disciplinaires. Il devrait par ailleurs informer le Médiateur des résultats de l'enquête et des suites qu'il lui a réservées.

### **3. La position de votre commission des lois : assurer l'effectivité d'un régime disciplinaire respectueux des spécificités de l'institution judiciaire**

En l'absence de consensus sur la question, le choix du Gouvernement, approuvé par les députés, de ne pas réformer le régime de responsabilité civile des magistrats est compréhensible. Une évolution de la pratique paraît néanmoins éminemment souhaitable, afin que l'action récursoire ne demeure pas une faculté purement théorique mais soit effectivement mise en œuvre par l'Etat en cas de faute grave flagrante d'un magistrat, à condition que sa responsabilité individuelle ait pu être isolée. Il convient de démontrer aux justiciables que les magistrats, à l'instar de tout agent public, doivent rendre des comptes. Une évolution en ce sens -qui pourrait tenir lieu de précédent- mérite d'être signalée, le Conseil d'Etat ayant, de manière inédite, engagé en 2006 une action récursoire à l'encontre d'un magistrat administratif à la suite d'une condamnation de l'Etat pour délais de jugement particulièrement excessifs.

Dans le souci d'assurer une conciliation plus équilibrée entre le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et l'exigence de responsabilité accrue des magistrats, votre commission vous propose des **amendements** pour :

- modifier les conditions dans lesquelles **la faute disciplinaire** peut être engagée s'agissant d'**actes juridictionnels pris par un magistrat** ; la rédaction adoptée par les députés apparaît à la fois **excessive** au regard des limites fixées par nos principes constitutionnels et notre organisation judiciaire –car elle introduit une confusion entre l'exercice des voies de recours et le pouvoir d'appréciation du CSM en matière disciplinaire et **trop étroite** – en ce qu'elle ne permet pas de sanctionner efficacement les carences d'un magistrat

car la poursuite ne pourrait être engagée que tardivement, une fois l'instance close par une décision de justice définitive.

Telle est la raison pour laquelle il paraît opportun de prévoir un dispositif **plus conforme à l'esprit de nos institutions** -en exigeant que les défaillances du magistrat aient été préalablement **constatées par une décision de justice définitive**- et **plus effectif en rendant possible les poursuites sans attendre la clôture de l'instance**. Une telle proposition est de nature à restaurer l'efficacité et la crédibilité de l'institution judiciaire auprès des justiciables ;

- de confier l'examen des plaintes des justiciables à un **organisme collégial et indépendant, placé auprès du ministre de la justice** ; la procédure prévue par le présent texte paraît **trop complexe et peu adaptée aux spécificités de la magistrature** ; le renforcement de la confiance des citoyens dans la justice suppose au contraire la mise en place d'un **dispositif simple et efficace d'examen des réclamations**.

Aussi votre commission souhaite-t-elle que l'examen des plaintes des justiciables soit confié à un **organisme collégial, rassemblant des personnalités ayant l'expérience du milieu judiciaire**, dont une majorité n'appartenant pas au corps judiciaire.

Elle vous propose donc de créer une **commission de transparence de la justice**, à laquelle toute personne physique ou morale qui s'estimerait lésée par un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions pourrait adresser une réclamation. **Placée auprès du ministre de la justice, cette commission aurait pour mission d'examiner le bien fondé des plaintes et, le cas échéant, de les transmettre au garde des sceaux aux fins de saisine du CSM.**

### ***C. DÉTECTER PLUS EFFICACEMENT LES DYSFONCTIONNEMENTS***

#### **1. L'absence de dispositif adapté pour répondre aux comportements pathologiques**

La commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, présidée par M. Jean Cabannes, relevait que « *des magistrats peuvent être confrontés à des situations ou dossiers difficiles en raison notamment de leurs conséquences humaines dramatiques ou psychologiques éprouvantes pouvant être génératrices de défaillances déontologiques* ».

Si le nombre de magistrats affectés par des comportements pathologiques demeure très faible, il importe néanmoins, pour le bon fonctionnement de la justice, qu'ils puissent être suspendus de leurs fonctions à l'issue d'une procédure adaptée, n'ayant pas le caractère d'une sanction. Or, il n'existe aujourd'hui d'autre réponse que l'engagement d'une procédure

disciplinaire ou la saisine du comité médical<sup>1</sup> dans le but de placer le magistrat en congé maladie, au terme d'une procédure souvent fort longue.

Ainsi, comme l'a indiqué M. Pascal Clément, ministre de la justice, lors de son audition devant votre commission : *« lorsqu'un magistrat a un comportement qui révèle des problèmes pathologiques et qu'il est indispensable de l'écartier immédiatement de l'exercice de toutes fonctions juridictionnelles, nous ne pouvons pas actuellement apporter de réponse immédiate à ce dysfonctionnement majeur, puisque seule la voie disciplinaire est possible dans l'attente de la suspension décidée par une commission médicale. Ce n'est pas adapté, et pour être parfaitement honnête, cela n'aboutit que rarement au résultat recherché : écartier le magistrat de l'exercice des fonctions juridictionnelles ».*

Pour combler cette lacune, la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, présidée par M. Jean Cabannes, premier avocat général honoraire à la Cour de cassation, a proposé d'instituer une procédure de suspension immédiate des fonctions du magistrat concerné, qui serait, après avis du CSM, dispensé d'activité.

## **2. Une nouvelle procédure de suspension du magistrat en raison de son état de santé**

Afin de pallier les insuffisances du droit en vigueur, le projet de loi organique crée, à l'initiative du garde des sceaux, une procédure de suspension des magistrats dont l'état de santé apparaît incompatible avec l'exercice de leurs fonctions. Cette mesure, soumise à l'avis conforme de la formation compétente du CSM, ne pourrait en outre intervenir qu'après la saisine du comité médical et dans l'attente de son avis (**article 8**). Les députés ont approuvé ce dispositif, précisant que le magistrat suspendu continue à percevoir l'intégralité de sa rémunération.

## **3. La position de votre commission des lois : conforter ce dispositif par la création d'un comité médical national**

Votre commission approuve la création d'une procédure de suspension adaptée aux magistrats dont le comportement pathologique peut mettre en cause le bon fonctionnement du service public de la justice. Elle souligne que cette suspension ne constitue en aucun cas une sanction, mais une mesure prise dans l'intérêt du service.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un comité médical départemental ou, pour l'administration centrale du ministère de la justice, d'un comité médical ministériel.

Elle vous propose de **conforter le dispositif** prévu en instituant un **comité médical national spécialisé** qui, informé des spécificités de la profession de magistrat, pourra examiner avec davantage de pertinence les cas qui lui seront soumis par le garde des sceaux.

\*

\*            \*

**Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous présente, votre commission des lois vous propose d'adopter le projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À LA FORMATION ET AU RECRUTEMENT DES MAGISTRATS

Dans sa rédaction initiale, le présent chapitre se bornait à renforcer les conditions de recrutement des magistrats issus des voies parallèles aux concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature, en généralisant le principe d'une formation probatoire préalable à l'entrée en fonction (articles premier, 2, 3 et 4).

L'Assemblée nationale, sur la proposition de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, a enrichi ces dispositions en augmentant le quota de postes susceptibles d'être pourvus par des voies parallèles de recrutement (articles premier B, premier *bis* et premier *ter*) et en proposant une réforme plus ambitieuse de la formation des magistrats (articles premier A, premier C, premier D, premier E et 2 *bis*).

En conséquence, les députés ont complété l'intitulé du présent chapitre limité à l'origine à la « *formation des magistrats* », par une référence au « *recrutement* ».

#### *Article premier A (nouveau)*

(art. 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

#### **Soumission des magistrats à une obligation de formation continue**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à soumettre les **magistrats judiciaires** à une **obligation de formation continue**.

Depuis 1995, les magistrats judiciaires disposent d'un **droit à la formation continue de cinq jours par an** affirmé au deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature<sup>1</sup>.

Les **magistrats issus des concours exceptionnels et complémentaires** sont, **par exception, astreints à une obligation de formation continue** fixée respectivement à deux mois au cours des quatre

---

<sup>1</sup> Complété par le décret n° 95-1048 du 25 septembre 1995 ayant modifié le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature.

premières années suivant la première nomination<sup>1</sup> et trois mois répartis sur les six premières années postérieures à la première affectation (décret n° 2001-1099 du 22 novembre 2001). De même, les juges de proximité sont soumis à l'obligation de suivre une formation continue obligatoire d'une durée de dix jours pendant la période d'exercice des fonctions (sept ans)<sup>2</sup>.

**Le présent article modifie le deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance statutaire pour généraliser à l'ensemble des magistrats judiciaires l'obligation de suivre une formation continue.**

**La réforme proposée mérite d'être approuvée.** Il paraît logique d'imposer une règle **déjà applicable** à d'autres acteurs de l'institution judiciaire comme les **avocats** depuis la loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques<sup>3</sup>.

Les modalités d'application de ce dispositif, de nature réglementaire, ne figurent pas dans le présent texte. Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que les grandes lignes du futur décret d'application n'avaient pas encore été arrêtées. Il serait à cet égard souhaitable, dans le souci d'une bonne administration de la justice, que le Gouvernement prévoie le caractère obligatoire de la formation continue après un changement de fonctions, comme le préconise la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature (proposition n° 4).

La mise en œuvre de cette réforme ne pourra réussir qu'à deux conditions :

- que les chefs de cours d'appel intègrent cette contrainte dans la charge de travail des magistrats, notamment s'agissant de l'organisation des audiences. A défaut de disposer du temps nécessaire, les magistrats ne pourront en effet être en mesure de respecter cette exigence nouvelle. Avec le renforcement des effectifs des juridictions intervenu en application de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, ils devraient pouvoir respecter cette obligation nouvelle ;

- que le Gouvernement alloue les moyens nécessaires à l'ENM pour en financer le coût, ce qui implique, selon son directeur, une augmentation de 40 % de son budget de fonctionnement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier A **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Pour le concours exceptionnel de 1998 (décret n° 98-243 du 2 avril 1998).

<sup>2</sup> Un décret en cours de préparation prévoit de porter cette durée à cinq jours par an, obligatoires les trois premières années.

<sup>3</sup> Ayant inséré un article 14-2 dans la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ; les avocats doivent suivre une formation continue de 20 heures au cours d'une année civile ou 40 heures au cours de deux années consécutives.

*Article premier B (nouveau)*

(art. 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Augmentation du nombre maximal de postes d'auditeurs de justice  
pourvus par recrutement sur titre**

Le présent article, inséré par les députés sur les propositions conjointes du rapporteur de leur commission des lois, M. Philippe Houillon et de M. André Vallini et les membres du groupe socialiste, avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet d'augmenter le **nombre maximal d'auditeurs de justice** susceptibles d'être **recrutés sur titre**.

Sous réserve de remplir les conditions énoncées à l'article 16 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958<sup>1</sup>, **deux voies** permettent d'intégrer l'ENM en qualité d'auditeur de justice.

Outre le **recrutement sur concours** qui constitue le **principal mode d'accès à l'auditorat** (article 17 de l'ordonnance statutaire précitée), le **recrutement sur titre**, institué en 1992<sup>2</sup> en application de l'article 18-1 de l'ordonnance statutaire précitée, complété par le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 modifié, s'adresse aux :

- titulaires d'une maîtrise de droit ayant exercé pendant quatre années une activité dans le domaine juridique, économique ou social particulièrement qualifiante pour l'exercice des fonctions judiciaires ;

- docteurs en droit, par ailleurs titulaires d'un autre diplôme d'études supérieures ;

- allocataires d'enseignement et de recherche en droit ayant exercé cette fonction pendant trois ans après l'obtention de la maîtrise en droit et possédant un diplôme d'études supérieures dans une discipline juridique.

L'âge des candidats **ne peut être inférieur à 27 ans** ni supérieur à 40 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au cours de laquelle le dossier est examiné par la commission d'avancement des magistrats (article 18-2 de l'ordonnance statutaire précitée). En outre, l'âge moyen des auditeurs recrutés sur titre en 2006 s'élève à 33 ans (contre 26 ans pour les auditeurs de justice).

Les cours d'appel du lieu de résidence des candidats sont chargées d'instruire les candidatures, lesquelles sont ensuite transmises au ministère de la justice, puis soumises à l'examen de la commission d'avancement prévue à

---

<sup>1</sup> Les candidats doivent ainsi justifier d'un diplôme sanctionnant un niveau d'études au moins égal à quatre années après le baccalauréat, sauf pour ceux du troisième concours ; être de nationalité française ; être de bonne moralité et jouir de leurs droits civiques ; se trouver en position régulière au regard du service national et remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice des fonctions et être reconnus indemnes ou définitivement guéris de toute affection donnant droit à un congé de longue durée.

<sup>2</sup> Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, composée de vingt membres représentant tous les grades de la hiérarchie judiciaire<sup>1</sup>.

Les effectifs d'auditeurs recrutés sur titre ne peuvent dépasser le **cinquième du nombre des auditeurs de justice** ayant réussi l'un des trois concours d'entrée à l'ENM.

Une fois nommés par arrêté du garde des sceaux, sur avis conforme de la commission d'avancement, les candidats recrutés sur titre sont alors intégrés à la promotion des auditeurs de justice. La durée de la formation initiale -inférieure à ce qui prévaut pour les auditeurs recrutés par concours- s'élève à vingt-huit mois<sup>2</sup>. Leur régime de stages et d'études au cours de la scolarité à l'ENM peut en outre être adapté, selon leur formation d'origine.

En valeur absolue, leur nombre -12 en 1997 contre 39 en 2005- a progressé ; de même, la proportion de ces effectifs par rapport à ceux des auditeurs de justice recrutés par concours a doublé (8 % en 1998 contre 16 % en 2005). Depuis 2000, leur nombre oscille entre 30 et 40. On note toutefois qu'à ce jour, le plafond légal des recrutements (un cinquième) n'a jamais été atteint.

Pour la période 2005-2006, la commission d'avancement a examiné **222 candidatures** (contre 206 pour la période 2004-2005), principalement émanant de docteurs en droit et de titulaires d'une maîtrise de droit justifiant de quatre années d'expérience professionnelle en matière juridique, économique ou social.

Cette commission, dans son rapport d'activité 2005-2006, a indiqué n'avoir pas jugé suffisante la justification d'une seule activité en qualité d'assistant de justice, le temps passé par un assistant de justice pour la réalisation des travaux ne pouvant excéder 80 heures par mois dans la limite de 720 heures par an. Celle-ci a appelé l'attention des chefs des cours d'appel chargés d'instruire et d'évaluer les candidatures sur la nécessité de vérifier que les activités exercées antérieurement qualifient particulièrement le candidat.

44 avis favorables (contre 40 avis favorables en 2004-2005) ont été prononcés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et le 30 juin 2006<sup>3</sup>.

Au sein de la promotion 2006, une grande majorité des auditeurs de justice intégrés sur titre possèdent **un doctorat en droit** (29 sur 39), 2 étant titulaires d'une maîtrise en droit, 7 d'un diplôme d'études approfondies de droit et 1 d'un DESS en droit des affaires. Ces auditeurs sont issus généralement de professions juridiques ou judiciaires. En prenant pour référence la dernière profession exercée avant d'intégrer l'ENM, on dénombre

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article additionnel après l'article 2 bis qui propose de modifier la composition de cette commission pour tenir compte de l'évolution de la structure hiérarchique du corps de la magistrature.

<sup>2</sup> Les auditeurs recrutés sur titre rejoignent la promotion à laquelle ils sont intégrés au début de la scolarité commune à l'ENM, sans effectuer les stages extérieurs à l'institution judiciaire (3 mois).

<sup>3</sup> 39 candidats reçus ont rejoint la promotion d'auditeurs 2006, 5 ayant renoncé avant la date d'entrée à l'ENM. 2 autres se sont désistés ultérieurement.

10 assistants juridiques, 1 assistant de recherche, 2 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), 8 avocats, 3 avocats stagiaires, 5 chargés de cours ou d'enseignement, 1 chargé de mission sécurité et prévention de la délinquance, 3 enseignants ou formateurs vacataires, 2 greffiers en chef, 1 rapporteur à la commission des recours des réfugiés, 1 militaire et 2 personnes en recherche d'emploi.

#### Voies d'accès à l'auditorat

Année (Promotion)	Concours			Total Concours	Recrutement sur titre <i>(auditeurs recrutés sur titre / auditeurs issus des concours)</i>
	<i>premier concours</i>	<i>deuxième concours</i>	<i>troisième concours</i>		
1997 (1998)	110	27	8	<b>145</b>	<b>12 (8 %)</b>
1998 (1999)	141	34	10	<b>185</b>	<b>20 (11 %)</b>
1999 (2000)	141	34	10	<b>185</b>	<b>30 (16 %)</b>
2000 (2001)	145	35	10	<b>190</b>	<b>36 (19 %)</b>
2001 (2002)	192	45	13	<b>250</b>	<b>31 (12 %)</b>
2002 (2003)	192	45	13	<b>250</b>	<b>32 (13 %)</b>
2003 (2004)	192	45	13	<b>250</b>	<b>29 (12 %)</b>
2004 (2005)	192	45	13	<b>250</b>	<b>40 (16 %)</b>
2005 (2006)	224	19	7	<b>250</b>	<b>39 (16 %)</b>

Source : Ministère de la justice

Afin d'élargir davantage le vivier de recrutement à l'auditorat à des personnes expérimentées, les députés ont accru le nombre d'auditeurs de justice susceptibles d'être recrutés sur titre en portant le **plafond des recrutements** d'un cinquième à **un tiers** et en modifiant **la base de référence pour le calcul de ce plafond** qui serait définie en fonction de « *l'effectif total de la promotion de l'École nationale de la magistrature* ».

Cette mesure concrétise la proposition n° 67 de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes de dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement. Elle vise ainsi à « *ouvrir la magistrature sur l'extérieur* »<sup>1</sup>, en rééquilibrant l'importance respective des différentes voies d'accès à l'auditorat au profit de candidats plus expérimentés justifiant d'une pratique professionnelle dans certains domaines (juridique, social ou économique).

**Votre commission approuve pleinement le dispositif proposé par l'Assemblée nationale.**

<sup>1</sup> « *Au nom du peuple français – Juger après Outreau* » - Rapport n° 3125 (Douzième législature) de M. Philippe Houillon – page 524.

Les représentants de l'Union syndicale des magistrats se sont étonnés du relèvement du plafond des postes d'auditeurs susceptibles d'être recrutés sur titre, faisant valoir que le quota n'était jamais atteint, faute de candidats de qualité.

L'élargissement du recrutement sur titre devrait cependant pouvoir produire ses effets : le ministère de la justice estime qu'il existe une réelle marge de progression pour cette voie d'intégration à la magistrature appréhendée favorablement par la commission d'avancement dans la mesure où elle s'accompagne d'une scolarité à l'ENM.

Par ailleurs, la base de calcul utilisée pour fixer l'effectif maximal d'auditeurs de justice appelle **une clarification**. En effet, la référence « *au tiers de l'effectif total de la promotion de l'ENM* » est susceptible de donner lieu à des divergences d'interprétation : selon le ministère de la justice, les auditeurs issus des trois concours d'entrée à l'ENM et les auditeurs recrutés sur titre seraient visés alors que pour le directeur de l'ENM, cette notion est plus floue.

Ce dernier a en effet fait valoir qu'une telle rédaction pourrait être interprétée comme créant l'obligation de recruter un tiers d'auditeurs (alors qu'actuellement l'ordonnance statutaire fixe un plafond maximal), une telle solution ne lui paraissant pas envisageable compte tenu du nombre limité des candidatures. En outre, le dispositif adopté par les députés présente un inconvénient pratique : le plafond des recrutements sur titre autorisés ne pourrait être fixé qu'*a posteriori*, après l'intégration des auditeurs recrutés sur titre à la promotion. Dans un souci de lisibilité de la réforme proposée et de simplicité, votre commission vous propose un **amendement** pour conserver la mention actuelle relative au **nombre d'auditeurs issus des trois concours d'entrée à l'ENM**.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier B **ainsi modifié**.

*Article premier C (nouveau)*

(art. 19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Stage obligatoire d'immersion au sein de la profession d'avocat pour les auditeurs de justice**

Le présent article, inséré par les députés, propose de modifier l'article 19 de l'ordonnance statutaire pour soumettre les auditeurs de justice à l'obligation de suivre un **stage de six mois en cabinet d'avocat ou auprès d'un barreau**.

**Actuellement**, le déroulement de la formation, décidé par l'ENM, se décline en :

- **périodes de scolarité commune** d'une durée totale au moins égale à neuf mois ; cet enseignement aborde la méthodologie judiciaire, l'étude des

principales fonctions de magistrat, des principaux domaines de l'activité judiciaire, la responsabilité et l'éthique de la magistrature ;

- **stages individuels dans les juridictions** (cours d'appel et tribunaux) complétés par des stages effectués auprès des **partenaires de l'institution judiciaire** (auxiliaires de justice, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse), **des administrations, des organismes publics ou privés extérieurs à celle-ci ou dans des juridictions et organisations étrangères ou internationales**. La durée précise de chaque stage, de nature réglementaire, est déterminée par l'ENM dans le cadre de la définition de son programme pédagogique<sup>1</sup>.

Durant le **stage juridictionnel**, les auditeurs de justice accomplissent les actes judiciaires des fonctions du siège et du parquet. L'article 19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 leur permet de participer sous la responsabilité des magistrats à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir toutefois recevoir de délégation de signature. Ils peuvent ainsi assister le juge d'instruction, présenter oralement des réquisitions dans le cadre de l'exercice de l'action publique ou encore assister aux délibérés des juridictions civiles et pénales (tribunaux correctionnels et cours d'assises).

**Ce même article 19** (dernier alinéa) mentionne la **possibilité d'effectuer**, durant la scolarité à l'ENM et à titre bénévole<sup>2</sup>, **un stage en qualité de collaborateur d'un avocat inscrit à un barreau**. En 1992, l'allongement de la scolarité a été l'occasion d'instaurer **ce stage d'une durée de huit semaines qui conclut la période de stage en juridiction**. La loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques a permis aux auditeurs de justice, dans ce cadre, de plaider devant les tribunaux, sous le contrôle de leur maître de stage<sup>3</sup>. L'ENM peut réduire la durée de ce stage, voire en dispenser certains auditeurs, par exemple lorsque ceux-ci ont exercé le métier d'avocat.

---

<sup>1</sup> Qui regroupe le stage dit long (14 mois) effectué au cours de la phase généraliste de la scolarité qui comprend le stage en juridiction durant lequel s'intercalent plusieurs stages auprès des acteurs de l'institution judiciaire et le stage de pré-affectation (6 mois), centré sur la préparation au premier poste effectué avant la nomination de l'auditeur de justice. Ces premiers postes concernent généralement les fonctions de juge de grande instance, juge d'instance, juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines ou substitut du procureur.

<sup>2</sup> Etant précisé que les auditeurs de justice perçoivent un traitement soumis à retenue pour pension (article 5 du règlement intérieur de l'ENM).

<sup>3</sup> Article 63.

**Le stage en qualité de collaborateur d'un avocat  
accompli dans le cadre de la formation initiale**

• **Les objectifs du stage « avocat »**

La fonction de défense, ses obligations, ses contraintes occupent une place importante dans la formation des futurs magistrats. La durée du « stage avocat » doit permettre d'atteindre **plusieurs objectifs** : une appréhension des responsabilités de la défense, un enrichissement de la culture professionnelle par l'intégration des spécificités de la défense, une meilleure connaissance de la demande de justice et de sa mise en forme judiciaire et une information sur les différents modes d'exercice, les obligations déontologiques et les contraintes professionnelles des avocats.

• **Les méthodes**

L'auditeur de justice appréhende le rôle de l'avocat à **tous les stades de traitement d'un dossier**, depuis la réception de la clientèle jusqu'à l'exécution de la décision. Intégré à la vie du cabinet, il doit en adopter le rythme de travail et les contraintes horaires. Les difficultés propres aux contacts avec la clientèle sont traitées individuellement par le maître de stage. L'auditeur de justice doit être associé aux premiers contacts avec le client. Il doit contribuer à la rédaction des pièces de procédure et conclusions, sous le contrôle de l'avocat. Enfin l'auditeur est sensibilisé au poids, dans la vie des cabinets d'avocats, des questions de gestion. La plaidoirie doit représenter une part importante des activités exercées.

• **Déontologie du stage avocat**

Au cours du stage, les auditeurs de justice demeurent soumis à leurs obligations statutaires. Ils sont également tenus au respect des règles et usages du barreau. La participation de l'auditeur de justice à la vie de la juridiction impose une nécessaire vigilance pour prévenir toute confusion des rôles, l'auditeur devant scrupuleusement s'abstenir dès qu'il constate qu'il a eu connaissance d'une affaire ou d'un de ses aspects lors de son stage juridictionnel. Lié par le secret professionnel tout au long du stage avocat, il pourra être amené à se déporter lors de son stage de pré-affectation, en raison de faits portés à sa connaissance en cours du stage avocat. Une bonne connaissance de la déontologie de l'avocat doit permettre à l'auditeur de justice d'identifier les situations de difficultés et de les prendre en compte dans l'exercice des ses futures fonctions.

*Référence : Programme pédagogique pour 2005 disponible sur le site internet de l'ENM*

La commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, soucieuse de favoriser l'émergence d'une **culture judiciaire commune entre magistrats et avocats**, a proposé d'allonger de **deux à douze mois** la durée du stage effectué en cabinet d'avocat par les auditeurs de justice et de distinguer plus nettement cette étape du stage en juridiction (proposition n° 64).

**Le présent article** modifie le dernier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance statutaire, afin de **concrétiser cette recommandation, sous réserve de certains aménagements**.

La **durée du stage** d'immersion au sein de la profession d'avocat serait **définie dans l'ordonnance statutaire**. Initialement, le rapporteur de la commission des lois, M. Philippe Houillon avait proposé une durée de huit mois (au lieu de douze aux termes des travaux de la commission d'enquête), afin de ne pas allonger « *au-delà du raisonnable la scolarité à l'ENM* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Journal Officiel Débats Assemblée nationale, Troisième séance du jeudi 14 décembre 2006.*

Lors de débats à l'Assemblée nationale, le 14 décembre dernier, le garde des sceaux, M. Pascal Clément, soucieux de permettre aux magistrats de mieux s'imprégner de l'esprit de la défense, s'est déclaré favorable à cette démarche, jugeant toutefois excessive la durée du stage envisagée. Il a fait valoir que ce dispositif allongerait la scolarité et repousserait d'autant l'entrée des auditeurs de justice dans la vie active, au risque de détourner des candidats de la magistrature : « *on ne peut concevoir six ans de préparation plus quatre ans d'école, stages compris* »<sup>1</sup>.

Sensible à ces observations, l'Assemblée nationale, sur la proposition du rapporteur de la commission des lois, a finalement retenu une **durée de six mois**.

Les députés ont en outre inscrit dans la loi organique **le caractère obligatoire du « stage avocat »**, prenant acte de la pratique, tout en le distinguant de la période de stage en juridiction.

Consacrant une pratique existante, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit une **dérogation à ce principe au profit des auditeurs de justice recrutés sur titre**, lesquels pourraient, en fonction de leur expérience professionnelle antérieure, **être dispensés de cette obligation**. Ce dispositif se borne à transcrire pour le stage avocat une règle générale par ailleurs affirmée à l'avant-dernier alinéa de l'article 18-2 de l'ordonnance statutaire et destinée à prendre en compte le profil particulier de ces auditeurs.

En outre, le champ du **stage** serait **élargi**, les auditeurs de justice pouvant exercer comme collaborateur d'un avocat inscrit à un barreau comme actuellement ainsi **qu'auprès de l'un des 181 barreaux français**.

Le directeur de l'ENM, M. Michel Dobkine, a indiqué à votre rapporteur qu'une refonte du séquençage de la formation initiale lui semblait nécessaire, estimant que, pour être efficace, cette réforme devra s'accompagner d'une redéfinition du contenu du stage et de son mode d'évaluation (lequel ne donne pas satisfaction actuellement).

**L'innovation proposée par les députés mérite d'être approuvée.** Toutes les personnes entendues par votre rapporteur ont souligné l'intérêt du « stage avocat », comme l'a souligné l'ENM dans son dernier rapport d'activité : « *le stage d'avocat de plein exercice est désormais admis comme faisant naturellement partie du cursus de formation des magistrats : chacun a bien perçu l'intérêt de cette approche pratique des droits et devoirs de l'avocat, devant permettre au futur magistrat d'intégrer dans sa pratique les données déontologiques, les exigences que comporte le statut de défenseur et le respect dû à celui-ci.* »<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Journal Officiel Débats Assemblée nationale, Troisième séance du jeudi 14 décembre 2006.

<sup>2</sup> Rapport sur l'activité et le fonctionnement administratif et financier en 2005, page 16.

Les représentantes du Syndicat de la magistrature (SM) entendues ont mis en avant que l'allongement du stage avocat permettrait de modifier « *la perception de l'acte de juger* », souhaitant que celui-ci soit accompli au début de la scolarité. Défavorables à une telle extension par crainte qu'elle n'aboutisse à réduire la durée d'autres stages notamment en juridiction, les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM) au cours de leur audition ont exprimé un point de vue analogue au SM sur le moment au cours duquel ce stage doit intervenir. Les représentants du CSM au cours de leur audition ont pour leur part jugé plus opportun de le programmer à la fin de la formation initiale.

Un stage plus long permettra aux auditeurs de justice de participer pleinement à la vie des barreaux en intégrant les équipes de permanence (dans le cadre des commissions d'office par exemple) ou encore en participant aux missions au titre de l'aide juridictionnelle. Observer l'activité des cabinets d'avocat de manière approfondie apparaît nécessaire dans la mesure où celle-ci participe directement au fonctionnement de l'institution judiciaire.

Néanmoins, il paraît important d'éviter que l'allongement de ce stage ne conduise à retarder l'arrivée des futurs magistrats dans les juridictions. En outre, l'allongement de la scolarité globale n'est pas souhaité par le directeur de l'ENM qui a mis en avant l'impact financier substantiel d'une telle réforme pour l'ENM, la formation d'un auditeur de justice représentant un coût de 3.000 euros par mois.

Votre commission vous propose, par **un amendement**, de **réduire d'un mois la durée du stage d'immersion en cabinet d'avocat retenue par les députés pour permettre de maintenir la durée actuelle de la formation initiale** (trente et un mois).

Un stage de cinq mois n'aurait pas d'impact sur le temps global de la formation initiale, sous réserve d'un aménagement du programme pédagogique, à savoir la suppression du stage d'ouverture sur l'extérieur. En effet en 2002, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice s'était interrogée sur la valeur ajoutée du stage extérieur de trois mois accompli en début de formation, jugé décevant par plusieurs auditeurs de justice<sup>1</sup>. Il pourrait donc être affecté au stage avocat les trois mois libérés par le stage d'ouverture sur l'extérieur auxquels s'ajouteraient les deux mois actuels de stage, soit cinq mois au total.

En outre, votre commission vous propose un **amendement de précision** pour viser les seules dispositions de l'article 18-2 de l'ordonnance statutaire qui traitent des dérogations accordées aux auditeurs de justice recrutés sur titre en matière de stage (son avant-dernier alinéa) et non l'article 18-2 dans son ensemble, de plus large portée.

---

<sup>1</sup> « *Quels métiers pour quelle justice ?* » - Rapport n° 345 de M. Christian Cointat (session 2001-2002) au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, page 42.

Par un amendement à l'article 11 du présent projet de loi organique, votre commission vous proposera de reporter l'entrée en vigueur de la présente réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il ne paraît en effet pas souhaitable d'appliquer aux trois promotions d'auditeurs<sup>1</sup> qui ont déjà commencé leur formation initiale à l'ENM l'allongement de la durée du stage avocat.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier C **ainsi modifié**.

*Article premier D (nouveau)*

(art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Contenu de l'avis du jury chargé du classement des auditeurs de justice aptes à l'exercice des fonctions judiciaires**

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'élargir le contenu de l'avis du jury chargé de procéder au classement des auditeurs de justice déclarés aptes à exercer des fonctions judiciaires pour prendre acte de la pratique.

• **Le droit applicable**

A l'issue de la phase généraliste de la formation initiale (vingt-cinq mois), les auditeurs de justice jugés aptes à la sortie de l'ENM à devenir magistrat de plein exercice sont **classés par ordre de mérite**, compte tenu de la note d'études<sup>2</sup>, de la note de stage juridictionnel et de la note de l'examen final.

L'article 21 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 confie à **un jury** -nommé par arrêté du garde des sceaux sur proposition du conseil d'administration de l'ENM<sup>3</sup>- le soin de procéder à ce **classement**, lequel est ensuite transmis au garde des sceaux et publié au journal officiel. La formation à l'ENM revêt **un caractère probatoire** dans le sens où, à ce stade, ce jury peut décider d'exclure de la formation initiale un auditeur ou lui imposer un redoublement.

Ce même article prévoit que le jury assortit la déclaration d'aptitude **de chaque auditeur d'une recommandation sur les fonctions que celui-ci paraît le mieux à même d'exercer dans le cadre de son premier poste**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des auditeurs nommés en janvier 2005, de ceux nommés en janvier 2006 et de ceux qui ont récemment rejoint l'ENM au début de cette année.

<sup>2</sup> Qui sanctionne les travaux accomplis au cours de la scolarité commune à Bordeaux.

<sup>3</sup> Article 45 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole Nationale de la Magistrature : ce jury se compose d'un magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation, président, d'un directeur ou un sous-directeur au ministère de la justice, d'un maître des requêtes au Conseil d'État ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes, d'un magistrat de cour d'appel, d'un magistrat d'un tribunal de grande instance et de deux professeurs des universités, dont au moins un professeur de droit.

<sup>4</sup> Cette disposition prévue par la loi organique n° 94-101 du 5 février 1994 est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Au vu des notes d'études et de stage, le directeur de l'ENM adresse au jury de classement des propositions de recommandations, avant le déroulement des épreuves de l'examen final. Le jury délibère sur ces propositions au moment d'établir le classement des auditeurs de justice déclarés aptes à devenir magistrat.

Le décret du 4 mai 1972 relatif à l'ENM prévoit que les recommandations sont adressées au garde des sceaux, au directeur de l'école et à l'auditeur de justice<sup>1</sup> (article 49). Les auditeurs de justice peuvent formuler des observations en réponse à une recommandation émise à leur encontre tant qu'ils n'ont pas fait connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, le choix d'un poste. Ces observations sont adressées, par l'intermédiaire du directeur de l'école, au garde des sceaux.

Ces recommandations ainsi que les observations éventuelles des auditeurs **sont transmises, par le garde des sceaux, au CSM appelé à se prononcer sur les propositions de nomination des auditeurs à leur premier poste** (article 38, deuxième alinéa du décret n° 94-199 du 9 mars 1994).

Dans sa décision n° 93-336 DC du 27 janvier 1994, le Conseil constitutionnel a estimé que les recommandations du jury de classement **« ne sauraient lier le Conseil supérieur de la magistrature à qui il appartient d'émettre en toute indépendance un avis sur la nomination des auditeurs de justice »**. Ainsi, en mars 2002, le CSM a émis deux avis défavorables à l'égard de deux auditeurs qui avaient choisi un poste de juge des enfants alors que les recommandations écartaient les fonctions de juge d'instruction et de substitut<sup>2</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les recommandations du jury de classement des auditeurs de justice sont prises en compte par le CSM<sup>3</sup>, sans pour autant que cela affecte son entière liberté d'appréciation. Comme il l'a expliqué dans son rapport annuel d'activité pour 2001, le Conseil confronte systématiquement les éléments d'évaluation contenus dans le dossier et les décisions ou recommandations du jury de classement, d'une part, au profil du poste choisi, d'autre part, à la question de savoir si la nomination envisagée est compatible avec l'intérêt du service public de la justice.

#### • La pratique

**Les recommandations sont loin d'être systématiques. Exprimées uniquement en cas de difficulté**, elles visent en effet à **déconseiller le choix de certaines fonctions** (souvent des fonctions spécialisées). Telle est la raison

---

<sup>1</sup> Après la publication des résultats, le président ou un membre du jury remet à chaque auditeur de justice la recommandation qui le concerne. En cas d'impossibilité, elle est notifiée par lettre recommandée avec avis de réception.

<sup>2</sup> Les deux intéressés ont été proposés à une nomination aux fonctions de juge non spécialisé qui a été validée par le CSM en mai 2002.

<sup>3</sup> Quatrième alinéa de l'article 26 de l'ordonnance statutaire – le CSM est en effet toujours saisi pour avis des propositions de nomination des auditeurs de justice à leur premier poste.

pour laquelle **on en recense peu** depuis l'entrée en vigueur de cette mesure (1996), leur nombre variant entre 1 et 5 selon les promotions<sup>1</sup>.

Le CSM, s'appuyant sur le rapport du jury de classement de la promotion 1997, a souligné les limites de ce dispositif, « *en définitive très difficile à utiliser. Il peut conduire à attribuer à un auditeur faisant l'objet de plusieurs recommandations un poste qui n'a pas été proposé à un auditeur mieux classé. Il a conduit le jury à recommander la nomination comme juge ou substitut placé de certains auditeurs à l'opposé du but recherché par les auteurs des textes qui les ont créés* »<sup>2</sup>.

Le CSM a en outre mis en avant le caractère limité du pouvoir de recommandation exclusivement destiné à exprimer des réserves sur l'aptitude à exercer certaines fonctions judiciaires. Ainsi, le plus récent rapport du jury de classement (mai 2006) souligne, pour la promotion d'auditeur de justice 2004, que « *pour deux auditeurs, les restrictions ont porté sur les fonctions de juge d'instruction, de juge des enfants et de juge placé auprès du premier président. Pour les deux autres, elles ont été limitées aux fonctions de juge d'instruction et de juge placé* ».

Consacrant **en droit la pratique actuelle**, le **présent article** complète le premier alinéa de l'article 21 de l'ordonnance statutaire pour prévoir la possibilité, pour le jury de classement, d'émettre, « *le cas échéant, des réserves sur les fonctions pouvant être exercées par l'auditeur* ».

La référence aux réserves pourra *a contrario* permettre au jury de formuler des observations positives sur un auditeur de justice, ce qui paraît plus conforme à la philosophie initiale de la réforme adoptée en 1994. En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 27 janvier 1994 précitée, avait relevé qu'il « *appartient au jury, en tenant compte de critères objectifs résultant du déroulement de la scolarité, de faire des recommandations relatives aux diverses fonctions pour lesquelles l'auditeur lui paraît avoir pleine aptitude* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier D **sans modification**.

*Article premier E (nouveau)*

(art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Versement de la recommandation et des réserves  
du jury de classement au dossier des magistrats**

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit le versement des recommandations et réserves émises par le jury de classement au dossier des magistrats.

---

<sup>1</sup> Promotion 1996 : 1 ; promotion 1997 : 5 ; promotion 1998 : 4 ; promotion 1999 : 4 ; promotion 2000 : 3 ; promotion 2001 : 1 ; promotion 2002 : 3 ; promotion 2003 : 3 ; promotion 2004 : 4.

<sup>2</sup> Rapport annuel d'activité du CSM pour 2001.

Actuellement, l'article 12-2 de l'ordonnance statutaire indique que le dossier d'un magistrat doit comporter toutes les pièces intéressant sa situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Les pièces de l'état civil relatives au magistrat sont systématiquement jointes au dossier. Le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 précise que les documents concernant l'évaluation de l'activité professionnelle du magistrat sont également versés au dossier.

Les **recommandations**, éventuellement assorties des observations de l'auditeur, sont transmises au CSM lorsqu'il est appelé à se prononcer sur les nominations des auditeurs à leur premier poste. **Une fois l'avis émis, celles-ci sont ensuite versées aux dossiers des auditeurs de justice lesquels sont retournés à l'ENM. En revanche, elles ne peuvent être versées au dossier d'un magistrat** (troisième alinéa de l'article 39 du décret du 9 mars 1994). Cette règle tire les conséquences d'une **observation du Conseil constitutionnel** qui, dans sa décision du 27 janvier 1994 précitée, avait souligné la portée limitée du pouvoir conféré au jury de classement par le législateur, considérant que les recommandations *« ne doivent être mentionnées qu'à l'occasion de la première affectation des intéressés »*.

Afin de donner une force plus grande aux recommandations du jury de classement, **le présent article propose d'en élargir la portée** en prévoyant leur **versement aux dossiers des magistrats**. Ce versement interviendrait à l'occasion de la première affectation des auditeurs de justice. Il s'agit de permettre leur prise en compte par les autorités de nomination compétentes (garde des sceaux, CSM) **pour les affectations d'un magistrat tout au long de sa carrière**.

Ce **dispositif qui concrétise une proposition de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature** formulée en 2003<sup>1</sup> **mérite d'être approuvé** : il offre **une garantie supplémentaire** pour apprécier **l'opportunité d'une nomination**. Il est en effet important qu'avant de se prononcer sur la nomination d'un magistrat, les autorités compétentes disposent de toutes les informations utiles sur son parcours depuis son origine, afin d'éviter des erreurs d'appréciation préjudiciables au bon fonctionnement de la justice. Une telle exigence constitue un meilleur gage de l'efficacité de l'institution judiciaire.

Tout en regrettant que les organisations représentatives de magistrats n'aient pas été consultées sur la présente réforme, les représentantes du Syndicat de la magistrature ont souhaité que la recommandation puisse être retirée du dossier du magistrat à l'issue d'un délai raisonnable. Une telle condition ne paraît pas nécessaire, le dossier du magistrat étant susceptible d'évoluer et de contenir des éléments positifs de nature à contrebalancer la portée de réserves anciennes.

---

<sup>1</sup> Page 30 du rapport de cette commission.

Dans un souci d'impartialité, il semble toutefois opportun d'améliorer le dispositif adopté par les députés pour permettre la **prise en compte** par les autorités de nomination du **point de vue du magistrat en cause**.

A cette fin, votre commission vous propose **par amendement** de compléter le présent article pour prévoir **le versement au dossier des observations que les auditeurs de justice peuvent formuler en réponse aux recommandations émises à leur encontre**.

Elle vous propose d'adopter l'article premier E **ainsi modifié**.

*Article premier*

(art. 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Soumission des candidats issus des concours complémentaires à une formation initiale probatoire**

Le présent article a pour objet de soumettre les candidats aux fonctions judiciaires recrutés par la voie des concours complémentaires à une formation initiale probatoire.

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001<sup>1</sup> a institué à **titre permanent deux nouvelles voies de recrutement de magistrats par concours** en insérant dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 un article 21-1. Ce dispositif a ouvert l'accès au second et au premier grade de la magistrature à des personnes justifiant d'une certaine expérience professionnelle antérieure dans le domaine juridique, administratif, économique et social les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Les conditions de diplôme imposées aux candidats sont identiques à celles prévues pour les candidats au premier concours de l'ENM<sup>2</sup> (deuxième alinéa). Selon le grade visé, l'âge requis des candidats varie (trente-cinq ans au moins s'agissant du second grade, et cinquante ans au moins pour le premier), de même que l'ancienneté professionnelle exigée (dix et quinze ans d'expérience qualifiante pour l'accès respectivement au second et au premier grade) (troisième à cinquième alinéas). Les candidats ne peuvent se présenter plus de trois fois à ces concours.

Le nombre de magistrats susceptibles d'être intégrés ne peut dépasser un plafond fixé, pour le second et le premier grade, respectivement à un cinquième de l'effectif total des recrutements intervenus au second grade au cours de l'année précédente et à un dixième du nombre total des nominations en avancement au premier grade prononcées au cours de l'année précédente (onzième à treizième alinéas).

Par exception, pour les années 2002 et 2003, le législateur avait fixé ce maximum à 125 postes, pour l'accès au second grade.

---

<sup>1</sup> Relative à relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>2</sup> Définies au 1° de l'article 16 de l'ordonnance statutaire.

Le nombre de candidats admis par ces voies complémentaires, en régression depuis 2003, n'a jamais atteint les limites posées par le législateur.

En 2002, 73 postes du second grade (sur 125 autorisés) ont été pourvus par cette voie et 84 (sur 125 autorisés) en 2003. En 2004, 51 candidats pour 80 postes offerts ont réussi les concours dont 3 pour le premier grade. Le concours complémentaire organisé en 2005 n'a concerné que des postes du second grade, 30 candidats (sur 30 postes offerts) ayant été admis. Aucun concours n'a été ouvert en 2006.

La profession d'avocat est largement représentée au sein des candidats recrutés (14 sur 48 admis en 2004 ; 11 sur 30 admis en 2005).

Comme l'ont indiqué les représentants de l'association des magistrats issus des concours complémentaires et exceptionnels (AMICCE), la grande majorité des candidats recrutés par cette voie ont été affectés au renforcement des cours d'appel pour résorber les stocks d'affaires en instance dans le cadre des contrats d'objectifs conclus avec le ministère de la justice.

Les candidats admis suivent, préalablement à leur entrée en fonction, **une formation de six mois** organisée par l'ENM comprenant une formation théorique à l'ENM d'une durée d'un mois et des stages pratiques en juridiction d'une durée de cinq mois et qui ne donnent lieu à aucune évaluation. Comme l'a souligné l'ENM dans son rapport administratif et financier pour 2003, « *outre les enseignements généraux consacrés aux pratiques du procès équitable, au statut et à la responsabilité des magistrats, à l'organisation et au fonctionnement du tribunal de grande instance, les stagiaires ont bénéficié d'une formation les préparant à l'ensemble de la fonction qu'ils allaient exercer à compter du mois de mars 2004* »<sup>1</sup>.

Pendant cette période de formation, les futurs magistrats sont rémunérés (sixième alinéa de l'article 21-1 de l'ordonnance statutaire, complété par le décret n° 2001-1099 du 22 novembre 2001<sup>2</sup>).

Préalablement à toute activité, les candidats sont soumis à l'obligation de prêter serment devant la cour d'appel et de jurer de « *conserver le secret des actes du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement* » dont ils pourraient avoir connaissance au cours de leur stage (septième alinéa de l'article 21-1 de l'ordonnance statutaire).

Aucun contrôle de leur aptitude professionnelle n'est prévu par la loi organique, la réussite aux concours complémentaires garantissant ainsi aux candidats d'être intégrés dans la magistrature. A l'issue de cette période de

---

<sup>1</sup> Page 27 de ce rapport.

<sup>2</sup> Décret relatif aux modalités du recrutement de magistrats prévu par l'article 21-1 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

formation, ils sont nommés dans leur fonction dans les formes définies par l'ordonnance statutaire aux emplois pour lesquels ils ont été recrutés (huitième alinéa), après avis conforme du CSM s'agissant du poste au siège, après avis simple du CSM pour un poste au parquet. Aucun avis défavorable n'a à ce jour été émis par le CSM à une proposition de nomination d'un candidat issu d'un concours complémentaire.

**Le présent article concrétise une des propositions de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature formulées en novembre 2003**, qui avait prôné un aménagement des modalités de recrutement en vue « *d'une meilleure appréciation des garanties éthiques des candidats à la magistrature* »<sup>1</sup>.

Le 1<sup>o</sup> du présent article réécrit le sixième alinéa de l'article 21-1 de l'ordonnance statutaire pour soumettre les candidats admis aux concours complémentaires, à l'instar des auditeurs de justice recrutés par la voie des trois concours d'entrée à l'ENM, à une formation probatoire.

Il maintient le principe d'une **formation rémunérée, organisée par l'ENM et comprenant un stage en juridiction** effectué selon les modalités prévues pour les auditeurs de justice fixées à l'article 19 de l'ordonnance statutaire<sup>2</sup>.

Le renvoi qui figure actuellement au premier alinéa de l'article 20 de l'ordonnance statutaire relatif à la soumission des auditeurs de justice au secret professionnel, redondant avec les obligations qui découlent du serment que prêtent les candidats issus des concours complémentaires, en application du septième alinéa de l'article 21-1 de la même ordonnance, ne serait pas repris.

Le contenu de la formation initiale comprenant une période de formation théorique à l'ENM et une période de stage resterait semblable au schéma actuel.

Les députés ont modifié ce dispositif par deux amendements, pour en améliorer la rédaction.

Le 2<sup>o</sup> du présent article, s'inspirant des dispositions en vigueur pour les magistrats recrutés par la voie de l'intégration directe (article 25-3 de l'ordonnance statutaire)<sup>3</sup>, décrit **la procédure qui découle du caractère probatoire conféré à la formation initiale des candidats issus des concours complémentaires**.

---

<sup>1</sup> Page 39 du rapport de cette commission.

<sup>2</sup> Voir supra, commentaire de l'article premier C.

<sup>3</sup> Qui décrit la procédure applicable lorsque la commission décide de subordonner la nomination du candidat à une intégration directe à l'accomplissement d'un stage probatoire en juridiction.

Il prévoit que le bilan de la formation probatoire de chaque candidat sélectionné par la voie des concours complémentaires est dressé par le directeur de l'ENM qui établit, à cet effet, un rapport qu'il adresse au jury chargé d'établir le classement des auditeurs de justice déclarés aptes à exercer les fonctions judiciaires. Le directeur de l'ENM pourra se fonder sur le rapport de stage du magistrat délégué à la formation et les appréciations des maîtres de conférences de l'ENM pour motiver le sens de l'avis qu'il rend sur chaque candidat.

Il est proposé de confier au jury de classement des auditeurs de justice le soin de décider de **l'aptitude du candidat à exercer les fonctions judiciaires**. En l'absence d'examen final imposé aux candidats recrutés par voie complémentaire, le jury devrait, avant de rendre sa décision, s'entretenir avec le candidat. Ainsi, le CSM ne pourrait plus être saisi de propositions de nomination de candidats n'ayant pas été mis en situation de juger comme tel est le cas actuellement.

Les députés, sur la proposition de leur commission des lois, ont adopté ce dispositif sous réserve d'une amélioration de pure forme.

Le **3° du présent article** introduit une nouveauté en soumettant les candidats issus des concours complémentaires déclarés aptes à exercer les fonctions judiciaires à l'obligation de suivre **une formation complémentaire**, jusqu'à leur nomination.

Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que cette formation devrait prendre la forme d'un stage de pré-affectation dans la fonction choisie par le candidat à l'issue des épreuves du concours et être effectué avant la prise de fonctions. Cette phase de formation devrait ainsi constituer le pendant de la phase spécialisée de la formation initiale dispensée aux auditeurs de justice.

L'Assemblée nationale, sur la proposition de sa commission des lois, a apporté à ces dispositions une correction de pure forme.

Votre commission vous soumet **un amendement** pour préciser que les candidats sont déclarés aptes « *à exercer les fonctions judiciaires* ».

Les représentants de l'AMICCE se sont inquiétés des conséquences de l'instauration d'un stage probatoire, mettant en avant le risque qu'une telle mesure dissuade des candidats, surtout ceux issus du secteur privé. Ils ont fait valoir la sélectivité des épreuves des concours, notamment s'agissant de l'accès au premier grade et ont souligné, dans l'hypothèse d'une soumission à un stage probatoire, la nécessité que l'évaluation du stage en juridiction soit effectuée par plusieurs magistrats pour éviter un certain arbitraire. Ils se sont en revanche félicités de la mise en place d'une formation complémentaire postérieure à la nomination.

L'exercice des fonctions juridictionnelles présente de telles spécificités qu'il paraît toutefois difficile d'envisager que certains candidats échappent à la mise à l'épreuve de la réalité judiciaire et ne puissent être évalués sur leur réelle capacité à juger.

L'ouverture du corps de la magistrature, pour être effective, exige que les voies de recrutement parallèles soient suffisamment attractives pour susciter des candidatures du haut niveau. A cet égard, il est impératif que le **Gouvernement respecte l'engagement pris il y a cinq ans dans le cadre de la réforme statutaire de juin 2001 d'ouvrir aux magistrats recrutés par concours complémentaires la possibilité de racheter leurs droits à pension au titre des activités exercées antérieurement à leur entrée dans le corps judiciaire. Cette réforme est très attendue des intéressés, comme l'ont souligné les représentants de l'AMICCE.**

Sous réserve de cette observation et de l'amendement précédemment présenté, votre commission vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié.**

*Articles premier bis et premier ter (nouveaux)*  
(art. 25 et 25-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)  
**Augmentation du nombre maximal de recrutements au titre  
de l'intégration directe dans le corps judiciaire**

Ces articles, insérés par l'Assemblée nationale, ont pour objet d'accroître la proportion du nombre de magistrats susceptibles d'être recrutés par la voie de l'intégration directe.

Actuellement, les personnes justifiant d'une ancienneté d'exercice professionnel -de sept ans au minimum- les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires peuvent accéder aux trois grades de la magistrature par une voie parallèle aux concours d'entrée à l'ENM.

Ce dispositif, ancien pour les magistrats intégrés directement aux fonctions hors hiérarchie<sup>1</sup>, a été élargi aux grades inférieurs en 1992<sup>2</sup>.

Les conditions d'intégration directe dans le corps judiciaire diffèrent en fonction des grades auxquels il est possible d'accéder.

---

<sup>1</sup> Introduit par la loi organique n° 70-642 du 17 juillet 1970.

<sup>2</sup> Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

**Conditions prévues pour l'intégration directe dans le corps judiciaire**

<b>Conditions</b>	<b>Accès au second grade</b> <i>(art. 22 de l'ordonnance statutaire)</i>	<b>Accès au premier grade</b> <i>(art. 23 de l'ordonnance statutaire)</i>	<b>Accès à la hors hiérarchie</b> <i>(art. 40 de l'ordonnance statutaire)</i>
<b>Conditions communes</b>	Etre de nationalité française, être de bonne moralité, jouir de ses droits civiques, être en position militaire régulière et apte physiquement		
<b>Conditions d'âge</b>	Etre âgés de trente cinq ans au moins	-	-
<b>Conditions de diplômes et/ou justification d'une expérience professionnelle</b>	- Etre titulaire d'une maîtrise et avoir exercé pendant sept ans une activité professionnelle particulièrement qualifiante ou avoir occupé pendant la même période un emploi dans la fonction publique au sein de la catégorie A ; - justifier de sept années de services effectifs en qualité de greffier en chef ou de conseil de prud'hommes	- Etre titulaire d'une maîtrise et avoir exercé pendant dix-sept ans une activité professionnelle particulièrement qualifiante ; - justifier de sept années de services effectifs en qualité de greffier de chef ou de conseil de prud'hommes, sous certaines conditions de grade et d'emploi que l'expérience qualifie particulièrement	- Etre conseiller d'Etat ; - être magistrat judiciaire détaché dans un emploi de directeur ou de chef de service du ministère de la justice ou de directeur de l'ENM et justifier de cinq ans d'ancienneté dans ces fonctions ; - être maître des requêtes au Conseil d'Etat et justifier de dix ans d'ancienneté dans cette fonction ;  - être professeur des Facultés de droit et avoir enseigné dix ans en cette qualité ou en qualité d'agrégé ;  - être avocat au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, membre ou ancien membre du conseil de l'ordre et justifier de vingt années d'exercice professionnel ;  - être avocat inscrit à un barreau français et justifier de vingt-cinq années d'exercice de cet professionnel

Source : Ordonnance statutaire du 22 décembre 1958

Le législateur a soumis l'intégration directe des magistrats aux second et premier grades à un **contrôle rigoureux** en :

- exigeant, préalablement à la nomination aux fonctions judiciaires, l'avis conforme de la commission d'avancement prévue à l'article 34 de

l'ordonnance statutaire, le directeur de l'ENM et le président du jury des concours d'entrée à l'école assistant avec voix consultative aux délibérations de la commission (premier alinéa de l'article 25-2 de l'ordonnance statutaire)<sup>1</sup> ;

- plafonnant le nombre d'intégrations directes qui ne peuvent dépasser -pour l'accès au second grade- **un cinquième de la totalité des recrutements au second grade de l'année civile précédente** (article 25 de l'ordonnance statutaire) et -pour l'accès au premier grade-, le **quinzième des promotions** à ce grade intervenues **l'année civile précédente** (article 25-1 de l'ordonnance statutaire). La loi n'a pas fixé de limites pour l'intégration directe aux fonctions hors hiérarchie.

Cette limite maximale n'est jamais atteinte, les recrutements intervenus depuis 2000 se situant entre 19 en 2003 et 31 en 2004.

**Les recrutements de magistrats  
par la voie de l'intégration directe intervenus depuis 2000**

	Intégration directe au second grade	Intégration directe au premier grade	Intégration directe aux fonctions hors hiérarchie	<b>Total</b>
2000	26	-	1	<b>27</b>
2001	22	2	1	<b>25</b>
2002	25	2	-	<b>27</b>
2003	16	3	-	<b>19</b>
2004	27	3	1	<b>31</b>
2005	20	5	2	<b>27</b>
2006	14	8	2	<b>24</b>

Source : Ministère de la justice

**Les articles premier bis et premier ter** modifient respectivement les articles 25 (accès au second grade) et 25-1 (accès au premier grade) de l'ordonnance statutaire pour assouplir les conditions de recrutement par la voie de l'intégration directe. Il est proposé d'accroître le nombre maximal de postes de magistrats susceptibles d'être pourvus :

- les nominations au **second grade** de la magistrature pouvant être prononcées dans la limite du **quart** des recrutements à ce grade de l'année civile précédente ;

- l'intégration directe au **premier grade** de la magistrature pouvant intervenir dans la limite d'un **dixième** des promotions à ce grade de l'année civile précédente.

Les intégrations directes dans la magistrature prononcées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et le 30 juin 2006 démontrent l'intérêt de ce dispositif qui permet d'ouvrir le corps de la magistrature à des personnes expérimentées

---

<sup>1</sup> L'accès de certains candidats (maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, professeurs de droit et avocats) aux fonctions hors hiérarchie est subordonné à un avis simple de la commission d'avancement.

dans le domaine du droit et d'origine professionnelle variée. Ainsi, la commission d'avancement a émis des avis favorables à l'égard de 4 avocats, 2 cadres du secteur privé, 2 greffiers en chef, 3 officiers publics ministériels, 1 avoué de cour d'appel, 1 fonctionnaire territorial, 1 conseiller en service extraordinaire<sup>1</sup>.

Les avocats sont majoritairement représentés au sein des magistrats recrutés à ce titre (plus de la moitié des candidats admis en 2005, un peu moins de la moitié en 2004), ce qui démontre l'intérêt de cette voie d'accès qui constitue une passerelle entre ces deux professions propice à leur enrichissement réciproque et au développement d'une culture commune du droit.

Comme l'avait souligné votre commission en 2002 dans le cadre de ses travaux sur l'évolution des métiers de la justice, cette voie d'accès apporte au corps de la magistrature une « *respiration précieuse et permet un élargissement de ses bases de recrutement* ». Il avait été également souligné que les avantages de ce mode de recrutement faisaient l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble des magistrats entendus par cette mission<sup>2</sup>.

L'initiative des députés mérite donc d'être approuvée.

Votre commission des lois vous propose d'adopter les articles premier *bis* et premier *ter* **sans modification**.

#### *Article 2*

(art. 25-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

#### **Généralisation de l'obligation de suivre une formation probatoire à tous les candidats admis à l'intégration directe dans le corps judiciaire**

Le présent article propose de généraliser à tous les candidats admis à l'intégration directe dans le corps judiciaire, aux deux premiers grades, l'obligation de suivre une formation probatoire préalablement à leur nomination en qualité de magistrat.

**Actuellement, le droit en vigueur prévoit un processus de sélection des candidats rigoureux au cours duquel, selon leur profil, ceux-ci peuvent être soumis à l'obligation de suivre une formation probatoire.**

Les mêmes règles s'imposent indépendamment du grade (second ou premier) auquel postule le candidat.

Les candidatures sont déposées au parquet général de la cour d'appel du lieu de résidence des personnes intéressées qui les instruit, puis les transmet au ministère de la justice, lequel les soumet enfin à l'examen de la commission d'avancement.

---

<sup>1</sup> Rapport d'activité de la commission d'avancement 2005-2006, page 6.

<sup>2</sup> Rapport n° 345 (session 2001-2002) précité, page 36.

Avant de se prononcer sur leur nomination, cette commission peut imposer aux candidats l'obligation de suivre une formation probatoire. Cette possibilité prévue par l'article 25-2 de l'ordonnance statutaire (troisième alinéa) est destinée à prendre en compte la diversité de l'origine des candidats, lesquels peuvent être plus ou moins rompus au fonctionnement de l'institution judiciaire.

Le premier alinéa de l'article 25-3 de cette même ordonnance, après avoir rappelé le principe d'une telle faculté pour la commission d'avancement, précise que la formation probatoire prend la forme d'un **stage probatoire en juridiction organisé par l'ENM**, selon les modalités applicables aux auditeurs de justice définies à l'article 19 de la même ordonnance. Le directeur de l'ENM décide, en tenant compte des préférences exprimées par le candidat, de la date et du lieu de ce stage dont la durée ne peut excéder six mois<sup>1</sup>. En pratique, sa durée s'établit toujours à six mois. Le candidat admis au stage probatoire est astreint au secret professionnel et prête un serment analogue à celui prévu pour les candidats issus des concours complémentaires<sup>2</sup> (quatrième alinéa de l'article 25-3 de l'ordonnance statutaire).

Le bilan du stage établi par le directeur de l'ENM comprend le rapport de synthèse du magistrat délégué à la formation de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le stage s'est déroulé, rédigé sur la base des appréciations portées par les maîtres de stage et le directeur de centre de stage, auquel le directeur de l'école joint son avis motivé. Ce bilan est remis au jury chargé du classement des auditeurs de justice dans le délai d'un mois suivant la date de fin de stage (troisième alinéa de l'article 25-3 de l'ordonnance statutaire).

Après un entretien avec le candidat, le jury de classement transmet à la commission d'avancement son avis sur l'aptitude de celui-ci à exercer les fonctions judiciaires, accompagné du bilan du stage.

Aux termes de ce processus, la commission d'avancement décide ou non de nommer l'intéressé dans le corps judiciaire.

**La faculté de soumettre les candidats à une obligation de suivre une formation probatoire est devenue le principe, la dispense de stage probatoire l'exception.** Au demeurant, la commission d'avancement sanctionne les candidats qui ne donnent pas satisfaction, ayant plusieurs fois opposé un refus à des nominations de candidats au vu du bilan du stage probatoire (9 avis de rejet sur 38 candidats soumis à un stage probatoire en 2004 ; 4 avis de rejet sur 27 candidats soumis à un tel stage en 2005).

**Prenant acte de la pratique, le présent article propose d'inverser la règle en généralisant à l'ensemble des candidats à l'intégration directe l'obligation de suivre une formation probatoire, sous réserve d'une exception strictement encadrée.**

---

<sup>1</sup> Article 34 du décret du 7 janvier 1993 précité.

<sup>2</sup> Voir *supra* le commentaire de l'article premier.

Le **1° de cet article** réécrit l'alinéa premier de l'article 25-3 de l'ordonnance statutaire pour poser ce principe. Comme actuellement, la formation probatoire serait organisée par l'ENM. Le texte prévoit que cette formation comporte « *notamment* » un stage juridictionnel selon les modalités prévues pour les auditeurs de justice<sup>1</sup>, comme aujourd'hui, laissant entendre qu'elle peut également prendre une autre forme.

Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que le stage probatoire en juridiction est actuellement précédé d'une semaine d'enseignements à l'ENM à Bordeaux, au cours de laquelle sont abordés la déontologie, les principes de la procédure et le fonctionnement d'une juridiction, ainsi que l'apprentissage de la technique de rédaction des jugements et de la tenue d'une audience. Ainsi, la nouvelle rédaction est destinée à tenir compte de cette réalité.

Les députés, sur la proposition de leur commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, ont modifié le texte initial pour préciser que ce dispositif s'applique aux candidats « *à une intégration directe au titre des articles 22 et 23* », « *s'ils sont admis* » dans le souci de distinguer clairement l'étape de l'admission des candidats de celle de leur nomination en qualité de magistrat.

Outre **un amendement** tendant à supprimer l'adverbe « *notamment* » inutile et sans portée juridique véritable, votre commission vous soumet un **amendement** pour préciser quelle autorité est compétente pour décider d'admettre les candidats à l'intégration directe à suivre une formation probatoire. Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale est en effet muet sur ce point. Il vous est proposé de confier cette prérogative à la commission d'avancement qui paraît la mieux placée pour apprécier la valeur des candidatures, compte tenu de ses attributions actuelles en matière d'intégration directe.

Les modalités actuelles d'évaluation du stage probatoire seraient maintenues.

Le **2° du présent article** insère, après le premier alinéa, un alinéa pour **prévoir la possibilité** pour la commission d'avancement, **à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat**, de le **dispenser de suivre la formation probatoire**. Cette dérogation se justifie par le souci d'éviter d'imposer une procédure trop lourde de nature à décourager les candidats les plus expérimentés de postuler aux fonctions judiciaires.

Les **3°, 4° et 5° du présent article** opèrent des **coordinations** respectivement dans le deuxième alinéa de l'article 25-3 (secret professionnel et prestation de serment) pour tenir compte de la généralisation de l'obligation de suivre la formation probatoire à tous les candidats à l'intégration directe et de la définition du contenu de cette formation qui n'est plus réductible à un

---

<sup>1</sup> Possibilité de participer à l'activité juridictionnelle (actes d'instruction par exemple) sans délégation de signature.

stage en juridiction mais comporte également une période de formation théorique à l'ENM.

Votre commission vous propose un **amendement rédactionnel** au 5° du présent article.

En outre, dans le souci de renforcer l'impartialité de la procédure d'instruction des candidatures, votre commission vous propose un **amendement** pour rendre obligatoire **la motivation des avis défavorables de la commission d'avancement à l'intégration directe dans le corps judiciaire d'un candidat dont la formation probatoire n'a pas été satisfaisante**. Cette exigence supplémentaire permettra de comprendre le sens des avis rendus et de garantir la cohérence des critères d'admission utilisés.

Elle vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

*Article 2 bis (nouveau)*

(art. 26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Interdiction de choisir un premier poste ayant fait l'objet de réserves de la part du jury de classement des auditeurs de justice**

Cet article, inséré par les députés, prévoit d'interdire aux auditeurs de justice de choisir un premier poste ayant fait l'objet de réserves du jury chargé d'établir le classement des auditeurs de justice jugés aptes à exercer les fonctions judiciaires.

**Actuellement**, les conditions dans lesquelles interviennent les nominations des auditeurs de justice à leur premier poste sont les suivantes :

- les auditeurs de justice choisissent, suivant leur rang de classement, leur première affectation sur une liste proposée par la direction des services judiciaires du ministère de la justice. Une fois leur choix arrêté, ils font connaître au garde des sceaux le poste auquel ils souhaitent être nommés (deuxième alinéa de l'article 26 de l'ordonnance statutaire). En l'absence de choix, l'auditeur fait d'office l'objet d'une proposition de nomination et, en cas de refus de cette proposition, il est considéré comme démissionnaire (troisième alinéa de l'article 26 de l'ordonnance statutaire) ;

- au vu des choix exprimés par les auditeurs, le garde des sceaux saisit pour avis la formation compétente du CSM (quatrième alinéa de l'article 26 de la même ordonnance). En cas d'avis défavorable sur la nomination d'un auditeur à un emploi du siège, une nouvelle proposition de nomination est à nouveau soumise pour avis au CSM, après consultation de l'intéressé. Pour les nominations à un emploi du parquet, le garde des sceaux peut passer outre l'avis du CSM ou lui soumettre une nouvelle proposition, après consultation de l'intéressé (cinquième alinéa de l'article 26 de la même ordonnance) ;

- une fois l'avis du CSM rendu, les auditeurs de justice sont nommés à un poste du second grade de la hiérarchie judiciaire par décret du Président de la République sur proposition du garde des sceaux.

**A aucun moment l'auditeur n'est lié par les recommandations du jury de classement qui n'ont pour lui qu'une valeur de conseil.**

En 2002, votre commission avait regretté, dans le cadre des travaux de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, que « *l'adéquation du profil et des aptitudes des auditeurs de justice à leur première affectation ne constitue pas un élément déterminant* ». Deux raisons expliquent cette situation :

- la première résulte de l'absence d'implication du ministère de la justice dans l'élaboration de la liste des postes proposés qui n'est pas établie selon les compétences des auditeurs mais essentiellement en fonction des postes non pourvus dans le cadre des mutations de magistrats ;

- la seconde tient aux critères qui guident le choix des postes par les auditeurs de justice, le plus souvent déterminé par des considérations géographiques<sup>1</sup>.

Il n'en demeure pas moins que le CSM se montre particulièrement attentif aux premières nominations dans le corps judiciaire, comme il l'indique dans son rapport annuel d'activité pour 2000 qui signale un cas dans lequel la formation compétente pour les magistrats du siège « *s'est opposée à la nomination d'un auditeur de justice à un poste choisi conformément à la recommandation du jury de classement mais ne correspondant pas en réalité à ses aptitudes actuelles. La Chancellerie ayant proposé, ensuite, à cet auditeur, qui l'a accepté, un poste conforme au profil défini par le Conseil, sa nomination a pu intervenir en temps utile* »<sup>2</sup>. L'intervention du CSM apparaît donc essentielle.

**Les conditions d'attribution des postes offerts à la sortie de l'ENM sont déterminantes** : d'une part, un magistrat est susceptible d'être fortement influencé par sa première affectation, d'autre part, le fonctionnement de l'institution judiciaire pâtit nécessairement d'un magistrat nommé à contre-emploi. Il paraît donc nécessaire de garantir que l'aptitude pour l'exercice de certaines fonctions soit davantage prise en compte dans le choix d'une première affectation exprimé par les auditeurs de justice.

Tel est d'ailleurs le sens de l'une des préconisations de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature en 2003 selon laquelle, « *l'avis du jury de classement portant des réserves quant à l'aptitude de l'auditeur de justice à exercer certaines fonctions doit lier la direction des services judiciaires* ».

**Le présent article**, dans la continuité des articles premier D et premier E tendant à renforcer la portée du pouvoir de recommandation du jury de classement, concrétise cette réforme.

---

<sup>1</sup> « *Quels métiers pour quelle justice ?* » rapport précité, pages 42 et 43.

<sup>2</sup> Pages 11 et suivante du rapport annuel.

**Il exclut la possibilité pour les auditeurs de justice de choisir comme première affectation une fonction visée par des réserves exprimées par le jury de classement.**

L'évolution proposée se borne à prendre acte de la pratique. En effet, le ministère de la justice a indiqué qu'au cours des cinq dernières années, les auditeurs de justice avaient toujours exprimé des choix de postes respectant les recommandations du jury.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 *bis* **sans modification.**

*Article additionnel après l'article 2 bis*

(art. 13-3 et 35 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Composition de la commission d'avancement - Composition du collège électoral des magistrats membres de cette commission**

Par un **amendement tendant à insérer un article additionnel**, votre commission vous propose de **modifier la composition de la commission d'avancement** et celle du collège électoral des magistrats membres de cette commission, afin de tenir compte de l'évolution de la structure du corps judiciaire intervenue depuis la réforme statutaire du 25 juin 2001.

Instituée par l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, la commission d'avancement, commune aux magistrats du siège et du parquet, est investie de plusieurs missions. Elle émet tout d'abord des avis sur le recrutement des magistrats par les voies parallèles (recrutement sur titre en qualité d'auditeur de justice, intégration directe dans la magistrature, détachement judiciaire, fonctions judiciaires à titre temporaire...). Elle statue également sur les contestations de l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats. Enfin, elle adresse et arrête le tableau d'avancement des magistrats, ensuite communiqué à chacune des formations du CSM avant d'être signé par le Président de la République.

Selon l'article 35 de l'ordonnance statutaire, cette commission comprend, outre le premier président de la Cour de cassation, président et le procureur général près cette cour :

- un représentant de l'inspection générale des services judiciaires (1°) ;
- deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation (2°) ;
- deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel (3°).

Est également prévue la présence de **dix magistrats du corps judiciaire, trois du premier grade et sept du second grade**, élus par un collège de magistrats (4°). Ce collège ne peut aujourd'hui comprendre des magistrats classés hors hiérarchie.

**La répartition entre premier et second grade au sein de la commission d'avancement ne reflète plus la structure du corps judiciaire.** En effet, la loi organique du 25 juin 2001 a modifié les conditions d'ancienneté pour l'inscription au tableau d'avancement, afin de permettre un accès plus large et plus rapide au premier grade<sup>1</sup>, le pourcentage de magistrats du premier grade devant passer de 37 % à 62 %, celui des magistrats du second grade de 58 % à 28 %.

Le « repyramidage » des emplois est aujourd'hui quasiment achevé puisque, comme l'a indiqué le ministère de la justice à votre rapporteur, le corps judiciaire compte 54 % de premier grade et 36 % de second grade.

Aussi convient-il de faire évoluer la composition de la commission d'avancement et d'**inverser le nombre de représentants du second grade et du premier grade en son sein**, en réécrivant le 4<sup>o</sup> de l'article 35 de l'ordonnance statutaire.

Par ailleurs, comme l'a expliqué à votre rapporteur le premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet, en sa qualité de président de la commission d'avancement, la modification proposée présente un autre intérêt : en s'ouvrant davantage à des **magistrats plus expérimentés** et moins imprégnés par la scolarité à l'ENM, la commission d'avancement **devrait se montrer plus favorable à la diversification du recrutement**, ce qui répond à l'objectif d'une plus grande ouverture de la magistrature poursuivi par le présent projet de loi organique.

De la même façon, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'ouvrir aux magistrats placés hors hiérarchie le collège appelé à élire les dix magistrats du corps judiciaire membres de la commission d'avancement en modifiant l'article 13-3 de l'ordonnance statutaire. En effet, la réforme de 2001 a eu pour effet d'augmenter significativement le nombre d'emplois hors hiérarchie, qui représentent désormais 10 % du corps, contre 5 % en 2001.

Certains proposent même d'aller plus loin. Ainsi le Syndicat de la magistrature, entendu par votre rapporteur, a-t-il proposé que l'examen des candidatures aux voies de recrutements latérales soit confié au CSM, à l'exemple du recrutement des juges de proximité, et non à la commission d'avancement.

Tel est l'objet du présent article additionnel que votre commission vous propose d'**adopter**.

---

<sup>1</sup> Cette réforme a réduit le nombre d'années de service nécessaire aux magistrats du second grade pour l'accès au premier grade.

### Article 3

(art. 41-12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

#### **Soumission des candidats retenus pour l'exercice des fonctions de magistrat à titre temporaire à une formation probatoire**

Le présent article propose de soumettre les candidats retenus pour l'exercice des fonctions à titre temporaire à une formation probatoire préalable à leur nomination.

Le **recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire, voie originale d'accès à la magistrature**, a été institué en 1995<sup>1</sup> pour permettre l'exercice de certaines fonctions judiciaires par des magistrats non professionnels, afin de rapprocher la justice du citoyen. Ce renforcement des effectifs des juridictions a été décidé pour réduire les délais de jugement.

#### **Les magistrats exerçant à titre temporaire, un statut particulier**

Le statut des magistrats exerçant à titre temporaire est défini au chapitre V *quater* de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 sous lequel figurent 7 articles (41-10 à 41-16).

**L'intégration** –temporaire- à ces fonctions est ouverte aux **candidats âgés de moins de soixante-cinq ans révolus justifiant de sept années d'expérience professionnelle** les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires. Les critères d'accès à ce recrutement sont ceux prévus pour l'intégration directe au second grade de la hiérarchie judiciaire<sup>2</sup>. Sont également expressément mentionnés les membres ou anciens membres des professions libérales juridiques ou judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé justifiant d'au moins sept ans d'exercice professionnel (article 41-10 de l'ordonnance statutaire).

**Leur activité est limitée** : affectés dans un tribunal d'instance, ils ne peuvent effectuer plus du quart des services de cette juridiction, lorsqu'ils sont nommés en qualité d'assesseur dans les formations collégiales, ces formations ne pouvant comprendre plus d'un assesseur choisi parmi ces derniers (article 41-11 de l'ordonnance statutaire).

**Une particularité notable du statut des magistrats recrutés à titre temporaire** réside dans la possibilité d'exercer concomitamment à leurs fonctions judiciaires une autre activité professionnelle, sous réserve de leur compatibilité, ce qui permet véritablement d'ouvrir la magistrature à la société civile. Cependant, ces magistrats ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités (article 41-14 de l'ordonnance statutaire).

Fixées à l'article 41-12 de l'ordonnance statutaire, les **conditions de leur nomination** obéissent à des **règles particulières** :

- les magistrats concernés ne peuvent exercer leur activité judiciaire au-delà d'une période non renouvelable de **sept ans** (premier alinéa) ;

<sup>1</sup> Par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

<sup>2</sup> Voir le tableau relatif aux conditions d'intégration directe figurant dans le commentaire de l'article 2.

- les candidatures sont soumises au **double agrément** de l'**assemblée des magistrats du siège des cours d'appel** puis de la **commission d'avancement** (deuxième alinéa) ; déposées auprès des chefs de cour d'appel chargés de leur instruction, elles sont transmises à l'assemblée générale des magistrats du siège assorties de l'avis motivé des chefs de cour, cette assemblée décide si la candidature doit être proposée au garde des sceaux. En cas de décision favorable, le garde des sceaux saisit la commission d'avancement<sup>1</sup>. La commission d'avancement procède alors à l'examen des candidatures, sur la base du dossier de candidature. Si elle donne un avis conforme, le candidat, à l'instar d'un magistrat du siège, est nommé dans ses fonctions, après avis conforme du CSM, par le Président de la République (premier alinéa de l'article 41-12 de l'ordonnance statutaire).

- la **procédure dite de transparence** prévue à l'article 27-1 de l'ordonnance statutaire<sup>2</sup> ne s'applique pas.

Préalablement à leur installation, les magistrats exerçant à titre temporaire sont soumis à l'obligation de suivre **une formation organisée par l'ENM comportant un stage en juridiction** effectué selon les modalités prévues pour les auditeurs de justice à l'article 19 de l'ordonnance statutaire (troisième alinéa de l'article 41-12 de l'ordonnance statutaire). La durée de cette formation, qui ne peut excéder six mois, est décidée par la commission d'avancement. En pratique, elle peut s'étendre sur une période de 40 à 90 jours et comprend également une période de formation théorique à l'ENM.

La loi organique du 19 janvier 1995 précitée avait institué un stage probatoire d'une durée de 40 à 60 jours préalable à l'avis de la commission d'avancement sur la nomination de ces magistrats. La loi organique du 24 février 1998<sup>3</sup>, sur la proposition du rapporteur de ce texte au Sénat, M. Pierre Fauchon<sup>4</sup>, a supprimé le caractère probatoire de cette formation, jugé « *décourageant et vexatoire* » à l'encontre de personnes aux compétences professionnelles confirmées et rigoureusement sélectionnées.

Avant de suivre la formation obligatoire, les magistrats prêtent le serment applicable aux magistrats prévu à l'article 6 de l'ordonnance statutaire (avant-dernier alinéa de l'article 41-12 de l'ordonnance statutaire).

**Le faible nombre de magistrats exerçant à titre temporaire recrutés à ce jour -13<sup>5</sup>- atteste d'un succès très modéré contraire à l'intention du législateur.**

---

<sup>1</sup> Articles 35-1 et 35-2 du décret du 7 janvier 1993 précité.

<sup>2</sup> Qui exige la diffusion au CSM et à l'ensemble des magistrats des projets de nomination à une fonction du premier grade ou du second grade, accompagnés de la liste des candidats proposés à cette fonction.

<sup>3</sup> Loi n° 98-105 portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.

<sup>4</sup> Rapport n° 216, session 1997-1998, pages 33 à 35.

<sup>5</sup> Dont 5 en 1999, 1 en 2001, 1 en 2002, 2 en 2003, 2 en 2004 et 2 en 2006.

**La procédure de sélection des candidatures, lourde, constitue un premier obstacle pour les candidats qui ne sont pas sélectionnés en grand nombre.**

**En outre, le ministère de la justice n'a pas donné une grande publicité à ce dispositif qui demeure largement ignoré.**

**Le présent article**, afin de sécuriser l'ensemble des modes de recrutement au corps judiciaire, propose de **rétablir le caractère probatoire de la formation préalablement imposée aux candidats à l'exercice des fonctions judiciaires à titre temporaire**. Le recrutement comprendrait deux étapes : une sélection préalable qui donne le droit de suivre la formation probatoire et une sélection définitive à l'issue de cette formation. Ce dispositif serait assorti **d'une exception notable** au bénéfice des **candidats les plus expérimentés**, ce qui apporte une souplesse au regard du dispositif tel qu'il avait été conçu en 1995.

Le présent article réécrit l'article 41-12 de l'ordonnance statutaire pour :

- **confier à la commission d'avancement** le soin d'arrêter **la liste des candidats** admis à l'exercice des fonctions judiciaires à titre temporaire parmi ceux proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel (premier alinéa) ;

- maintenir les règles relatives à la durée d'exercice des fonctions -sept ans- et à la forme de la nomination, sous réserve de l'ajout d'une mention pour préciser que la nomination intervient après une période de formation probatoire ; le texte renvoie à l'article 21-1 de l'ordonnance statutaire, dans sa rédaction issue de l'article premier du présent projet de loi organique qui précise les modalités de cette formation (stage en juridiction, principe d'une rémunération pendant la formation) (deuxième alinéa) ;

- prévoir -par un renvoi au deuxième alinéa de l'article 25-3 de l'ordonnance statutaire, dans sa rédaction issue de l'article 2 du présent projet de loi organique applicable aux candidats à l'intégration directe au corps judiciaire- **la possibilité** pour la commission d'avancement **de dispenser de stage probatoire les candidats les plus expérimentés** (troisième alinéa) ;

- soumettre les candidats qui suivent la formation probatoire à l'obligation de prêter serment afin de garder le secret de tous les actes juridictionnels dont ils pourraient avoir connaissance au cours de leur formation, en particulier de leur stage ; là encore, le texte opère un renvoi aux dispositions applicables aux candidats à l'intégration directe qui figurent au troisième alinéa de l'article 25-3, dans sa rédaction issue de l'article 2 du présent projet de loi organique (troisième alinéa) ; l'obligation de prêter le serment applicable aux magistrats judiciaires imposée aux magistrats exerçant à titre temporaire et reprise à l'avant-dernier alinéa de l'article 41-12 dans la rédaction issue du présent article ne s'appliquerait pas aux candidats avant leur

nomination et serait ajoutée pour permettre le respect du secret professionnel par les candidats soumis à une formation probatoire ;

- confier **au directeur de l'ENM** le soin d'établir sous la forme d'un rapport le bilan de la formation probatoire de chaque candidat et de transmettre ce document à la commission d'avancement (quatrième alinéa) ; ce dispositif s'inspire de celui retenu par le projet de loi organique pour les candidats issus des concours complémentaires (article premier) et pour les candidats admis à l'intégration directe (article 2) ; l'Assemblée nationale, sur la proposition de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, a apporté une précision au texte initial qui se bornait à viser « *la commission* » pour désigner « *la commission prévue à l'article 34* » (de l'ordonnance statutaire), à savoir la commission d'avancement ;

- conserver le principe actuel d'une nomination des magistrats exerçant à titre temporaire subordonnée à l'avis conforme de la commission d'avancement et la dérogation prévue s'agissant de la procédure de transparence définie à l'article 27-1 de l'ordonnance statutaire (cinquième alinéa) ;

- maintenir le renvoi à un décret en Conseil d'Etat des conditions d'application de ce dispositif, sous réserve de coordinations destinées à tenir compte du rétablissement du caractère probatoire de la formation ; à cet égard, il n'est plus fait référence au « *stagiaire* » mais aux « *candidats mentionnés au présent article* » ; la référence au « *stage* » serait remplacée par une référence plus générale à la formation pour viser le stage mais également la formation théorique dispensée à l'ENM (dernier alinéa).

**Le dispositif proposé paraît équilibré** car il permet de garantir la rigueur **des recrutements de candidats à des fonctions judiciaires temporaires, moyennant une certaine souplesse** offerte par la dérogation prévue pour les plus expérimentés. Il mérite donc d'être approuvé.

Afin d'améliorer l'économie du présent article, votre commission vous propose **trois amendements** pour :

- **simplifier la procédure de sélection, trop complexe**, des candidats aux fonctions judiciaires temporaires prévue au premier alinéa du texte proposé pour l'article 41-12 en supprimant l'agrément prévu de l'assemblée générale des magistrats du siège des cours d'appel ; le garde des sceaux a mis en avant au cours de la séance publique à l'Assemblée nationale la pénurie des candidats aux recrutements parallèles, un tel contexte milite en faveur d'un allègement du processus de sélection, afin de rendre le recrutement des magistrats à titre temporaire plus attractif ; l'examen des candidatures par la seule commission d'avancement qui s'attache traditionnellement à vérifier les conditions de moralité et le sérieux des candidats paraît offrir des garanties suffisantes quant à la rigueur du recrutement ; tel est d'ailleurs le cas s'agissant des recrutements par la voie de l'intégration directe et ce système ne semble pas faire l'objet de critiques ;

- remplacer une référence erronée au troisième alinéa du texte proposé pour l'article 41-12 relative aux « magistrats » exerçant à titre temporaire alors que la dispense de formation probatoire et l'obligation de prêter serment avant de suivre cette formation s'appliquent aux « candidats admis par la commission d'avancement » lesquels ne sont pas encore nommés magistrats ;

**- prévoir la motivation des avis défavorables rendus par la commission d'avancement lorsque le candidat à l'exercice temporaire des fonctions n'a pas accompli la formation probatoire dans des conditions satisfaisantes** (cinquième alinéa du texte proposé pour l'article 41-12). Il s'agit de garantir l'impartialité et la transparence de la procédure de recrutement et d'assurer la cohérence des critères retenus pour les admissions.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

#### *Article 4*

(art. 41-19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

#### **Soumission des candidats retenus pour l'exercice des fonctions de juge de proximité à une formation probatoire**

Cet article vise à généraliser à l'ensemble des candidats aux fonctions de juge de proximité l'obligation de suivre une formation probatoire préalable avant toute nomination en cette qualité.

La loi organique du 26 février 2003<sup>1</sup> a complété l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 par un chapitre V *quinquies* (articles 41-17 à 41-24), afin d'instituer des juges de proximité compétents pour juger les petits litiges de la vie quotidienne<sup>2</sup>.

Nommés pour **une durée de sept ans non renouvelable**, les juges de proximité qui exercent leur activité judiciaire à titre temporaire sont soumis au statut de la magistrature (article 41-19 de l'ordonnance statutaire). A l'instar des magistrats exerçant à titre temporaire, ceux-ci peuvent cumuler l'exercice des fonctions judiciaires avec une autre activité professionnelle, sous réserve de leur compatibilité, à l'exclusion de celle d'agent public<sup>3</sup>.

Ces fonctions sont accessibles à des candidats justifiant d'une certaine expérience professionnelle qualifiante au regard de l'activité juridictionnelle, à l'instar des règles de recrutement applicables aux magistrats exerçant à titre temporaire desquelles elles s'inspirent (article 41-17 de l'ordonnance statutaire).

Les juges de proximité peuvent ainsi être recrutés parmi les anciens magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, les anciens fonctionnaires de

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2003-153 relative au juge de proximité.

<sup>2</sup> La loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance a élargi les compétences des juges de proximité en matière civile comme en matière pénale définies à l'origine dans la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

<sup>3</sup> Sauf celle de professeur et de maître de conférences des universités.

catégorie A et B des services judiciaires, les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans, les auxiliaires de justice soumis à un statut réglementé, honoraires ou en activité, à condition d'exercer dans un autre ressort que celui dans lequel ils sont affectés et les personnes justifiant d'une expérience juridique suffisante (soit 25 ans d'activité dans des fonctions d'encadrement ou de responsabilité, soit 4 ans d'activité à condition d'être titulaire d'un diplôme d'études supérieures égal à quatre années après le baccalauréat).

Après instruction des candidatures qui lui sont adressées, le garde des sceaux saisit la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège des projets de nomination.

**La procédure de nomination des juges de proximité diffère selon que le CSM décide ou non de soumettre les candidats retenus à une formation probatoire (article 41-19) :**

- **les candidats soumis à la formation probatoire** suivent celle-ci avant d'être nommés dans leurs fonctions (troisième alinéa). Le directeur de l'ENM établit un bilan du stage en juridiction sous la forme d'un rapport remis au Conseil supérieur de la magistrature et au garde des sceaux dans lequel il joint un avis motivé sur l'aptitude du candidat à remplir ses fonctions juridictionnelles (quatrième alinéa). Ce n'est donc qu'après que le candidat a été formé et évalué que le CSM rend son avis ;

- **les candidats non soumis à une formation probatoire** suivent leur formation après leur nomination dans leur fonction de juge de proximité (par décret du Président de la République), conformément à l'avis favorable émis par le CSM (sixième alinéa).

**La formation initiale préalable à l'entrée en fonction des futurs juges de proximité<sup>1</sup>** se décompose en deux temps :

- une formation théorique dispensée à tous les candidats ; organisée par l'ENM sur cinq jours consécutifs qui comprend des enseignements portant sur la déontologie, les principes du procès équitable et le fonctionnement d'une juridiction, ainsi que l'apprentissage de la technique de rédaction des jugements et de la tenue d'une audience. Cette formation est effectuée sous la forme de conférences, d'ateliers et d'analyses de cas pratiques. A l'issue de cette formation, une attestation de présence est versée au dossier ;

- une formation pratique accomplie sous la forme d'un stage obligatoire en juridiction qui varie selon le profil des candidats (troisième et sixième alinéas de l'article 41-19 de l'ordonnance statutaire). Elle s'élève à seize jours sur huit semaines pour les candidats non soumis à la formation probatoire et à vingt-quatre jours sur douze semaines pour ceux qui y sont soumis. Dans ce dernier cas, ce stage fait l'objet d'une évaluation fondée sur l'appréciation donnée par les juges d'instance maîtres de stage et les autres

---

<sup>1</sup> Voir le décret en Conseil d'Etat n° 2003-438 du 15 mai 2003 modifiant le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 (article 35-9 à 35-12).

magistrats ayant accueilli les candidats. Le lieu de stage en juridiction est choisi par l'ENM dans le ressort de la cour d'appel ou dans celui de la cour d'appel limitrophe dont relève la juridiction d'affectation du futur juge de proximité. Son contenu s'inspire de ce qui existe pour les auditeurs de justice, les futurs juges de proximité pouvant participer pleinement à l'activité juridictionnelle sous la responsabilité des magistrats. Les obligations imposées aux candidats à l'intégration directe soumis à un stage probatoire sont applicables aux candidats aux fonctions de juge de proximité (respect du secret professionnel et obligation de prêter serment au début du stage).

Un **groupe de travail** chargé de faire le point sur la mise en œuvre de la réforme de proximité a rendu ses conclusions **en novembre 2005** (rapport Charvet), démontrant que **les juridictions de proximité s'installaient progressivement dans le paysage judiciaire**.

Comme l'a relevé notre collègue, M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des crédits alloués à la justice judiciaire et à l'accès au droit par la loi de finances pour 2007 au nom de votre commission<sup>1</sup> :

- la loi d'orientation et de programmation pour la justice de septembre 2002 s'était assigné l'objectif ambitieux de recruter 3.300 juges de proximité en cinq ans. Le ministère de la justice a révisé ses prévisions à la baisse évaluant finalement à 1.000 les effectifs nécessaires. Au 15 octobre dernier, on dénombrait 570 juges de proximité en fonction dans 325 juridictions de proximité ;

- les hommes, âgés en moyenne de 61 ans, représentent plus de 50 % des juges de proximité, tandis que les femmes exerçant ces fonctions sont plus jeunes (50 ans). Les professions libérales juridiques et judiciaires réglementées (44 %) et les titulaires d'un diplôme équivalant à quatre années après le baccalauréat justifiant de quatre années d'expérience professionnelle (39 %) sont majoritaires.

Le CSM a évolué dans sa politique de recrutement en :

- retenant un nombre croissant de candidats possédant une expérience professionnelle dans le domaine judiciaire ou d'un niveau de qualification juridique particulièrement élevé. Cette pratique a conduit, depuis 2005, à **une surreprésentation des professions libérales juridiques et judiciaires au détriment d'autres profils** ;

- augmentant la proportion de candidats soumis à un stage probatoire par le CSM : minoritaire au départ (38 % de stages probatoires prononcés lors de la réunion du CSM sur la première promotion de juges de proximité en juillet 2003), elle est devenue majoritaire passant de 45 % lors de la réunion du CSM de juin 2004 à 62 % en novembre 2004 pour s'établir en novembre 2005 à plus de 72 %. Cette tendance s'est confirmée au cours des trois réunions du CSM qui ont suivi comme l'a indiqué le ministère de la justice.

---

<sup>1</sup> Avis n° 83 – Tome III – session 2006-2007, pages 54 et 55.

Le rapport Charvet a expliqué cette évolution par un double phénomène<sup>1</sup> :

- « *la volonté du CSM de renforcer son contrôle sur la qualité des candidats recrutés depuis l'annonce de la loi* » portant extension des compétences des juges de proximité et « *plus encore depuis le vote de cette loi* » ;

- « *le résultat de l'élargissement de l'éventail de recrutement des candidats. Cet élargissement du recrutement à d'autres catégories qu'à celles des anciens magistrats de l'ordre judiciaire ou encore des avocats ou anciens avocats oblige à s'entourer de plus de précautions encore* ».

Ces considérations ont plaidé pour une nécessaire amélioration du dispositif global de la formation dispensée aux juges de proximité, comme l'a mis en avant le rapport Charvet : « *la formation occupe une place centrale dans la mesure où la qualité du recrutement en dépend.* »

Le ministère de la justice s'est donc engagé à améliorer le régime de la formation des juges de proximité en s'inspirant des recommandations de ce rapport.

Le présent article concrétise un des volets de cette réforme en :

- posant **le principe d'une formation probatoire pour l'ensemble des candidats proposés par le garde des sceaux au CSM en vue d'une nomination aux fonctions de juge de proximité** ; la soumission à une telle formation affirmée au troisième alinéa du texte proposé pour l'article 41-19 par le 1° du présent article ne serait donc plus d'une simple faculté ;

- prévoyant, par **dérogation** à cette obligation, **la possibilité pour le CSM, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat**, de l'en dispenser (nouvel alinéa inséré après le troisième alinéa du texte proposé pour l'article 41-19 par le 2° du présent article).

#### Les grandes lignes de la réforme de la formation initiale annoncée par le ministère de la justice

SYSTÈME ACTUEL	LE SYSTÈME ENVISAGÉ	TEXTE
<b>Formation non probatoire sauf décision contraire du CSM</b>	<b>Formation probatoire sauf décision contraire du CSM</b>	<b>Loi organique</b>
<b>Formation à l'ENM</b> 5 jours + 1 jour à Paris	<b>Formation à l'ENM</b> 12 jours	<b>Décret en Conseil d'Etat</b>
<b>Stage préalable</b> (la règle) formation initiale en juridiction 16 jours en 8 semaines	<b>Stage probatoire</b> (la règle) formation initiale en juridiction 25 ou 35 jours en 6 mois suivant la décision du CSM	<b>Décret en Conseil d'Etat</b>
<b>Stage probatoire</b> (l'exception) formation initiale en juridiction : 24 jours en 12 semaines	<b>Stage préalable</b> (l'exception) formation initiale en juridiction 25 jours en 6 mois	<b>Décret en Conseil d'Etat</b>

Source : Association nationale des juges de proximité

<sup>1</sup> Page 31 de ce rapport.

Les députés, sur la proposition de leur commission des lois avec l'avis favorable du Gouvernement, ont complété ce dispositif par une coordination omise relative aux obligations des candidats préalables à leur formation probatoire (soumission secret professionnel et obligation de prêter serment)<sup>1</sup>.

Peut-être la généralisation de la formation probatoire permettra-t-elle au CSM d'assouplir sa jurisprudence au profit d'un recrutement moins élitiste et prenant en compte des candidatures plus originales susceptibles d'ouvrir plus largement le corps de la magistrature.

Comme l'a indiqué notre collègue M. Yves Détraigne, dans son avis budgétaire précité, la généralisation d'une formation probatoire à tous les candidats sélectionnés par le CSM n'a pas suscité de critiques particulières de la part de représentantes de l'Association nationale des juges de proximité qui se sont réjouies des avancées proposées, « *de nature à permettre aux juges de proximité d'approfondir leurs connaissances juridiques et de se sentir plus à l'aise dans l'exercice de leurs fonctions, notamment s'agissant de la rédaction des jugements* »<sup>2</sup>. En revanche, ces représentantes n'ont pas caché que l'allongement de la période de formation initiale risquait de décourager des candidatures, « *un temps plus long de formation paraissant difficilement conciliable avec l'exercice concomitant d'une activité professionnelle, souvent libérale* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **sans modification.**

## **CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA DISCIPLINE**

Le présent chapitre regroupe des mesures tendant à réformer la discipline applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Dans sa rédaction initiale, il ne comportait que deux articles -5 et 6- respectivement relatifs à l'élargissement de la liste des sanctions disciplinaires à l'interdiction d'exercer des fonctions à juge unique pendant cinq ans et au renforcement de la portée de certaines sanctions.

L'Assemblée nationale a étoffé ce volet en le compétant par 6 articles.

A l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des lois a été introduite la définition d'une faute passible d'une sanction disciplinaire susceptible d'être commise par un magistrat (article 5 A).

---

<sup>1</sup> Ces obligations sont actuellement définies par renvoi à l'actuel deuxième alinéa de l'article 25-3 de l'ordonnance statutaire (qui concerne l'intégration directe), qui deviendrait, aux termes de l'article 2 du présent texte, le troisième alinéa de cet article.

<sup>2</sup> Avis précité, page 58.

A l'initiative de leur commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, les députés ont proposé d'étendre les missions du CSM en matière déontologique (article 6 *ter*), de clarifier l'articulation entre la mise en cause de la responsabilité de l'Etat en cas de dysfonctionnement du service de la justice et l'engagement, le cas échéant, de la responsabilité disciplinaire d'un magistrat fautif (article 6 *quater*), d'intégrer au statut de la magistrature le dispositif confiant au Médiateur de la République l'examen des réclamations mettant en cause le comportement des magistrats (article 6 *quinquies*) et de prévoir que le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport faisant état des condamnations prononcées contre l'État, du fait des dysfonctionnements de la justice (article 6 *sexies*).

En marge du volet disciplinaire a été insérée, à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des lois, une mesure statutaire pour réformer l'organisation du parquet général de la Cour de cassation (article 6 *bis*).

*Article 5 A (nouveau)*

(art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Faute disciplinaire**

Le présent article, d'origine gouvernementale, a pour objet de compléter la définition de la faute disciplinaire, afin d'en clarifier la portée au regard des actes juridictionnels.

Définie à l'article 43 de l'ordonnance statutaire, la **faute disciplinaire** est constituée par « *tout manquement aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité* ».

Tous les magistrats sont soumis à ce dispositif, à compter de leur prestation de serment jusqu'à leur radiation des cadres, y compris ceux placés en disponibilité<sup>1</sup>.

Le CSM, réuni en formation disciplinaire<sup>2</sup>, et sous le contrôle du Conseil d'Etat, **apprécie la faute disciplinaire à la lumière de plusieurs dispositions du statut de la magistrature**, s'appuyant non seulement sur la **définition prévue à l'article 43** mais également sur les obligations qui résultent **du serment** (article 6) ainsi que sur l'obligation de **réserve** (articles 10 pour les magistrats en exercice et 79 pour les magistrats honoraires).

---

<sup>1</sup> Journal Officiel du 15 novembre 2005, Questions écrites, Assemblée nationale- Réponse à une question écrite de M. Thierry Mariani, page 10626.

<sup>2</sup> Voir exposé général II – A – 1.

### **Quelques exemples récents de manquements aux obligations sanctionnés par le CSM**

Sur la période fin 2004-début 2006, le CSM a statué sur onze cas de magistrats du siège et prononcé 9 sanctions. Ont été relevés des manquements tels que :

- trouble du comportement lié à une dépendance alcoolique => sanctionné par un retrait des fonctions de juge d'instruction assorti d'un déplacement d'office (CSM siège 23 décembre 2004) ;

- endettement notoire, usage de la qualité de magistrat dans le but d'impressionner les créanciers, défaut de disponibilité au service de la juridiction => sanctionnés par une mise à la retraite d'office (CSM siège 24 novembre 2005) ;

- attitude équivoque à l'égard des agents féminins, comportement arrogant et incontrôlé à l'égard des subordonnés et méthodes de gestion excessivement brutales => sanctionnés par le retrait des fonctions de président (CSM siège 26 janvier 2006) ;

- usage de l'autorité des fonctions judiciaires pour s'isoler avec des mineurs et les contraindre à se dévêtir => sanctionné par une révocation avec suspension des droits à la retraite (CSM siège 7 février 2006) ;

Pour la même période, le CSM a rendu deux avis dans deux affaires concernant des magistrats du parquet en raison des fautes suivantes :

- manquement aux devoirs de l'état de procureur de la République en raison de l'incapacité d'exercer ces fonctions et par l'abstention des responsabilités administratives et de gestion de la juridiction du fait d'un état éthylique chronique => sanctionné par un retrait des fonctions de procureur de la République (avis CSM 1<sup>er</sup> juillet 2005) ;

- propos tenus à l'audience du tribunal correctionnel inacceptables et de nature à ternir l'image de la justice traduisant « *au pire un fond douteux non exempt de racisme, au mieux un désordre langagier empreint de facilité, de manque de tact et de délicatesse contraire au statut des magistrats* » => sanctionné par un déplacement d'office (avis CSM 27 janvier 2006).

Source : Rapport annuel d'activité du CSM 2004-2005, annexes.

**L'absence de responsabilité du juge à raison de ses décisions juridictionnelles est un principe fondamental de notre droit qui trouve ses fondements dans l'indépendance de l'autorité judiciaire.** Une simple erreur d'appréciation de droit ou de fait ne peut être constitutive d'une faute disciplinaire. Le CSM, confirmé par le Conseil d'Etat a, sur ce point, maintenu une jurisprudence constante<sup>1</sup>.

Ces juridictions ont toutefois posé une **limite très étroite à ce principe** qui s'efface lorsqu'il résulte de la chose définitivement jugée qu'« *un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CSM, 27 juin 1991, 2 juillet 1992, 9 juillet 1993, 20 juillet 1994.

<sup>2</sup> CSM siège, 8 février 1981.

Le Conseil d'Etat a souligné que les faits reprochés au mis en cause avaient été établis dans des décisions définitives rendues sur des recours dirigés contre les décisions litigieuses<sup>1</sup>.

On peut également signaler un autre cas dans lequel le CSM a sanctionné par un retrait des fonctions assorti d'un déplacement d'office un juge d'instruction qui « *en passant outre une décision très claire de la juridiction d'appel [...] a volontairement méconnu le cadre de sa saisine et de sa compétence et s'est situé hors du champ juridictionnel* »<sup>2</sup>.

**Prenant sa source d'inspiration dans une des recommandations de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, le présent article vise à préciser les contours d'une faute disciplinaire afin de faire apparaître plus clairement l'étendue des devoirs qui découlent de l'état de magistrat à raison des décisions juridictionnelles susceptibles d'être prises.**

**Le présent article ne prévoit pas d'enrichir la définition de la faute mais se borne à transcrire dans notre droit l'évolution jurisprudentielle du CSM, sous réserve d'adaptations.**

Un des manquements possibles aux devoirs de l'état de magistrat serait donc constitué par la « *violation par un magistrat des règles de procédure constituant des garanties essentielles des droits des parties* ».

Deux conditions cumulatives seraient exigées pour constater la faute disciplinaire :

- **l'intentionnalité de la violation** pour signifier, comme l'a expliqué le garde des sceaux devant votre commission lors de son audition du 18 janvier dernier, que le magistrat a choisi « *en toute conscience* » de se soustraire aux règles de procédure ;

- **la gravité de la violation**, afin d'éviter que le magistrat ayant commis une faute intentionnelle sans conséquence pour la défense et ne faisant pas grief aux parties puisse être mis en cause ; ainsi, serait interdite la possibilité de mettre en cause un magistrat qui, faute de moyens suffisants, n'aurait pas respecté les règles de procédure. Le garde des sceaux a pris en exemple, devant votre commission, le juge des enfants qui -contrairement aux obligations légales- était souvent conduit à statuer en matière civile sans être assisté d'un greffier faute de personnel dans les juridictions.

Dans la continuité de la jurisprudence du CSM, les exigences prévues par le texte visent à cerner des décisions de justice rendues dans des conditions très exceptionnelles et dont les effets sont particulièrement préjudiciables aux justiciables. Ainsi, la référence aux « *garanties essentielles des parties* » est destinée à tenir compte de la complexité de la procédure tant civile que pénale,

---

<sup>1</sup> Arrêt du Conseil d'Etat Bidalou du 5 mai 1982 : « *plusieurs arrêts successifs de la cour d'appel de Metz pris sur appel d'ordonnances rendues par le juge ont annulé celles-ci au motif que ce magistrat rendait des ordonnances dans une affaire dont il avait été dessaisi par des décisions antérieures de cette même cour.* »

<sup>2</sup> CSM siège 14 décembre 1994.

la loi prévoyant de nombreuses garanties telle l'obligation de signification par lettre recommandée dont le non-respect n'affecte pas substantiellement les droits des parties.

Le dispositif proposé charge le CSM d'apprécier si la violation des règles de procédure a été « *commise* ». **Sur ce point, la rédaction adoptée par les députés s'écarte de la pratique** : le CSM, sous le contrôle du Conseil d'Etat, s'est en effet toujours appuyé sur une décision de justice définitive pour établir que l'acte juridictionnel avait outrepassé gravement les règles de droit. **Ainsi serait conféré au CSM un pouvoir d'appréciation entier sur l'acte juridictionnel.** Or, comme l'ont fait valoir l'ensemble des magistrats entendus par votre rapporteur, une telle évolution est susceptible d'introduire **une réelle confusion entre l'office des juges d'appel et de cassation et celui de l'instance disciplinaire.** Le CSM pourrait ainsi s'arroger le droit **d'examiner une affaire postérieurement à l'exercice des voies de recours, et le cas échéant, aller à l'encontre de décisions devenues définitives.**

Ce dispositif risque de **remettre en cause l'autorité des décisions de justice** en les fragilisant et, ainsi, de **porter atteinte à l'indépendance de la justice.** Il peut paraître choquant qu'une décision juridictionnelle n'ayant pas été remise en cause par les parties par les voies de recours légales puisse être critiquée par l'instance disciplinaire érigée en quatrième degré de juridiction. En outre, il est laissé au CSM le soin de rechercher les preuves permettant d'attester la violation grave et intentionnelle sans exiger qu'elles résultent expressément d'une décision juridictionnelle irrévocable, ce qui fragilise encore davantage l'autorité de la chose jugée.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale a défendu un point de vue plus souple, jugeant possible de « *dissocier les voies de recours de l'action en responsabilité* » au motif que leur objet est différent -« *les voies de recours permettant de rejuger l'affaire, là où l'action en responsabilité vise seulement à sanctionner la faute d'un magistrat, notamment dans son activité juridictionnelle* »<sup>1</sup>.

Le texte précise enfin que le manquement ne peut être poursuivi qu'une fois l'« *instance close par une décision de justice devenue définitive* ». Lors de son audition devant votre commission, le garde des sceaux a justifié cette précision par le souci d'éviter des saisines disciplinaires dilatoires dont le seul but serait de déstabiliser un magistrat intervenant dans une affaire en cours. Une telle rédaction présente l'inconvénient de restreindre les effets de la sanction qui, dans le cas de procédures d'instruction très longues, ne pourrait intervenir qu'après de nombreuses années alors même que le manquement appelle une réponse rapide pour mettre fin aux agissements du magistrat défaillant.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 3499 de M. Philippe Houillon (Douzième législature), page 28.

Une clarification des contours de la faute disciplinaire en lien avec la décision juridictionnelle ne paraît pas illégitime dès lors que l'instance disciplinaire a accepté de les faire entrer dans son champ d'examen. Les voies de recours constituent un premier désaveu pour le juge et une garantie essentielle pour les parties. Toutefois, ce couperet n'a de valeur que pour la procédure en cours et il n'est pas certain que les magistrats en tirent toutes les conséquences dans leurs pratiques professionnelles. Afin de les responsabiliser davantage, il paraît donc nécessaire d'affirmer que les magistrats qui prennent des décisions juridictionnelles trop éloignées des règles de procédure sont passibles d'une sanction.

De nombreux magistrats et notamment les représentants des organisations représentatives entendus par votre rapporteur ont souligné le risque que la mention dans l'ordonnance statutaire de cette définition d'une faute disciplinaire ne conduise à faire peser une pression susceptible de limiter l'indépendance et la liberté des magistrats dans l'acte de juger, lesquels seront enclins à privilégier des solutions limitant la prise de risque pour préserver leur situation personnelle.

La démarche du Gouvernement, approuvée par les députés, mérite d'être encouragée. Les magistrats ont fait remarquer le champ d'application restreint de cette mesure limitée aux actes individuels des magistrats<sup>1</sup>. Il ne fait aucun doute que l'instance disciplinaire, comme précédemment, fera un usage prudent de ce dispositif et sanctionnera les violations les plus grossières conformément à l'intention du législateur et non les simples manifestations de non-conformisme judiciaire.

Afin de garantir la constitutionnalité de la réforme proposée par le présent article et d'en assurer l'effectivité, votre commission vous soumet un **amendement de réécriture du présent article** pour :

- exiger que la violation des règles de procédure ait été **constatée par une décision de justice définitive** ; cette précision paraît essentielle pour éviter que le CSM apparaisse comme une instance concurrente des voies de recours de droit commun et pour éviter une inconstitutionnalité ; elle présente néanmoins l'inconvénient de réduire le champ des sanctions susceptibles d'être prononcées, les actes juridictionnels n'ayant fait l'objet d'aucun recours étant par définition exclus ;

- remplacer l'adjectif « *intentionnel* » qui emprunte davantage aux règles de droit pénal qu'au droit disciplinaire par l'adjectif « *délibéré* » plus précis ;

- supprimer toute référence au délai dans lequel la poursuite disciplinaire peut intervenir pour permettre au CSM de se prononcer éventuellement **avant que l'instance en cours soit close** ; il paraît en effet opportun, dans un souci d'exemplarité de la sanction et de remédier

---

<sup>1</sup> Contrairement à l'Italie, les opinions dissidentes au sein d'une formation collégiale de jugement ne sont pas publiées.

**au plus vite** aux insuffisances professionnelles constatées d'éviter que la sanction disciplinaire soit prononcée trop longtemps après que les dysfonctionnements ont été constatés ; dès lors qu'une décision de justice doit préalablement avoir démontré les défaillances de l'acte juridictionnel, les risques de pression sur les juges paraissent réduits, les conditions de leur mise en cause demeurant enserrées dans d'étroites limites.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 5A **ainsi modifié**.

*Article 5*

(art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Élargissement de la liste des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats**

Cet article propose de compléter la liste des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats judiciaires pour introduire l'interdiction d'exercer des fonctions de juge unique pendant cinq ans.

Le CSM peut prononcer l'une des huit sanctions définies à l'article 45 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 :

- la réprimande avec inscription au dossier (1°) ;
- le déplacement d'office (2°) ;
- le retrait de certaines fonctions (3°) ;
- l'abaissement d'échelon (4°) ;
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle de traitement (4°*bis*)<sup>1</sup> ;
- la rétrogradation (5°) ;
- la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite (6°) ;
- la révocation avec ou sans suspension des droits à pension (7°).

A ces sanctions s'ajoute le retrait de l'honorariat susceptible d'être prononcé à l'encontre d'un magistrat retraité comme le permet l'article 79 de l'ordonnance statutaire.

---

<sup>1</sup> Ajoutée à l'initiative de votre commission des Lois dans la loi organique du 25 juin 2001, rapport n° 75 de M. Pierre Fauchon, session 2000-2001, page 47. Cette sanction n'a encore jamais été prononcée.

### Sanctions prononcées depuis 1959 par le CSM

Sanction	Nombre
Réprimande avec inscription au dossier	9
Déplacement d'office	38
Retrait des fonctions	19
Abaissement d'échelon	4
Rétrogradation	1
Mise à la retraite d'office ou admission à cesser ses fonctions sans droit à la retraite	11
Révocation	10

Source : rapport n° 3125 précité de la commission d'enquête parlementaire, page 490.

Le présent article propose d'intercaler entre le retrait de certaines fonctions (3°) et l'abaissement d'échelon (4°) **l'interdiction d'exercer des fonctions de juge unique** (inséré dans un 3°bis).

Le dispositif couvre deux hypothèses :

- les **nominations aux fonctions judiciaires exercées à juge unique** : juge d'instruction, juge de l'application des peines, juge des enfants, juge chargé du service d'un tribunal d'instance et, dans certaines matières, président d'un tribunal de grande instance et premier président d'une cour d'appel ;

- les **désignations par les présidents de tribunaux de grande instance dans des fonctions judiciaires de juge unique pour l'exercice de fonctions à compétence spécialisée** (juge aux affaires familiales, juge de la mise en état, juge de l'exécution ou encore juge des libertés et de la détention) ainsi que **l'exercice dans une formation de jugement à juge unique** (lorsqu'un juge statue dans certaines matières échappant à la collégialité<sup>1</sup> ou encore lorsque, en matière civile sous réserve de certaines affaires familiales, le président du tribunal de grande instance décide de ne pas soumettre une affaire simple à la formation collégiale)<sup>2</sup>.

L'application de cette réforme exigera des chefs de juridictions et de cours d'appel d'être vigilants dans l'organisation des audiences et de modifier, le cas échéant, l'ordonnance de roulement qui répartit les magistrats du siège dans les différents services de la juridiction.

La **durée maximale** de cette sanction serait fixée à **cinq ans**. Il appartiendrait donc au CSM de décider au cas par cas la durée d'application de cette sanction dans la limite légale.

---

<sup>1</sup> En matière d'accidents de la circulation terrestre ou encore pour le jugement de certains délits (ancien article L. 311-10-1 du code de l'organisation judiciaire), liés au contentieux de masse (vols de chèques, violences volontaires...). Pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, les articles L. 889 et L. 924 du code de l'organisation judiciaire prévoient que l'ensemble des délits sont jugés à juge unique.

<sup>2</sup> Ancien article L. 311-10 du code de l'organisation judiciaire.

**Ce dispositif affine la palette des peines mises à la disposition du CSM.** Il apporte une réponse intermédiaire entre le retrait des fonctions, moins restrictive pour le déroulement de carrière des magistrats et aux effets immédiats et l'interdiction temporaire d'exercer des fonctions pendant un an au maximum, plus pénalisante.

L'organisation judiciaire connaît depuis fort longtemps des formes d'exercice solitaire des fonctions juridictionnelles, comme en témoigne l'institution du juge d'instruction<sup>1</sup>.

Le déclin de la collégialité, principe qui a longtemps dominé l'institution judiciaire en raison des évidents avantages pour le justiciable en termes d'impartialité, de contradiction et d'indépendance, est un phénomène plus récent (1970) qui s'est accéléré à la faveur de récentes réformes de procédure pénale (notamment la loi du 8 février 1995<sup>2</sup> ou encore la loi du 9 mars 2004<sup>3</sup>), compte tenu du manque de moyens chroniques des juridictions judiciaires et de la nécessité de juger les affaires dans un délai raisonnable pour respecter le droit à un procès équitable au sens de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Il n'est pas possible de mesurer le temps consacré à l'exercice des fonctions judiciaires à juge unique au sein des formations de jugement par les magistrats non-spécialisés. En revanche, le nombre d'emplois de magistrats nommés dans des fonctions de juge unique atteint un peu moins de 30 % des effectifs localisés dans les juridictions, ce qui est loin d'être négligeable.

**Répartition des magistrats nommés  
dans des fonctions de juge unique**

-au 30 mars 2006-

Fonctions	Effectifs
Juge d'instruction	609
Juge des enfants	443
Juge de l'application des peines	352
Juge d'instance et juge de police	864
<b>Total</b>	<b>2268</b>

Source : Ministère de la justice

**Le renoncement à la collégialité, désormais incontournable, n'est acceptable pour les justiciables qu'à la condition que le juge unique présente toutes les garanties de compétence, d'indépendance et de maturité et soit irréprochable pour juger les affaires en toute sérénité.** Or, comme l'a souligné le rapporteur de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire d'Outreau, les auditions « *ont clairement démontré que,*

<sup>1</sup> Juge unique depuis sa création en 1856.

<sup>2</sup> Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

<sup>3</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

*au titre des dysfonctionnements observés dans l'affaire d'Outreau, la solitude du juge avait compté pour une part substantielle, ce constat s'adressant tout autant au juge d'instruction qu'au juge des libertés et de la détention »<sup>1</sup>.*

Il est donc souhaitable de mettre en place les sécurités nécessaires pour éviter que des magistrats faisant preuve d'insuffisances professionnelles puissent temporairement exercer des fonctions aussi sensibles.

Une telle précaution se justifie d'autant plus que de nombreux magistrats occupant des fonctions de juge unique ont peu d'expérience comme en témoigne la forte proportion de premiers postes au sein de ces emplois. En effet, le nombre d'auditeurs de justice nommés dans une fonction à juge unique est loin chaque année d'être négligeable - 35 % en 2006. Dans le souci de prévenir toute difficulté préjudiciable au bon fonctionnement de la justice, le ministère de la justice a d'ailleurs, cette année, décidé d'exclure de la liste des postes offerts à la sortie de l'ENM ceux de juges d'instruction dans des juridictions ne comportant qu'un magistrat instructeur.

**Répartition des postes offerts à la sortie de l'ENM par fonction**  
-promotion 2004-

<b>Fonction</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pourcentage</b>
<b>Juge chargé du service du tribunal d'instance</b>	<b>21</b>	<b>8 %</b>
<b>Juge d'instruction</b>	<b>13</b>	<b>5 %</b>
<b>Juge des enfants</b>	<b>24</b>	<b>9 %</b>
<b>Juge de l'application des peines</b>	<b>35</b>	<b>13 %</b>
Juge placé auprès du premier président	29	10 %
Substitut placé auprès du procureur général	32	12 %
Juge	32	11 %
Substitut	89	32 %
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>100 %</b>

*Les fonctions exercées à juge unique figurent en gras.*

*Source : Ministère de la justice*

Le représentant du parquet général comme les représentantes du SM se sont interrogés sur l'opportunité de cette mesure qui risquait d'accentuer le mouvement de dévalorisation de la collégialité en affaiblissant son crédit.

Certains magistrats entendus en audition ont cependant reconnu qu'en pratique, les magistrats les plus fragiles, souvent cantonnés aux formations collégiales de jugement, n'exerçaient pas de fonctions à juge unique. Ainsi, le présent article se borne à officialiser une réalité.

Les représentants de l'USM au cours de leur audition ont souligné « le caractère ingérable » d'une telle mesure pour les petites juridictions dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas assortie d'un déplacement d'office.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 5 **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Rapport de la commission d'enquête parlementaire précité, page 337.

*Article 6*

(art. 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Extension de la dérogation au principe du non cumul des peines –  
Renforcement de la portée de la mise à la retraite d'office**

Cet article vise à étendre la liste des peines susceptibles d'être infligées cumulativement à un même magistrat et à renforcer la portée de la sanction de mise à la retraite d'office.

Le second alinéa de l'article 46 de l'ordonnance statutaire affirme la **règle du non cumul des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre d'un même magistrat**. Cependant, le droit en vigueur autorise que trois d'entre elles -le retrait de certaines fonctions, l'abaissement d'échelon et la rétrogradation- puissent être assorties du déplacement d'office.

Le CSM use de cette faculté. En effet, le retrait des fonctions est le plus souvent assorti du déplacement d'office. Prononcée 26 fois depuis 1959, cette sanction a concerné, pour le siège, 8 juges d'instruction, 2 juges d'instance, 3 juges des enfants, 1 juge de l'application des peines, 6 chefs de juridiction, 2 vice-présidents et pour le parquet, 3 procureurs de la République et 1 procureur de la République adjoint.

Entre 2000 et 2006, 9 déplacements d'office ont été prononcés à titre de sanction unique, tandis que cette mesure a été conjuguée à une autre sanction 9 fois (à l'occasion d'un abaissement d'échelon et 8 retraits de certaines fonctions). Cette corrélation s'explique par la perte de crédibilité et d'autorité que subit inévitablement un magistrat sanctionné par un retrait de certaines fonctions.

Le présent article prévoit **d'étendre le champ de la dérogation au non-cumul des peines à :**

- l'interdiction d'exercer des fonctions de juge unique pendant une durée maximale de cinq ans introduite par l'article 5 du présent projet de loi organique au 3° *bis* de l'article 45 de l'ordonnance statutaire ;
- l'exclusion temporaire de fonctions d'un an maximum mentionnée au 4° *bis* de la même ordonnance.

Ainsi, le CSM pourrait prononcer **le déplacement d'office comme peine complémentaire à ces sanctions**.

En outre, **le présent article** propose de compléter le second alinéa de l'article 46 de l'ordonnance statutaire pour **renforcer la portée de la sanction de mise à la retraite d'office**. Il est proposé d'assortir cette peine d'une sanction complémentaire automatique d'interdiction de se prévaloir de l'honorariat.

Actuellement, l'honorariat est régi par l'article 77 de l'ordonnance statutaire : tout magistrat est autorisé à se prévaloir de l'honorariat de ses

fonctions. Ce titre honorifique est destiné à récompenser le dévouement et les mérites des magistrats. Deux réserves à ce principe sont néanmoins prévues :

- l'honorariat peut être refusé au moment du départ du magistrat par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis du CSM (premier alinéa de l'article 77) ;

- si, lors du départ à la retraite, des poursuites disciplinaires sont engagées à l'encontre du magistrat, l'honorariat lui est refusé jusqu'au terme de la procédure disciplinaire ; ce refus doit intervenir au plus tard dans les deux mois après la fin de cette procédure, dans les conditions précédemment évoquées (second alinéa de l'article 77).

Dans ces hypothèses, le CSM est amené à rendre un simple avis à la demande du garde des sceaux et ne statue pas en qualité d'autorité disciplinaire.

Le droit en vigueur ne distingue donc pas le cas des magistrats mis à la retraite d'office soumis aux mêmes règles en matière d'honorariat que les magistrats admis à faire valoir leurs droits à la retraite. Contrairement au retrait de l'honorariat visé à l'article 79 de l'ordonnance statutaire<sup>1</sup>, le refus de l'honorariat ne revêt pas un caractère disciplinaire comme l'a affirmé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 novembre 1989 Giresse. Ainsi, au cours de l'année 2003-2004, le CSM réuni dans sa formation non disciplinaire a rendu deux avis sur le retrait de l'honorariat consécutif à une mise à la retraite d'office qu'il avait par ailleurs prononcée dans le cadre de la formation disciplinaire. Le CSM s'est donc prononcé deux fois, dans deux formations différentes, pour statuer sur un même magistrat.

Le nombre de mises à la retraite d'office prononcées par le CSM entre 2000 et 2006 (9) n'est pas négligeable et depuis 2004, les magistrats sanctionnés ont, compte tenu de la gravité de leur comportement, systématiquement fait l'objet d'une procédure de retrait de l'honorariat de leurs fonctions.

Le **présent article** propose un **dispositif adapté au cas particulier des magistrats mis à la retraite pour un motif disciplinaire et plus simple** qu'actuellement. Il prévoit de conférer un caractère automatique à l'interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions dans une telle hypothèse. Cette systématisation supprimerait ainsi la double intervention du garde des sceaux et du CSM et allègerait la procédure applicable.

**L'interdiction automatique de se prévaloir de l'honorariat** des fonctions est le **prolongement nécessaire d'une mise à la retraite d'office** et revêt en ce sens un caractère disciplinaire, à l'instar de la peine principale à laquelle elle est associée. Le CSM avait d'ailleurs dans son rapport d'activité

---

<sup>1</sup> Qui prévoit que ce retrait peut être prononcé pour des motifs tirés du comportement du magistrat honoraire depuis son admission à la retraite ou pour des motifs constitutifs d'une faute disciplinaire au sens de l'article 43 du statut commis dans la période d'activité du magistrat mais connus par le ministère de la justice après l'admission à la retraite.

annuel en 1999 préconisé cette évolution<sup>1</sup>. Il serait en effet choquant qu'un magistrat puisse se prévaloir des honneurs et des mérites de sa profession alors qu'il en a été exclu, en raison de la gravité des fautes qu'il a commises.

Les députés ont modifié ces dispositions pour leur apporter des améliorations purement rédactionnelles.

Par coordination, l'article 9 du présent projet de loi organique propose de modifier le régime applicable au refus de l'honorariat, pour faire référence à la nouvelle dérogation introduite par le présent article au second alinéa de l'article 46 de l'ordonnance statutaire, auquel il est renvoyé.

Votre commission vous soumet un **amendement** de clarification pour préciser que la dérogation introduite par le présent article s'applique au principe consacré au premier alinéa de l'article 77 de l'ordonnance statutaire et non à l'article 77 dans son ensemble, de plus large portée.

Elle vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

*Article 6 bis (nouveau)*

(art. 3, 28, 28-1, 39, 80-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Réforme de l'organisation du parquet général de la Cour de cassation -  
Assouplissement des règles d'accès aux emplois hors hiérarchie  
à la Cour de cassation au bénéfice des anciens conseillers  
ou avocats généraux référendaires**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, renforce le parquet général de la Cour de cassation en créant un nouveau statut d'emploi d'avocat général référendaire. Il assouplit les conditions permettant aux anciens conseillers ou avocats généraux référendaires d'accéder aux emplois hors hiérarchie à la Cour de cassation.

Commissaire de la loi, le parquet général de la Cour de cassation remplit une **mission originale qui le singularise du ministère public**. Il n'exerce pas l'action publique mais a pour mission de porter la parole aux audiences et de donner, en toute indépendance, un avis sur le mérite des pourvois dans les différentes chambres. Son rôle est proche de celui du commissaire du Gouvernement.

Selon les articles 602 du code de procédure pénale et 1019 du nouveau code de procédure civile, le parquet général présente ses réquisitions dans toute affaire soumise à la Cour de cassation.

Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Reinhardt et Slimane Kaïd contre France du 31 mars 1998, confirmé par des arrêts ultérieurs<sup>2</sup>, a **remis en cause les méthodes de travail** bicentennaires du **parquet général** tendant à associer étroitement les avocats généraux aux travaux des chambres des magistrats du siège : avant de prendre leurs

---

<sup>1</sup> Page 127 de ce rapport.

<sup>2</sup> Arrêt Quesne contre France du 1<sup>er</sup> avril 2004.

conclusions, ceux-ci étaient en effet destinataires des documents préparatoires établis par le conseiller-rapporteur (synthèse des faits de la procédure et des moyens soulevés, note d'analyse juridique des moyens et des précédents et projet d'arrêt). De même, les avocats généraux participaient à la « conférence » dans le cadre de laquelle une dizaine de jours avant l'audience, le président et le doyen de la chambre examinent les projets d'arrêts.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé cette méthode d'examen des pourvois non conforme aux exigences qui découlent du droit à un procès équitable en application de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, estimant que la communication des travaux du rapporteur au parquet général était constitutive d'une rupture d'égalité des armes, préjudiciable à la défense.

Par une décision du bureau du 18 juillet 2001, la Cour de cassation a décidé, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, les avocats généraux ne seraient plus destinataires des documents préparatoires élaborés par le conseiller-rapporteur. Il a également été mis fin à leur participation aux « conférences » entre le président et le doyen de la chambre.

Le fonctionnement du parquet général a été sensiblement affecté par cette réforme compte tenu du nombre réduit d'avocats généraux cinq à sept fois moins nombreux, selon les chambres, que leurs collègues du siège. En effet, les membres du parquet général représentent moins de 20 % de l'effectif de la Cour de cassation (45 sur 237).

#### Effectifs réels de la Cour de cassation au 1er septembre 2006

Siège	Effectifs	Parquet général	Effectifs
Premier président	1	Procureur général	1
Secrétaire général	1	Secrétaire général	1
Président de chambre	6	Premier avocat général	3
Conseiller	90	Avocat général	23
Conseiller en service extraordinaire	10	Avocat général en service extraordinaire	1
Magistrat maintenu en activité en surnombre		Magistrat maintenu en activité en surnombre	6
Conseiller référendaire	8	Auditeur	10
	76		
<b>Total</b>	<b>192</b>		<b>45</b>

Source : Ministère de la justice

Une nouvelle organisation s'est donc mise en place. Comme l'explique M. Jean-François Weber, président de chambre à la Cour de cassation, « *les conseillers-rapporteurs placent désormais dans un rapport dit « objectif » toute la problématique du pourvoi ainsi que les principales références de doctrine et de jurisprudence utiles, rapport désormais mis à la disposition des parties et de l'avocat. Après la conférence, le président de la chambre ou le doyen a un contact avec l'avocat général d'audience pour*

*déterminer les affaires qui posent problème et dans lesquelles sont intervention serait particulièrement bienvenue ».*<sup>1</sup>

Ces nouvelles méthodes de travail imposent donc aux avocats généraux d'examiner les pourvois sans pouvoir s'appuyer, comme par le passé sur l'examen approfondi des conseillers rapporteurs.

Telle est la raison pour laquelle un renforcement des effectifs du parquet général est apparu nécessaire afin de lui permettre d'exercer ses missions dans de bonnes conditions et également d'approfondir la concertation avec les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

La loi de finances pour 2007<sup>2</sup> a permis un premier pas en ce sens en créant au sein de chaque chambre un emploi de premier avocat général.

La **création d'emplois d'avocats généraux référendaires**, dont le statut serait calqué sur celui des conseillers référendaires affectés au siège, proposée par le présent article, concrétise le **second volet de la réforme attendue de l'organisation du parquet général**.

**Le présent article** propose à cet effet :

- d'ajouter à la liste des emplois à la Cour de cassation qui ne sont pas placés hors hiérarchie -actuellement limitée aux conseillers référendaires- les avocats généraux référendaires<sup>3</sup> dans le 1<sup>o</sup> de l'article 3 de l'ordonnance statutaire (I de cet article) ;

- de compléter le dernier alinéa de l'article 28 de l'ordonnance statutaire pour étendre aux avocats généraux référendaires l'obligation de mobilité après dix ans d'exercice en vigueur pour les conseillers référendaires (II de cet article) ;

- de compléter l'article 28-1 de l'ordonnance statutaire pour appliquer aux avocats généraux référendaires le mécanisme de sortie de la Cour de cassation prévu pour les conseillers référendaires (III de cet article)<sup>4</sup> ;

- d'étendre aux avocats généraux référendaires le régime dérogatoire applicable aux conseillers référendaires défini au premier alinéa de l'article 39

---

<sup>1</sup> La Cour de cassation – Etudes de la documentation française – août 2006, page 144.

<sup>2</sup> Article 117 de la loi n° 2006-1666 de finances pour 2007 du 21 décembre 2006.

<sup>3</sup> Placés au premier grade de la hiérarchie judiciaire depuis la réforme des carrières des magistrats de 2001.

<sup>4</sup> Les conseillers référendaires, à l'issue de leur dixième année d'exercice, sont nommés dans l'une des fonctions -placées à un niveau hiérarchique égal- demandées au garde des sceaux dans des conditions précisément définies aux deux premiers alinéas de l'article 28 ; si aucune demande d'affectation n'a été exprimée, le garde des sceaux leur propose une affectation à égalité de niveau hiérarchique, à des fonctions du siège dans trois juridictions. Ces magistrats ne peuvent revenir à la Cour de cassation pour occuper un emploi placé hors hiérarchie avant trois années de services effectifs dans un service détaché ou dans la juridiction dans laquelle ils ont été nommés après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation.

de l'ordonnance statutaire pour l'accès aux fonctions placées hors hiérarchie<sup>1</sup> (1° et 2° du IV du présent article) ;

- de compléter l'article 80-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour renvoyer à un décret en conseil d'État, le soin de fixer les conditions complémentaires d'accès aux fonctions d'avocat général référendaire, à l'instar de ce qui prévaut pour les conseillers référendaires (V du présent article).

La présente réforme permettra au parquet général de mieux faire face à sa tâche grâce au recrutement de magistrats présentant les connaissances juridiques requises sans avoir l'ancienneté exigée pour accéder aux fonctions d'avocat général. Ces avocats généraux référendaires seront conduits à prendre la parole aux audiences des chambres auxquelles ils seront affectés. Le dispositif favorisera le recrutement de magistrats plus jeunes, susceptibles d'acquérir plus tôt la technique de la cassation et de revenir à la Cour de cassation pour occuper des fonctions hors hiérarchie.

Le **coût de cette réforme** d'organisation du parquet général a été évalué pour 2007 à plus de **900.000 euros**. A cette fin, le ministère de la justice a indiqué que des transformations de postes étaient prévus (5 postes d'avocats généraux transformés en 5 postes de premiers avocats généraux, postes de magistrats du premier grade transformés en postes d'avocats généraux référendaires et recrutement de magistrats du premier grade, en remplacement des promus aux emplois d'avocats généraux).

Parallèlement à la création de ce nouveau statut d'avocat général référendaire, le 3° du **IV du présent article** propose **d'améliorer le déroulement de carrière des conseillers référendaires**. Il complète ainsi l'article 39 de l'ordonnance statutaire par deux nouveaux alinéas insérés avant le dernier alinéa :

- pour **réserver un emploi vacant de conseiller à la Cour de cassation sur quatre à des magistrats du premier grade ayant précédemment exercé les fonctions de conseiller référendaire durant au moins huit ans** ; ce dispositif est plus ambitieux que le droit actuel qui dispense les anciens conseillers référendaires d'avoir occupé un emploi hors hiérarchie pour accéder aux emplois hors hiérarchie à la Cour de cassation, par dérogation au principe selon lequel nul ne peut accéder à de tels emplois s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ;

- à défaut de candidats issus du « référendariat », le dispositif envisage la possibilité de reporter les postes non pourvus par ce biais sur le quota de postes offerts aux magistrats placés hors hiérarchie.

---

<sup>1</sup> *Exemptés de l'obligation d'avoir exercé deux fonctions au premier grade dans deux juridictions différentes pour l'accès à un poste hors hiérarchie et pour lesquels l'accès à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation (conseiller ou avocat général) est possible si après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire, ils occupent un autre emploi du premier grade (par dérogation au principe selon lequel les nominations à un poste hors hiérarchie sont réservées à des magistrats hors hiérarchie.*

En outre, ce dispositif, étend logiquement ces règles aux avocats généraux référendaires. Le texte de l'Assemblée nationale précise que l'accès aux postes hors hiérarchie de la Cour de cassation au siège et au parquet général est **respectivement** ouvert aux anciens conseillers référendaires et aux anciens avocats généraux référendaires. Cette rédaction est de nature à introduire une rigidité qui, comme l'a mis en avant lors de son audition M. Didier Boccon-Gibod, avocat général à la Cour de cassation, n'existe pour aucune fonction judiciaire, la possibilité de passer du siège au parquet étant la règle tout au long de la carrière.

Le régime dérogatoire en faveur des anciens conseillers référendaires pour l'accès aux fonctions hors hiérarchie de la Cour de cassation institué par la loi organique du 25 juin 2001 précitée n'a pas été appliqué à ce jour.

Les retours d'anciens référendaires, qui par leur expérience diversifiée, tant de la Cour de cassation que des juridictions du fond, contribuent de manière décisive à la cohérence de la jurisprudence et à la qualité formelle des arrêts de cassation, sont de plus en plus rares. Cette proportion s'élève actuellement à 11 %, comme l'a indiqué le premier président de la cour de Cassation, M. Guy Canivet, à votre rapporteur : la quasi-totalité des conseillers référendaires accèdent à la Cour de cassation après quarante ans et achèvent leur période de dix ans d'activité après cinquante ans en prenant un poste à grade égal, ce qui ne leur laisse pas un temps suffisant pour être promu à un emploi hors hiérarchie tel celui de président de chambre de cour d'appel leur donnant droit à l'accès aux fonctions hors hiérarchie à la Cour de cassation ; de plus, le Conseil supérieur de la magistrature semble privilégier les présidents de chambre de cour d'appel plutôt que les conseillers de cour d'appel anciens référendaires pour l'accès à ces hauts postes de la magistrature.

La réforme proposée par le présent article tend à remédier à cette situation en permettant de renforcer la présence d'anciens référendaires dans les formations de jugement.

Votre commission souscrit aux innovations prévues par le présent article.

Elle vous soumet un **amendement** pour permettre **aux anciens conseillers référendaires ou avocats généraux référendaires d'accéder indistinctement à un emploi hors hiérarchie du siège ou du parquet général de la Cour de cassation**. Outre une meilleure cohérence avec les règles statutaires, cette proposition présente l'avantage de permettre un enrichissement des fonctions par le passage au siège d'un ancien avocat général référendaire et inversement.

En conséquence, elle vous propose d'adopter l'article 6 *bis* **ainsi modifié**.

*Article 6 ter (nouveau)*  
(art. 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994  
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Élaboration par le CSM d'un recueil  
des obligations déontologiques des magistrats**

Le présent article, introduit par les députés, a pour objet de compléter la liste des missions du CSM pour lui confier le soin d'élaborer un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

**L'article 20 de la loi organique** n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature énonce les **attributions du CSM** autres que celles relatives à la nomination<sup>1</sup> et à la discipline des magistrats<sup>2</sup>. Sont mentionnées :

- la possibilité, pour un ou plusieurs membres de conduire, à la demande de l'une de ses formations, des missions d'information auprès de toutes les juridictions (Cour de cassation, cours d'appel, tribunaux) et de l'ENM ;

- la publication d'un rapport d'activité de chacune de ses formations.

Concrétisant une proposition de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature<sup>3</sup>, les députés ont proposé de donner un prolongement législatif à la récente démarche du CSM tendant à publier un recueil des décisions et avis disciplinaires rendus depuis 1958.

A cette fin, l'article 20 de la loi du 5 février 1994 serait complété par un nouvel alinéa, afin de **confier au CSM le soin d'élaborer et de publier un recueil des obligations déontologiques des magistrats**.

Il paraît logique de confier cette prérogative au CSM lequel est au coeur du fonctionnement du régime disciplinaire des magistrats. Le caractère pédagogique des avis et des décisions rendus par cette instance garantit une élaboration rigoureuse d'un tel recueil. En outre, comme l'a mis en avant le CSM dans sa contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats, la création d'un organe spécifiquement compétent en la matière n'apporterait pas de valeur ajoutée, une telle instance ayant vocation au mieux à être l'exécutif des décisions disciplinaires du CSM, au pire à s'écarter de la ligne du CSM au risque de créer « *une réelle confusion préjudiciable à la définition claire des principes de comportement applicables* »<sup>4</sup>.

Ce recueil s'inspirera largement, sous une forme plus synthétique et plus pédagogique, du recueil disciplinaire récemment publié par le CSM. Sa mise à jour qui n'est pas expressément prévue, sera nécessaire en cas d'évolution de la jurisprudence disciplinaire et au vu des questions d'actualité qui intéressent les magistrats.

---

<sup>1</sup> Visées à l'article 15 à 17 de cette loi organique.

<sup>2</sup> Définies à l'article 18 de cette loi organique.

<sup>3</sup> Voir II – A – 1.

<sup>4</sup> Pages 170 et 171 du rapport annuel d'activité 2002-2003.

Le texte précise qu'il s'agit d'un « *recueil des obligations déontologiques* » et non d'un code de déontologie. Cette expression traduit le **choix de ne pas figer le contenu des règles par essence évolutives, ni de les détailler dans un catalogue exhaustif mais inévitablement incomplets**. Elle marque ainsi la volonté de conserver la conception ancrée depuis 1958 d'un énoncé de principes généraux liés à quelques grandes valeurs fondamentales (indépendance et impartialité) et va dans le sens de l'avis rendu par le Conseil consultatif des juges européens selon lequel une « *déclaration de principes de conduite professionnelle* » apparaît préférable à un code de déontologie trop simplificateur et trop rigide.

L'expérience de l'Italie qui s'est dotée d'un code de déontologie en 1994<sup>1</sup>, ainsi que l'a souligné le premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet, s'est révélé plus de dix ans après sa création assez décevante : peu connu des avocats, des citoyens, mais également des magistrats eux-mêmes, ce code n'a pas rencontré le succès escompté<sup>2</sup>.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le garde des sceaux ainsi que le rapporteur de la commission des lois ont néanmoins laissé ouverte la réflexion, estimant qu'il serait toujours loisible au législateur d'intervenir après quelques années de mise en œuvre du dispositif pour décider de l'opportunité d'établir un véritable code de déontologie<sup>3</sup>.

#### **La réforme proposée constitue une utile avancée.**

Votre commission vous propose en conséquence d'adopter l'article 6 *ter* **sans modification**.

#### *Article additionnel après l'article 6 ter*

(art. 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 et art. 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

#### **Saisine du CSM préalable au départ d'un magistrat dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel**

L'article 67 de l'ordonnance statutaire définit les trois positions permettant à un magistrat de quitter temporairement l'institution judiciaire pour y exercer une autre activité : détachement, disponibilité et accomplissement du service militaire.

L'article 72 de l'ordonnance précitée prévoit actuellement une saisine du CSM avant le départ d'un magistrat en détachement, disponibilité ou « sous les drapeaux ». L'avis prononcé à cette occasion ne porte que sur des motifs de légalité externe, le CSM se bornant à vérifier, d'une part que le magistrat a accompli quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature (article 12, troisième alinéa, de l'ordonnance

---

<sup>1</sup> Ce code comprend 14 articles, déclinés en simples conseils facultatifs.

<sup>2</sup> La déontologie des magistrats – Guy Canivet et Julie Joly-Hurard, Dalloz, *Connaissance du droit*, page 54.

<sup>3</sup> *Compte rendu intégral* – 3<sup>ème</sup> séance du 14 décembre 2006, page 9110.

statutaire), d'autre part, s'agissant d'un magistrat du siège, qu'il a effectivement donné son consentement en application de l'article 4 de l'ordonnance statutaire, selon lequel « *un magistrat du siège ne peut recevoir, sans consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* ».

Or, eu égard aux objectifs d'ouverture du corps sur l'extérieur, mis en œuvre notamment par les nouvelles obligations résultant de l'article 8 *bis* du présent projet de loi organique<sup>1</sup>, il convient de préciser les attributions du CSM afin de mieux garantir le respect des règles déontologiques applicables aux magistrats. En effet, comme l'ont déclaré les membres du CSM entendus par votre rapporteur, il ne serait pas souhaitable, par exemple, qu'un magistrat soit placé en détachement ou disponibilité auprès d'une entreprise vis-à-vis de laquelle il a été en situation, à raison même de ses fonctions antérieures, soit de la surveiller ou de la contrôler, soit de passer ou donner son avis sur des marchés ou contrats passés avec cette entreprise.

Dès lors, votre commission estime nécessaire que le Conseil puisse contrôler le départ des magistrats demandant à être placés en disponibilité ou en détachement, aux fins d'exercer une activité dans le secteur privé ou le secteur public concurrentiel. Aussi vous soumet-elle un amendement tendant à prévoir que le CSM examine désormais, sur le modèle de la commission de déontologie instituée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993<sup>2</sup>, si les activités que les magistrats envisagent d'exercer sont compatibles avec leurs précédentes fonctions. Cet amendement rejoint une des recommandations du rapport de la Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature<sup>3</sup>.

Afin de renforcer l'efficacité du dispositif, il est en outre proposé que la demande du magistrat soit inscrite à l'ordre du jour de la première séance utile.

Votre rapporteur estime par ailleurs qu'un bilan des attributions déontologiques confiées au CSM dans le cadre du présent article aurait vocation à figurer dans son rapport annuel d'activité rendu public chaque année en vertu de l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994.

Enfin, interrogé par votre rapporteur, le ministère de la justice a soutenu que les magistrats étaient passibles des sanctions punissant la prise illégale d'intérêts, dès lors qu'ils pouvaient être assimilés à des fonctionnaires « *exprimant, à raison même de leur fonction, un avis sur les opérations effectuées par une entreprise privée* » (article 432-13 du code pénal).

L'amendement proposé tend à inscrire la nouvelle mission du Conseil ainsi définie au sein d'un article 20-1 inséré dans la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Il vise également, par coordination, à modifier l'article 72 de l'ordonnance statutaire.

---

<sup>1</sup> *Mobilité statutaire obligatoire pour l'accès aux emplois placés hors hiérarchie.*

<sup>2</sup> *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.*

<sup>3</sup> *Rapport de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature précité (novembre 2003), proposition n°5, page 41.*

Il a enfin pour objet de supprimer, dans un souci de simplification, le contreseing du ministre des finances apposé au décret portant détachement du magistrat, tel que prévu au deuxième alinéa de l'article 72.

Tel est l'objet du présent article additionnel que votre commission vous propose d'**adopter**.

*Article 6 quater (nouveau)*

(art. 48-1 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Passerelle entre la responsabilité civile de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice et la responsabilité disciplinaire des magistrats**

Le présent article, introduit par les députés, insère un article 48-1 dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 afin d'instituer une passerelle entre la responsabilité civile de l'Etat en raison du fonctionnement défectueux du service public de la justice et la responsabilité disciplinaire des magistrats.

**• Le régime actuel de responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice**

Dans un arrêt de principe *Giry* (23 novembre 1956), la Cour de cassation a fait droit à une demande d'un justiciable visant à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat relativement au service public de la justice.

Actuellement, plusieurs régimes spéciaux de responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice existent. L'Etat est en effet tenu de réparer les dommages causés :

- à l'égard du pupille en raison d'une « *faute quelconque* » commise dans le fonctionnement de la **tutelle** soit par le juge des tutelles, son greffier ou l'administrateur public chargé d'une tutelle vacante, l'action étant portée devant le tribunal de grande instance (article 473 du code civil) ;

- à l'égard d'un justiciable en cas de **faute** (simple) s'agissant de la **tenue du livre foncier** (article 46 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière) ;

Plus généralement, l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire<sup>1</sup> définit le **régime de droit commun** applicable en la matière : l'Etat doit indemniser les justiciables ayant subi un **dommage** causé par un **dysfonctionnement de l'institution judiciaire, à condition qu'une faute lourde ou un déni de justice** en soit à l'origine :

- l'exigence d'une faute lourde est liée traditionnellement aux difficultés particulières d'exécution d'un service public, toutefois, à la faveur de la jurisprudence de la Cour de cassation, la portée de la faute lourde, à

---

<sup>1</sup> Ancien article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire introduit par l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972 relative à la procédure civile.

l'origine très restrictive, a notablement évolué, rendant plus effective la responsabilité de l'Etat à ce titre ;

En effet, la faute lourde –en pratique constituée par une faute simple– est désormais établie en cas de « *déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi* »<sup>1</sup>.

La faute lourde est parfois constatée en cas de faute grave du magistrat, celle-ci pouvant survenir « *en cas de méconnaissance grave et inexcusables des devoirs essentiels du juge dans l'exercice de ses fonctions* »<sup>2</sup>, en cas de « *comportement anormalement déficient du juge* »<sup>3</sup> ou lorsqu'un délibéré a été rendu dans un délai anormalement long (un an) devant une cour d'appel<sup>4</sup> ;

- le déni de justice au sens de la jurisprudence actuelle est constitué par le refus de répondre aux requêtes, le fait de négliger de juger les affaires en l'état de l'être, mais aussi plus largement tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable<sup>5</sup>.

Dans une récente décision<sup>6</sup>, la cour d'appel de Paris a relevé qu'était constitutif d'un déni de justice l'inaction injustifiée des juges pendant près de trois ans qui a entraîné un retard dans l'instruction de l'affaire et qui a eu pour conséquence de retarder l'examen de l'affaire par le tribunal six ans après le dépôt de la plainte avec constitution de partie civile et qu'en outre s'ajoutait une faute lourde liée à un manquement de l'autorité judiciaire à l'obligation de veiller à l'information et la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale.

Ce dispositif ne s'applique pas aux juridictions administratives, néanmoins régies par un système analogue défini par la jurisprudence<sup>7</sup>.

La Cour européenne des droits de l'Homme, depuis deux décisions du 7 novembre 2000 (Van Der Kar et Van West), considère l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire comme une voie de recours interne effective, ce qui implique que les requêtes faisant état d'un délai excessif au regard du délai de jugement raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui lui sont adressées doivent préalablement avoir épuisé cette voie de recours.

---

<sup>1</sup> Arrêt du 23 février 2001, Consorts Bolle-Laroche (à propos de l'affaire Grégory). Auparavant, la faute lourde était « celle qui a été commise sous l'influence d'une erreur tellement grossière qu'un magistrat, normalement soucieux de ses devoirs n'y eût pas été entraîné. » Cour de cassation, 20 février 1973.

<sup>2</sup> Cour de cassation, 10 mars 1995.

<sup>3</sup> Cour d'appel de Paris, 6 septembre 1996, Mme Lebrun contre Agent judiciaire du Trésor.

<sup>4</sup> Tribunal de grande instance de Paris, 9 juin 1999, Quilichini.

<sup>5</sup> Tribunal de grande instance de Paris, 6 juillet 1994.

<sup>6</sup> A propos des décès de la princesse Diana et de M. D. Fayed, arrêt du 28 avril 2003.

<sup>7</sup> Arrêt Darmont, 29 décembre 1978 : une faute lourde est exigée pour mettre en jeu la responsabilité de l'Etat en cas de dysfonctionnement de la justice administrative.

Depuis 1997, le nombre d'affaires mettant en cause un fonctionnement défectueux du service public de la justice a quadruplé, passant de 56 à 214 en 2005. Interrogé par votre rapporteur sur les causes de ce phénomène, le ministère de la justice a imputé cette croissance exponentielle à une meilleure connaissance de leurs droits par les usagers et la volonté plus affirmée de les faire valoir devant les tribunaux plus qu'à « *une détérioration du fonctionnement de la justice* », indiquant également qu'elle constitue une conséquence attendue de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Entre juin 2004 et juin 2005, sur 51 décisions rendues au titre du fonctionnement défectueux de l'Etat, 28 décisions ont conclu à l'absence de faute lourde ou de déni de justice et 23 condamnations de l'Etat ont été prononcées. Ce nombre est stable (23 condamnations sur 71 jugements rendus en 2000 et 25 condamnations sur 83 jugements en 2001).

Parmi ces 23 condamnations : 12 se rapportaient au fonctionnement d'un tribunal de grande instance, 10 au déroulement d'une procédure prud'homale et 1 au dommage subi par un tiers lors d'une opération de police judiciaire.

La charge pour l'Etat des condamnations pour fonctionnement défectueux du service public de la justice n'a cessé de croître depuis 2000.

**Montant des indemnités versées au titre de la responsabilité de l'État  
du fait du fonctionnement défectueux de la justice**

(en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>faute lourde des services judiciaires</b>	276.517	1.517.308	591.923	584.380	1.553.539	7.074.568
<b>contentieux européen</b>	436.669	855.741	466.532	547.808	291.269	1.093.653
<b>faute lourde de la police judiciaire</b>	449.352	1.095.080	64.101	277.539	155.870	366.960
<b>tutelles</b>	-	155.935	39.374	1.314.103	398.221	232.687
<b>responsabilité sans faute</b>	52.871	63.645	277.591	496.350	279.718	416.212
<b>TOTAL</b>	<b>1.415.209</b>	<b>3.688.009</b>	<b>1.439.521</b>	<b>3.220.180</b>	<b>2.678.617</b>	<b>9.184.080</b>

*Ces crédits s'imputent sur les crédits de réparations civiles.*

*Source : Ministère de la justice*

**• La difficile articulation de la mise en cause du fonctionnement défectueux du service public de justice avec la mise en jeu de la responsabilité civile des magistrats**

Comme il l'a été indiqué dans l'exposé général<sup>1</sup>, la mise en jeu de la responsabilité civile des magistrats est peu effective. La condamnation de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice n'a

---

<sup>1</sup> II - B - 1.

jamais donné lieu à une action récursoire de l'Etat à l'égard d'un magistrat judiciaire ; de nombreuses raisons l'expliquent :

- le champ de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire est plus large que les actes des magistrats et les principes de l'organisation judiciaire (collégialité et secret du délibéré) limitent en pratique la possibilité de rechercher une faute individualisée du magistrat ;

- une réforme du régime de responsabilité civile des magistrats se heurte à de nombreux arguments (risque de stigmatisation d'une catégorie d'agents publics pourtant protégés par un principe constitutionnel d'indépendance, délicate distinction entre la faute personnelle et la faute de service...).

La France n'est pas un cas isolé, un constat similaire pouvant être dressé pour d'autres Etats de l'Union européenne.

#### **La responsabilité civile des magistrats dans les autres pays d'Europe, un dispositif peu effectif**

La **Belgique** ne connaît pas l'action récursoire contre le magistrat, ce qui explique peut-être une jurisprudence plus favorable au justiciable qui retient, sous certaines conditions, la faute lourde dans l'activité juridictionnelle. La procédure de la prise à partie existe, mais est rarement mise en oeuvre. La doctrine réclame d'ailleurs sa suppression au profit de la reconnaissance d'une action récursoire de l'Etat contre le juge.

Le **Luxembourg** connaît encore le système de la prise à partie (articles 505 et suivants du code de procédure civile). Du fait de la complexité de la procédure, les affaires de prise à partie sont particulièrement exceptionnelles. L'Etat condamné pour fonctionnement défectueux de ses services judiciaires ne dispose pas d'une action récursoire contre ses magistrats fautifs.

Aux **Pays-Bas**, il n'existe pas de responsabilité personnelle des magistrats. L'action doit être dirigée contre l'Etat et il n'existe pas non plus d'action récursoire.

L'**Espagne** possède un mécanisme d'action récursoire à la disposition de l'Etat en cas de faute lourde d'un magistrat. Ce dispositif a conduit les magistrats à souscrire une assurance professionnelle pour se garantir contre les condamnations civiles (d'un coût de 200 euros par an). En pratique, les cas de mise en jeu de la responsabilité des magistrats espagnols sont extrêmement rares.

En **Allemagne**, si la faute résulte d'une négligence grossière ou revêt un caractère intentionnel, l'Etat peut exercer une action récursoire dont les contours sont peu précis et qui est peu fréquente.

En **Italie**, la responsabilité de l'Etat se substitue à celle du magistrat, mais une action récursoire peut être exercée en cas de faute personnelle se rattachant au service. La collégialité ne constitue pas un obstacle à l'introduction d'une action en responsabilité contre un juge : les magistrats, membres d'une formation collégiale ayant la faculté de faire part de leur opinion dissidente consignée dans une enveloppe scellée conservée par le greffe. Ceux-ci peuvent donc invoquer leur position dans l'hypothèse où leur responsabilité viendrait à être recherchée.

*Source : informations communiquées par le ministère de la justice ; rapport de la commission d'enquête parlementaire, pages 483 à 486.*

• **Le projet de loi organique : un lien explicite entre responsabilité de l'Etat et responsabilité disciplinaire des magistrats**

Actuellement, le droit en vigueur ne prévoit pas d'articulation entre la mise en jeu de la responsabilité civile de l'Etat en cas de dysfonctionnements du service public de la justice et l'engagement de la responsabilité disciplinaire des magistrats, même si rien n'interdit aux autorités de poursuite (garde des sceaux, chefs d'une cour d'appel) de saisir le CSM du comportement fautif d'un magistrat révélé dans une condamnation de l'Etat.

La responsabilisation accrue de l'autorité judiciaire impose d'examiner de manière rigoureuse les erreurs commises afin d'en tirer les conséquences quant au déclenchement d'éventuelles poursuites disciplinaires. Le président du tribunal de grande instance de Paris, lors de l'audience solennelle de rentrée le 15 janvier 2003, a indiqué que cette pratique avait été institutionnalisée dans son tribunal<sup>1</sup> : *« une démarche a été entreprise dans cette juridiction consistant à recenser les différents problèmes qui entraînent la condamnation de l'Etat. Elle devrait permettre d'évaluer les risques, de les prévenir en luttant contre la répétition des erreurs, voire des errements qui auraient pu être clairement identifiés. »*

**Le présent article** qui concrétise une proposition du CSM formulée en 1999 propose d'insérer dans l'ordonnance statutaire un article 48-1 pour créer un dispositif nouveau, afin de coordonner explicitement la mise en cause de la responsabilité civile de l'Etat avec le régime disciplinaire.

**Le premier alinéa** du texte proposé pour l'article 48-1 de l'ordonnance statutaire prévoit que **toute décision définitive portant condamnation de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice est systématiquement communiquée**, par le garde des sceaux, aux **chefs de la cour d'appel concernés** à *« toutes fins qu'il appartiendra »*.

L'expression *« toute décision définitive condamnant l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice »* visée par le texte recouvre les condamnations prononcées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire ainsi qu'en matière de tutelle ou de livre foncier (régime de responsabilité engagé pour faute simple ou lourde).

Votre commission dans le souci de permettre l'information la plus large possible des chefs des cours d'appel vous propose, par **amendement**, de **compléter cette rédaction pour mentionner également les condamnations définitives de l'Etat pour violations d'une obligation prévue par une convention internationale**. En effet, il paraît important de tirer toutes les conséquences d'une **décision de la Cour européenne des droits de l'homme** ayant révélé des comportements particulièrement graves au sein de l'institution judiciaire française.

---

<sup>1</sup> *Discours prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée le 15 janvier 2003, publié dans la Gazette du Palais 19-21 janvier 2003, pages 29 à 35.*

La rédaction très générale relative aux « *chefs de cour concernés* » est destinée à couvrir deux hypothèses, en fonction de la nature du dysfonctionnement. En cas de fonctionnement défectueux lié à l'organisation d'une juridiction, il est logique que la décision soit communiquée aux chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle la décision à l'origine de la condamnation de l'Etat a été rendue. En cas de dysfonctionnement causé par le comportement défaillant d'un magistrat, il semble plus judicieux que la décision soit communiquée aux chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le magistrat impliqué est en fonction au moment de la transmission de la décision de condamnation de l'Etat. Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que dans de nombreuses hypothèses, la transmission serait effectuée simultanément à tous les chefs de cours d'appel susceptibles d'être intéressés.

Dans un souci de clarté, votre commission vous propose également par **amendement de supprimer la mention inutile et sans portée juridique** « *à toutes fins qu'il appartiendra* » -les chefs des cours d'appel disposant au titre de l'ordonnance statutaire déjà de nombreuses prérogatives (évaluation, avertissement, poursuite disciplinaire) pour tirer les conséquences du comportement défaillant d'un magistrat sans qu'il soit nécessaire de le rappeler- et de faire référence « *aux chefs de cours d'appel intéressés* ».

Il convient de souligner que les dysfonctionnements portés à la connaissance des chefs des cours d'appel sont susceptibles de concerner les magistrats, les fonctionnaires des juridictions ou les auxiliaires de justice. Il appartiendra donc aux chefs des cours d'appel de prendre les décisions qui s'imposent quel que soit le professionnel à l'origine de la condamnation de l'Etat.

Le **deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 48-1 de l'ordonnance statutaire** mentionne que **le ou les magistrats** « *en cause* » sont **avisés** dans les mêmes conditions (par le garde des sceaux). Cette disposition se justifie par le souci d'éviter que des magistrats dont l'activité a pu donner lieu à une action en responsabilité ignorent son existence.

La **référence aux magistrats** « *mis en cause* » visée par le texte adopté par les députés pourrait **utilement être élargie** aux magistrats « *intéressés* » par la décision de condamnation. En effet, dans le souci de responsabiliser davantage les magistrats et d'éviter des situations préjudiciables au crédit de la justice, il paraît souhaitable de sensibiliser plus largement ces derniers aux dysfonctionnements les ayant concernés plus ou moins directement, y compris en dehors de toute mise en cause. Tel est le sens d'un **amendement** que vous soumet votre commission.

Le **dernier alinéa de ce texte** prévoit explicitement la **possibilité pour le garde des sceaux et les chefs de la cour d'appel concernés d'engager des poursuites disciplinaires** devant le CSM au vu des éléments mis en évidence par la décision ayant condamné l'Etat. Cette réforme se borne à transcrire une règle déjà applicable, afin de faire évoluer les pratiques et de

sanctionner plus efficacement des insuffisances professionnelles coûteuses pour l'Etat.

Les chefs de cours d'appel et le garde des sceaux seraient ainsi chargés **d'exploiter systématiquement les décisions ayant condamné l'Etat, de détecter les éventuelles défaillances des magistrats et d'en saisir, au besoin, le CSM.** Un tel système ne signifie pas pour autant que les magistrats seraient plus souvent sanctionnés, compte tenu du faible nombre de condamnations de l'Etat les mettant en cause. Néanmoins, les comportements fautifs passibles de sanction disciplinaire pourraient être plus certainement identifiés et réprimés.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 *quater* **ainsi modifié.**

*Article 6 quinquies (nouveau)*

(art. 48-2 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Examen par le Médiateur de la République  
des réclamations portant sur le comportement d'un magistrat**

Cet article insère au sein du chapitre VII de l'ordonnance du 22 décembre 1958, consacré à la discipline, un nouvel article 48-2, définissant la procédure d'examen des réclamations relative aux comportements des magistrats susceptibles de constituer des fautes disciplinaires.

Ce dispositif faisait initialement l'objet de l'article unique du projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur. Lors de la discussion du présent projet de loi organique en première lecture, l'Assemblée nationale a, sur la proposition de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, inséré la procédure d'examen des plaintes des justiciables par le Médiateur de la République au sein du statut de la magistrature, afin de préciser les conditions d'instruction de ces réclamations.

Elle a en conséquence supprimé l'article unique du projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 et rejeté ce projet de loi.

**1) Le dispositif initial : une transmission des réclamations par le Médiateur**

Examinant les modalités de développement des contrôles externes de la justice afin de renforcer la responsabilité des magistrats, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'examiner les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau proposait de confier au Médiateur de la République le filtrage des réclamations des justiciables s'estimant lésés par un dysfonctionnement du service de la justice, ou par le comportement d'un magistrat susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Le rapport de la commission d'enquête envisageait ainsi que la saisine du Médiateur s'effectue « *sans filtrage par les parlementaires, les*

*requêtes devant être déposées devant ses délégués départementaux* »<sup>1</sup>. Le Médiateur aurait eu pour rôle « *d'aiguiller les justiciables vers les autorités compétentes et de saisir le CSM, afin qu'il se prononce éventuellement sur le terrain disciplinaire* ».

Sans suivre exactement ces recommandations, l'article unique du projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur insérait dans celle-ci un article 11-1, organisant une nouvelle procédure d'examen des réclamations relatives au fonctionnement de la justice. Selon cette procédure, le Médiateur de la République devait transmettre au garde des sceaux les réclamations relatives au fonctionnement de la justice mettant en cause le comportement d'un magistrat de l'ordre judiciaire, s'il les estimait sérieuses.

Il appartenait ensuite au garde des sceaux de faire connaître au Médiateur les suites réservées à cette réclamation.

Afin de respecter les garanties d'indépendance de l'autorité judiciaire, il était prévu que le Médiateur de la République ne puisse mettre en œuvre, dans le cadre de ce dispositif, ses pouvoirs de recommandation, d'engagement d'une procédure disciplinaire et d'enquête (art. 9, 10, 12 et 13 de la loi du 3 janvier 1973).

A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, « *le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause* ».

## **2) Le texte issu de l'Assemblée nationale : un dispositif inscrit dans le statut de la magistrature**

Sur la proposition du rapporteur de sa commission des lois, M. Philippe Houillon, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel insérant le dispositif d'examen des plaintes des justiciables au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Cette intégration du dispositif dans le statut de la magistrature vise à préciser les modalités d'instruction des réclamations.

Ainsi, le nouvel article 48-2 de l'ordonnance prévoit que toute personne estimant que le comportement observé par un magistrat à l'occasion d'une « *affaire la concernant* » est susceptible de constituer une faute disciplinaire, peut adresser une réclamation à un membre du Parlement.

Conformément aux modalités générales de saisine du Médiateur, il reviendrait ensuite au parlementaire de transmettre à ce dernier la réclamation, si elle lui paraît relever de sa compétence et mériter son intervention. A cet égard, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale ne comporte aucun changement par rapport au dispositif initial, qui n'exonérait pas les

---

<sup>1</sup> Rapport n° 3125 précité, pages 472 à 479.

réclamations des justiciables du filtre parlementaire défini à l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973.

Le nouvel article 48-2 est en revanche plus précis que ne l'était le projet de loi modifiant la loi instituant un médiateur, puisqu'il vise les réclamations portant sur le comportement d'un magistrat « *susceptible de constituer une faute disciplinaire* »<sup>1</sup>.

Il permet en outre au Médiateur de **recueillir auprès des chefs de juridiction tous éléments d'information utiles**. Lorsqu'elles lui paraissent susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, le Médiateur de la République doit ensuite transmettre les réclamations au garde des sceaux. Il lui appartient également d'informer l'auteur de la réclamation, ainsi que le magistrat visé, de la suite réservée à celle-ci.

Par ailleurs, tout magistrat visé par une réclamation sera destinataire des pièces transmises par le Médiateur au ministre de la justice.

Conformément au principe de séparation des pouvoirs, le **Médiateur de la République, autorité administrative, ne pourra porter aucune appréciation sur les actes juridictionnels des magistrats** à l'occasion de l'examen des réclamations des justiciables.

Selon la procédure définie par l'article 6 *quinquies*, il incombe au Médiateur de vérifier si la réclamation peut recevoir une qualification disciplinaire et, dans une telle hypothèse, de la transmettre au garde des sceaux. Le texte adopté par l'Assemblée nationale organise à partir de cette transmission un dispositif plus coercitif que ne l'était le projet initial. En effet, dès lors qu'il est saisi par le Médiateur d'une réclamation mettant en cause le comportement d'un magistrat, le garde des sceaux a l'obligation de demander aux « *services compétents* » de procéder à une enquête.

Il appartient ensuite au ministre de la justice, s'il l'estime nécessaire, d'engager des poursuites disciplinaires à l'égard du magistrat mis en cause, en saisissant à cette fin, et dans les conditions définies par l'ordonnance du 22 décembre 1958<sup>2</sup>, le CSM.

En tout état de cause, le ministre de la justice est tenu d'informer le Médiateur des résultats de l'enquête et des suites qu'il lui a réservées, **toute décision de ne pas engager des poursuites disciplinaires devant nécessairement être motivée**. Dans ce dernier cas de figure, le Médiateur a la possibilité d'établir un rapport spécial, publié au *Journal officiel*.

---

<sup>1</sup> Cette formulation a été substituée par un sous-amendement du Gouvernement à celle proposée par l'amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui visait le comportement d'un magistrat qui « *n'a pas été conforme aux devoirs nés de son serment* ».

<sup>2</sup> Il revient au garde des sceaux de saisir le CSM aux fins de poursuite disciplinaire des magistrats du siège (art. 50-1 de l'ordonnance) et, pour les magistrats du parquet, de saisir le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du CSM compétente pour rendre un avis en cette matière (art. 63 de l'ordonnance).

Les garanties offertes au justiciable ont donc été sensiblement renforcées par l'Assemblée nationale. Le dispositif ainsi défini assure en effet que toute réclamation transmise par le Médiateur au ministre de la justice sera suivie d'une enquête et, le cas échéant, d'une procédure disciplinaire.

S'agissant des « services compétents » auxquels le garde des sceaux devra demander une enquête, les services du ministère de la justice ont indiqué à votre rapporteur qu'ils visaient l'inspection des services judiciaires, les premiers présidents et les procureurs généraux des cours d'appel, les directeurs et les chefs de service de l'administration centrale pouvant également diligenter auprès des juridictions des enquêtes sur les comportements des magistrats susceptibles de constituer des fautes disciplinaires.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale apparaît cependant fort complexe. Alors qu'il s'agissait de créer une voie de recours directe et efficace pour les justiciables s'estimant lésés par le comportement d'un magistrat, le nouvel article 48-2 aboutit à une **procédure peu lisible**.

Il soumet en effet la saisine finale du CSM, autorité disciplinaire, à **trois filtres** : un parlementaire, le Médiateur de la république et le ministre de la justice ou, le cas échéant, les chefs de juridiction. Or, les justiciables peuvent -et pourront encore demain- s'adresser directement au garde des sceaux ou aux chefs des cours d'appel. Les membres du bureau de la Conférence nationale des premiers présidents ont d'ailleurs indiqué à votre rapporteur que la Chancellerie leur transmettait un grand nombre des réclamations qui lui étaient adressées.

Ainsi, l'instauration d'un **triple filtre là où existait auparavant un accès direct** ne semble pas représenter un véritable renforcement des garanties offertes aux justiciables.

La procédure définie au nouvel article 48-2 présente cependant l'intérêt de permettre **l'identification d'un interlocuteur** pour les justiciables souhaitant présenter une réclamation relative à un fait susceptible de constituer une faute disciplinaire.

Néanmoins, si l'on peut regretter que la saisine de cet interlocuteur soit elle-même soumise à un filtre, **on peut s'interroger sur l'attribution de cette mission au Médiateur de la République**.

En effet, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, ce dernier reçoit « *les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public* ». Entrent par conséquent dans son champ de compétence les demandes relatives aux dysfonctionnements du service de la justice.

Le rapport annuel du Médiateur pour l'année 2005 indique à cet égard que « *le secteur de justice examine les réclamations portant sur des litiges*

*opposant une personne physique ou morale au service public de la justice. Cependant, il n'intervient pas dans les procédures judiciaires en cours, mais traite les dysfonctionnements de l'administration judiciaire ainsi que ceux concernant l'activité des auxiliaires de justice (avocats, avoués, notaires, experts auprès des tribunaux...). Le secteur est également compétent pour les affaires liées à l'état civil des personnes et au droit des étrangers ».*

En revanche, **le Médiateur n'a aucune compétence pour connaître des comportements des magistrats susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.** Les garanties constitutionnelles attachées à l'indépendance de la magistrature rendent indispensable l'intervention, en ce domaine, d'une autorité spécifique.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale retient pour l'examen des réclamations des justiciables une autorité indépendante traitant essentiellement les dysfonctionnements administratifs. Cette autorité devrait donc constituer un service dédié à l'instruction de ces réclamations, sans qu'aucune garantie n'ait été apportée quant à la désignation et à la qualification des personnes qui en auront la charge.

Aucune indication précise concernant l'organisation, au sein des services du Médiateur, de l'instruction des réclamations relatives au comportement des magistrats n'a d'ailleurs été fournie à votre rapporteur.

Actuellement, deux magistrats sont mis à la disposition du Médiateur de la République, l'un exerçant les fonctions de conseiller du secteur justice, l'autre celles de directeur du service des études.

Pourtant, **l'objet des réclamations mettant en cause le comportement des magistrats paraît suffisamment spécifique pour que leur examen soit confié à un organe collégial, rassemblant des personnalités ayant l'expérience du milieu judiciaire.**

Enfin, **l'organisation de l'enquête sur les comportements des magistrats mis en cause mériterait d'être unifiée**, alors que le nouvel article 48-2 organise une procédure en deux temps. Les chefs de juridiction pourront ainsi être appelés à répondre successivement, sur le même point, au Médiateur, puis au garde des sceaux.

**3) La position de votre commission : confier l'examen des réclamations des justiciables à une commission de transparence de la justice**

Votre commission souhaite que les **personnes** désirant présenter une réclamation sur le comportement d'un magistrat **puissent s'adresser directement à une instance identifiée, spécifique et collégiale**, dont la saisine pourra aboutir à l'intervention effective de l'autorité disciplinaire.

Elle vous soumet par conséquent un **amendement** visant à insérer au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958 un article 50-3, permettant à toute personne physique ou morale qui s'estimerait lésée par un fait susceptible de

recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions de saisir **la commission de transparence de la justice**.

**Cette commission serait placée auprès du ministre de la justice**, dans un objectif de cohérence avec le pouvoir de saisine du CSM dont il est investi.

Sur le modèle de la commission des requêtes près la Cour de justice de la République (article 68-2, troisième alinéa, de la Constitution), cette commission serait chargée d'examiner ces réclamations afin d'ordonner soit leur classement, en l'absence d'éléments tendant à établir une faute disciplinaire de la part du magistrat, soit, à l'inverse, leur transmission au ministre de la justice, aux fins de saisine du CSM.

La composition de la commission lui donnerait la légitimité requise pour exercer sa mission de filtrage des requêtes. Elle comprendrait en effet exclusivement des personnalités qualifiées ayant une bonne connaissance du fonctionnement de la justice, à savoir :

- quatre anciens membres du CSM, dont deux personnalités n'appartenant pas à l'ordre judiciaire, désignés par le ministre de la justice ;

- une personnalité qualifiée n'appartenant pas à l'ordre judiciaire, désignée conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près cette cour, respectivement présidents des formations disciplinaires du siège et du parquet au CSM.

Ces membres, nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable, éliraient en leur sein un président.

L'équilibre ainsi défini au sein de la commission entre magistrats et non magistrats garantirait le traitement impartial des réclamations.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 *quinquies* **ainsi modifié**.

*Article 6 sexies (nouveau)*

**Rapport annuel sur les actions en responsabilité engagées contre l'Etat  
du fait des dysfonctionnements du service de la justice**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que, chaque année, le Gouvernement rend compte au Parlement des condamnations de l'Etat pour fonctionnement défectueux de la justice.

Le Gouvernement sera tenu de remettre au Parlement, avant le 30 juin de chaque année, un rapport présentant les **actions en responsabilité engagées** contre l'Etat :

- du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice ;
- des **décisions définitives condamnant** l'Etat à ce titre ;
- du versement par l'Etat des **indemnités** découlant de ces condamnations.

Chaque rapport portera sur l'année civile écoulée et devra préciser les suites données aux condamnations de l'Etat. Il permettra ainsi au Parlement d'observer si la responsabilité civile et disciplinaire des magistrats mis en cause dans les dysfonctionnements, pour lesquels l'Etat aura été condamné, a été engagée.

En effet, il apparaît que l'action récursoire n'est jamais exercée vis-à-vis des magistrats, ni d'ailleurs à l'encontre des autres agents publics. Les informations fournies à cet égard par le rapport annuel pourront, le cas échéant, nourrir la réflexion du Parlement sur les faiblesses de ce dispositif.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 *sexies* **sans modification**.

### **CHAPITRE III DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES**

Ce chapitre rassemblait initialement cinq articles relatifs aux règles de gestion de la carrière des magistrats et aux modalités d'entrée en vigueur de la loi organique. Il compte désormais douze dispositions.

L'Assemblée nationale a en effet adopté, en première lecture, avec l'avis favorable du Gouvernement, cinq amendements de sa commission des lois, visant à mettre à jour certaines dispositions de l'ordonnance du 22 décembre 1958 (articles 7 A, 8 *quater* et 10 *bis*), à étendre la durée maximale que peuvent passer à la Cour de cassation les conseillers en service extraordinaire (article 7 *bis*) et à soumettre à une obligation de mobilité les magistrats du premier grade qui souhaitent accéder aux emplois placés hors hiérarchie (article 8 *bis*).

Elle a également adopté, avec l'avis favorable de la commission des lois et du Gouvernement, un amendement présenté par M. Jacques-Alain Bénisti afin d'ouvrir le détachement judiciaire aux fonctionnaires de l'Etat, aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, ainsi qu'aux fonctionnaires des assemblées parlementaires (article 8 *ter*). Elle a en outre adopté un amendement de coordination présenté par le Gouvernement (article 9 *bis*).

*Article 7 A (nouveau)*

(art. 13-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Actualisation d'une référence à l'outre-mer  
au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958**

L'article 13-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 définit les listes à partir desquelles sont désignés, par les magistrats de chaque ressort et de chaque catégorie, les membres du collège appelé à élire les membres de la commission d'avancement.

Une liste est ainsi constituée pour les magistrats des cours et tribunaux dans chaque ressort de cour d'appel. Les magistrats des premier et second grades en service à l'administration centrale du ministère de la justice et ceux « *en service dans les territoires d'outre-mer* » sont respectivement inscrits sur une liste particulière.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a établi une nouvelle classification juridique des collectivités d'outre-mer, distinguant les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) et les collectivités d'outre-mer (article 74). La catégorie des collectivités d'outre-mer s'est par conséquent substituée aux territoires d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier.

Pour tenir compte de cette réforme, l'article 7 A remplace la référence aux « *territoires d'outre-mer* », devenue obsolète, par la référence aux « *collectivités d'outre-mer* », qui vise, en l'état actuel des textes, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à ajouter à l'article 13-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 la mention de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas une collectivité d'outre-mer visée par l'article 74 de la Constitution mais une collectivité *sui generis*, régie par le titre XIII de la Constitution. Or, les magistrats en fonction en Nouvelle-Calédonie sont inscrits sur la liste commune aux magistrats des collectivités d'outre-mer. L'amendement corrige par conséquent une omission due au changement de statut de la Nouvelle-Calédonie, autrefois territoire d'outre-mer, dans les années 1980.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 A **ainsi modifié**.

*Article 7*

(art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Accès de droit des procureurs généraux de cour d'appel  
aux emplois hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation**

Cet article tend à compléter l'article 38-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, afin de renforcer les garanties d'affectation des procureurs

généraux près les cours d'appel compte tenu des règles de mobilité obligatoires instituées depuis la réforme statutaire de 2001.

L'article 38-1 de l'ordonnance, créé à l'initiative de votre commission à l'occasion de l'examen de la loi organique du 25 juin 2001, dispose qu'**un procureur général ne peut exercer ses fonctions plus de sept années près d'une même cour d'appel.**

La même obligation s'impose aux premiers présidents de cour d'appel<sup>1</sup>, et aux présidents ou de procureurs de la République dans un même tribunal de grande instance ou de première instance<sup>2</sup>. Elle vise à prévenir les risques d'une routine excessive ou d'une atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du magistrat en raison d'une installation prolongée dans le même environnement.

Cependant, la limitation de la durée d'exercice des fonctions de premier président au sein d'une même cour d'appel et de président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance, est assortie de garanties visant à respecter le principe constitutionnel d'inamovibilité des magistrats du siège.

Ainsi, aux termes de l'article 37 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifié par la loi organique du 25 juin 2001, six mois au moins avant l'expiration de sa septième année de fonction au sein d'une même cour d'appel, un premier président peut solliciter sa nomination en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires. Cette nomination est de droit à l'issue des sept années d'exercice. S'il ne sollicite pas une telle nomination, le premier président est nommé à un emploi hors hiérarchie au siège de la Cour de cassation.

Le présent article apporte **une garantie similaire aux procureurs généraux** en prévoyant en effet qu'au terme de sept années de fonctions près la même cour d'appel, un procureur général est nommé à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Cette nomination interviendrait si le magistrat n'a pas reçu de nouvelle affectation avant la fin de cette période, ou s'il a été déchargé de sa fonction avant cette échéance.

Afin que l'effectif de la Cour de cassation ne puisse présenter un obstacle à la mise en œuvre de cette nouvelle garantie, il est précisé que la nomination à un emploi hors hiérarchie est prononcée, le cas échéant, **en surnombre**<sup>3</sup>. Le surnombre doit alors être résorbé dès la première vacance utile au sein de la Cour. La solution proposée s'inspire de celle définie pour les premiers présidents de cour d'appel à l'article 37, troisième alinéa, de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

---

<sup>1</sup> Article 37 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>2</sup> Article 38-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

<sup>3</sup> Aux termes du décret n° 2002-349 du 8 mars 2002 fixant les effectifs des magistrats de la Cour de cassation et du service de documentation et d'études de ladite cour, la Cour de cassation comprend le premier président, 6 présidents de chambre, 88 conseillers, 65 conseillers référendaires, le procureur général, le premier avocat général et 22 avocats généraux.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision.

Lors des auditions conduites par votre rapporteur, M. Didier Boccon-Gibod, avocat général à la Cour de cassation, a rappelé que si la nomination des procureurs généraux, relevant d'un décret en conseil des ministres, n'est pas soumise à l'avis du CSM, les avocats généraux à la Cour de cassation sont en revanche nommés par décret du Président de la République après avis de ce conseil. Il a estimé que le droit d'entrée automatique des procureurs généraux à la Cour de cassation en qualité d'avocats généraux revenait donc à autoriser la nomination d'avocats généraux sans avis du CSM, par le seul effet d'une nomination en conseil des ministres.

En effet, conformément à l'article 38 de cette ordonnance, la nomination à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation des procureurs généraux ayant exercé pendant sept ans leurs fonctions auprès de la même cour d'appel devrait faire l'objet d'un décret du Président de la République après avis du CSM<sup>1</sup>.

Or, le présent article prévoit que le procureur général est nommé « *de droit* » à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à préciser que cette nomination intervient dans les formes prévues à l'article 38 de l'ordonnance statutaire.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 **ainsi modifié**.

*Article 7 bis (nouveau)*

(art. 40-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Augmentation de la durée maximale d'exercice des conseillers  
et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation**

Cet article porte de cinq à huit ans la durée maximale des fonctions exercées au sein de la Cour de cassation par les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire. Il modifie à cette fin l'article 40-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Aux termes de l'article 40-1 de cette ordonnance, peuvent être nommés conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire les personnes que leur compétence et leur activité « *qualifient particulièrement* » pour l'exercice de telles fonctions. Ces personnes doivent justifier d'au moins vingt-cinq années d'activité professionnelle et remplir les conditions requises pour devenir auditeur de justice.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, seuls sont pourvus en conseil des ministres –et donc exemptés de tout avis du CSM, les emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

Accèdent ainsi aux fonctions de conseiller ou d'avocat général en service extraordinaire des professeurs de droit ou d'économie, des juristes d'entreprise, des notaires et des avocats.

Il semble en effet pertinent d'étendre la durée maximale d'exercice des fonctions des conseillers et avocats généraux en service extraordinaire, qui apportent à la Cour de cassation un regard informé par leur expérience professionnelle hors juridiction.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 *bis* **sans modification.**

#### *Article 8*

(art. 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

#### **Suspension d'un magistrat en raison de son état de santé**

Cet article rétablit au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958 un article 69<sup>1</sup> définissant une procédure de suspension des magistrats dont l'état de santé apparaît incompatible avec l'exercice de leurs fonctions.

En raison des responsabilités qui leur sont dévolues, les comportements pathologiques qui peuvent affecter les magistrats peuvent constituer davantage que dans d'autres professions, un véritable obstacle au bon exercice de leur mission. Par ailleurs, dans l'exercice de leurs fonctions, de nombreux magistrats sont en effet amenés à connaître des faits violents, à vivre des situations de grande tension, dont le caractère répété peut mettre en danger leur équilibre psychologique.

Les cas de magistrats frappés de pathologies psychiatriques les empêchant d'exercer convenablement leur mission demeurent cependant très rares, puisque le ministère de la justice les évalue à trois par an. Le bon fonctionnement du service public de la justice impose néanmoins, compte tenu des prérogatives attribuées aux magistrats, que ces personnes fassent l'objet **d'une procédure adaptée, n'ayant pas le caractère d'une sanction.**

Le dispositif de traitement des comportements pathologiques qui peuvent ainsi être identifiés apparaît aujourd'hui insuffisant. Le ministère de la justice n'a en réalité d'autre recours que de saisir le comité médical<sup>2</sup> afin que le magistrat bénéficie d'un congé maladie, ou d'engager une procédure disciplinaire. Or, la saisine du comité médical en vue de placer le magistrat en congé de maladie est une procédure souvent longue.

En outre, aucun dispositif ne permet de suspendre le magistrat en raison de son état pathologique lorsque son comportement n'entre pas dans le champ disciplinaire, sauf à attendre qu'une faute ait été commise, alors que le bon fonctionnement du service de la justice devrait conduire à écarter le plus tôt possible le magistrat privé de son discernement. De plus, l'interdiction temporaire d'exercice des fonctions, sanction que peut prononcer l'instance disciplinaire, n'apparaît guère adaptée à de tels cas.

---

<sup>1</sup> Cet article est abrogé depuis la loi n°67-130 du 20 février 1967.

<sup>2</sup> Le Comité médical départemental ou ministériel, cf. encadré ci-après.

L'article 69 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, tel que le rétablit l'article 8 du projet de loi organique, définit par conséquent une **procédure de suspension dont la mise en œuvre appartiendra au garde des sceaux**.

En effet, selon le dispositif proposé, il incombe au ministre de la justice, informé de l'état pathologique d'un magistrat, de saisir le comité médical compétent, lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions. Cette saisine vise l'attribution d'un congé de maladie au magistrat concerné.

Le ministre de la justice serait sans doute alerté par les chefs de juridiction des problèmes posés par le comportement d'un magistrat susceptible de faire l'objet de cette procédure. Il devra en effet disposer d'éléments circonstanciés, montrant que l'état de santé du magistrat est **incompatible avec l'exercice de ses fonctions**. Sur le fondement de ces éléments et de sa propre expertise, le comité médical pourra décider d'accorder ou de ne pas accorder un congé de maladie au magistrat, ou lui accorder seulement un congé de courte durée.

#### **L'organisation des comités médicaux**

Le rôle du comité médical est défini par le décret n° 86-442 du 14 mars 1986<sup>1</sup>. Ce décret distingue les **comités médicaux départementaux**, constitués auprès du préfet et compétents à l'égard des fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans les départements considérés, à l'exception des chefs des services extérieurs, et les **comités médicaux ministériels**, institués auprès de l'administration centrale de chaque ministère et compétents à l'égard des fonctionnaires en service à l'administration centrale ainsi que des chefs de services extérieurs de cette administration centrale<sup>2</sup>.

Chaque comité médical départemental ou ministériel comprend, aux termes de l'article 5 du décret, deux praticiens de médecine générale auxquels est adjoint, pour l'examen des cas relevant de sa qualification, un « *spécialiste de l'affection pour laquelle est demandé le bénéfice du congé de longue maladie ou de longue durée* ».

**Ces comités sont compétents pour l'ensemble des fonctionnaires et pas seulement pour les magistrats.** Les comités médicaux sont notamment chargés de donner à l'autorité compétente un avis sur les contestations d'ordre médical qui peuvent s'élever à propos de l'octroi et du renouvellement des congés de maladie et de la réintégration à l'issue de ces congés.

Lorsque l'avis du comité médical est contesté, l'autorité administrative compétente peut, de sa propre initiative ou à la demande du fonctionnaire, saisir le comité médical supérieur. Placé auprès du ministre chargé de la santé, ce comité comprend une section de cinq membres, compétente pour les maladies mentales et une section de huit membres compétente pour les autres maladies.

---

<sup>1</sup> Décret relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés maladie des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Les membres des comités médicaux sont désignés pour une durée de trois ans.

Afin de pallier la durée d'instruction de la saisine par le comité médical, rarement inférieure à deux mois et susceptible d'excéder six mois, le dispositif envisagé par le projet de loi organique permet au ministre de la justice de suspendre le magistrat dans l'attente de cet avis. **Cette suspension est soumise à l'avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.**

Dans l'hypothèse où une telle procédure de suspension serait engagée, le deuxième alinéa de l'article 69 prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature informe le magistrat :

- de la date à laquelle sa formation compétente doit examiner son dossier ;
- du droit d'obtenir la communication de son dossier ;
- du droit d'être entendu par la formation compétente et de faire entendre par cette formation le médecin et la personne de son choix.

Le magistrat est donc pleinement informé de la possibilité de bénéficier de toutes les garanties ouvertes par une **procédure contradictoire**. Il est également prévu que l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature lui soit transmis.

Afin d'éviter tout risque de stigmatisation du magistrat qui ferait l'objet de cette procédure, **la décision de suspension n'est pas rendue publique**. En effet, cette décision ne constitue pas une sanction disciplinaire et il convient de ne pas ajouter l'opprobre aux difficultés rencontrées par le magistrat.

Il est d'ailleurs précisé que la suspension est décidée **dans l'intérêt du service** : elle intervient parce que le bon fonctionnement du service de la justice l'impose.

Le projet de loi organique initial prévoyait que le magistrat suspendu devait conserver l'intégralité de son traitement. L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement précisant que le magistrat continue à percevoir l'intégralité de sa rémunération pendant la suspension.

En effet, aux termes de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la rémunération comprend, outre le traitement, les indemnités.

Or, celles-ci constituent une part importante de la rémunération des magistrats. Seul le maintien de l'intégralité de la rémunération peut donc éviter que la suspension ne soit perçue comme une sanction.

Selon le dispositif proposé, **la mesure de suspension cesse de plein droit de produire ses effets, si le comité médical ne s'est pas prononcé dans le délai de six mois.**

Si le comité médical rend son avis avant cette échéance, le magistrat intéressé peut être placé en congé de maladie.

Lors des auditions de votre rapporteur, les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont souligné que les comités médicaux départementaux, compte tenu de leur compétence étendue à tous les emplois publics, ne prenaient pas en compte la spécificité des responsabilités exercées par les magistrats. Aussi ont-ils souhaité qu'un **comité national spécialisé** soit créé pour examiner les saisines du garde des sceaux définies par l'article 69 de l'ordonnance.

Mmes Hélène Franco, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature, et Laurence Mollaret, vice-présidente, ont également estimé qu'un comité médical national chargé de se prononcer uniquement sur les magistrats serait plus pertinent. Un avis identique a en outre été exprimé par M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, et par les membres du bureau de la Conférence nationale des premiers présidents.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à prévoir que, dans le cadre de la procédure définie à l'article 69, le ministre de la justice saisit un **comité médical national**, dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par un décret en Conseil d'Etat.

Ce comité pourrait ainsi comprendre des médecins informés des spécificités des fonctions de magistrat. Son éloignement par rapport au lieu d'exercice du magistrat apporterait une garantie d'objectivité de l'avis médical. En outre, étant amené à se prononcer seulement sur les magistrats, il rendrait sans doute ses décisions dans un délai plus bref que les comités départementaux.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 **ainsi modifié**.

*Article 8 bis (nouveau)*

(art. 39 et 76-4 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Mobilité statutaire préalable à l'accès  
aux emplois placés hors hiérarchie**

Cet article soumet à une obligation de mobilité statutaire les magistrats du premier grade pour accéder aux emplois placés hors hiérarchie.

Issu d'un amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale, ce dispositif reprend la proposition n° 67 du rapport de la commission d'enquête sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau. Il vise à développer l'ouverture de la magistrature sur l'extérieur.

Certes, les possibilités d'ouverture et de diversification des parcours existent déjà au sein de la magistrature, puisque près de 300 magistrats sont en position de détachement, de mise à disposition ou de mise en disponibilité. Il importe cependant de favoriser, voire de rendre obligatoire, la mobilité, qui renforce les garanties d'impartialité des magistrats.

Le Conseil supérieur de la magistrature relevait ainsi, dans son rapport annuel pour 2003-2004, que « *la mobilité géographique et fonctionnelle est un élément important qui répond au souci de lutter contre les dangers de l'immobilisme, de l'appropriation des fonctions et d'une trop grande proximité avec l'entourage, tout particulièrement dans les petites juridictions. Le développement par un magistrat de ses facultés d'adaptation est un facteur incontestable d'enrichissement individuel et professionnel* ».

Aussi l'inscription dans le statut de la magistrature d'une obligation de mobilité statutaire pour l'accès aux plus hautes responsabilités -emplois hors hiérarchie- paraît-elle pertinente.

Le **paragraphe I** de l'article 8 *bis* insère cette nouvelle obligation de mobilité statutaire au sein de l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, relatif aux conditions d'accès aux emplois hors hiérarchie. Cette condition s'ajoute à celles déjà prévues à cet article.

En effet, à l'exception des conseillers référendaires à la Cour de cassation, un magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade. Par ailleurs, si ces deux fonctions avaient un caractère juridictionnel, il doit les avoir exercées dans deux juridictions différentes.

#### **Liste des emplois placés hors hiérarchie**

*(art. 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)*

<b>Juridiction</b>	<b>Emplois placés hors hiérarchie</b>
Cour de cassation	Tous les magistrats, à l'exception de conseillers référendaires
Cours d'appel	Premiers présidents Procureurs généraux Présidents de chambre Avocats généraux
Tribunal de grande instance de Paris	Le président, les premiers vice-présidents et le premier vice-président chargé de l'instruction, ainsi que le procureur de la République et les procureurs de la République adjoints près ce tribunal
Tribunaux de grande instance d'Aix-en-Provence, Béthune, Bobigny, Bordeaux, Créteil, Evry, Grasse, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Mulhouse, Nanterre, Nantes, Nice, Pontoise, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Versailles	Les présidents, ainsi que les procureurs de la République près ces tribunaux

Le **paragraphe II** de l'article 8 *bis* détermine, au sein d'un article 76-4 inséré dans l'ordonnance du 22 décembre 1958, le régime de la mobilité statutaire préalable à l'accès aux emplois placés hors hiérarchie.

Le dispositif proposé s'inspire largement des règles fixées par le décret n° 2004-708 du 16 juillet 2004 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration (ENA). Aux termes de l'article premier de ce décret les membres des corps recrutés par la voie de l'ENA doivent accomplir « *après deux années au moins de services effectifs dans l'administration* » une période de mobilité statutaire de deux ans, les amenant à exercer des activités différentes de celles normalement dévolues à leur corps d'appartenance ou de celles qui leur étaient initialement confiées.

Sur ce modèle, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale prévoit que pour l'accès aux emplois placés hors hiérarchie, les magistrats « *ont vocation à* » accomplir une période de mobilité statutaire au cours de laquelle ils ne peuvent exercer de fonctions d'ordre juridictionnel.

Aussi le nouvel article 76-4 de l'ordonnance précise-t-il, comme l'article 2 du décret du 16 juillet 2004, que la mobilité statutaire s'effectue :

- auprès d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ;

- auprès d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ;

- ou auprès d'une institution ou d'un service de la Communauté européenne, d'un organisme qui leur est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un Etat étranger.

Par ailleurs, ce dispositif donne à la mobilité statutaire des magistrats une durée de deux ans, identique à celle définie pour les fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'ENA.

A l'issue de cette période de mobilité, les magistrats sont réintégrés dans le corps judiciaire. Cette réintégration intervient de droit, l'intéressé retrouvant même, s'il le souhaite, une affectation dans la juridiction où il exerçait précédemment ses fonctions. S'il demande effectivement à regagner sa juridiction précédente, le magistrat est, en l'absence de poste vacant, réintégré en surnombre.

Le **paragraphe III** de l'article 8 *bis* prévoit que la nouvelle obligation de mobilité statutaire s'appliquera aux **magistrats du premier grade nommés à compter du 1er janvier 2008**. Compte tenu du délai moyen de passage du second au premier grade, les magistrats tenus d'effectuer une mobilité statutaire afin d'être en mesure d'accéder à un emploi hors hiérarchie auront alors au moins accompli sept à dix ans d'exercice dans l'ordre judiciaire.

D'ailleurs, la plupart des magistrats en détachement ou mis à disposition sont actuellement des magistrats du premier grade, comme l'illustre le tableau suivant :

**Nombre de magistrats détachés ou mis à disposition au 31 décembre 2006**

Grade	Nombre de magistrats détachés	Nombre de magistrats mis à disposition
Hors hiérarchie	7	3
Premier grade	212	52
Second grade	13	4
Total	232	59

*Source : Ministère de la justice*

La commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau proposait que la mobilité obligatoire puisse être accomplie après six ans d'exercice de la profession de magistrat. Par ailleurs, la question du moment auquel intervient cette mobilité a été souvent évoquée lors des auditions conduites par votre rapporteur.

Ainsi, les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont estimé que l'ancienneté et les responsabilités des magistrats du premier grade pourraient constituer un obstacle à l'accomplissement de la mobilité statutaire. Soulignant qu'il ne serait pas aisé de trouver au sein de l'administration ou des entreprises des fonctions d'un niveau de responsabilité équivalent pour tous les magistrats visés, ils ont souhaité que la mobilité puisse intervenir plus tôt dans la carrière.

M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, s'est également interrogé sur les difficultés pratiques que pourrait présenter une obligation de mobilité visant spécifiquement les magistrats du premier grade, qui peuvent exercer les fonctions de président ou de procureur de la République près un tribunal de grande instance.

Les membres du bureau de la Conférence nationale des premiers présidents, évoquant l'impact considérable de la mobilité statutaire sur la gestion du corps judiciaire, ont eux aussi souligné la nécessité de l'organiser plus tôt au cours de la carrière des magistrats.

En outre, M. David Cadin, président de l'association des magistrats issus des concours complémentaires et exceptionnels, a estimé que l'obligation de mobilité statutaire ne devrait pas s'appliquer aux magistrats recrutés par la voie des concours complémentaires.

Il paraît en effet nécessaire **de permettre aux magistrats d'accomplir leur mobilité statutaire dès le second grade, après un nombre minimal d'années d'exercice au sein de l'ordre judiciaire.** L'impact de la mobilité statutaire sur les effectifs de magistrats les plus gradés serait ainsi atténué.

En outre, si elle ne s'appliquait qu'aux magistrats du premier grade, la mobilité statutaire pourrait porter atteinte au principe d'inamovibilité des juges du siège, en obligeant un président à quitter ses fonctions sans qu'il soit assuré de les retrouver à son retour dans la juridiction qu'il présidait. Cet écueil pourrait également être évité par un dispositif autorisant l'accomplissement de la mobilité sur l'ensemble d'une carrière de magistrat.

Par ailleurs, afin de **faciliter la gestion d'une mobilité visant des effectifs importants**, il semble pertinent de prévoir que la durée de la mobilité peut être inférieure à deux ans.

Votre commission vous soumet par conséquent un **amendement** tendant à :

- préciser la rédaction du nouvel article 76-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin d'indiquer que la mobilité statutaire est une condition de l'accès aux emplois placés hors hiérarchie ;

- permettre aux magistrats d'accomplir leur mobilité statutaire **après quatre années de services effectifs** dans le corps judiciaire depuis leur entrée dans la magistrature ;

- prévoir que **la durée de la mobilité statutaire est d'un ou deux ans** ;

- **exempter de la mobilité statutaire les magistrats justifiant d'au moins sept années d'activité professionnelle** en dehors du corps judiciaire. Cette exception vise les magistrats issus des concours complémentaires (art. 21-1 et suivants de l'ordonnance) ainsi que ceux qui ont été directement intégrés au corps judiciaire (art. 22).

Afin de faciliter la mise en œuvre de la mobilité statutaire, votre commission vous propose à l'article 11 du projet de loi organique, un amendement tendant à la rendre applicable aux magistrats qui recevront leur première affectation en septembre 2007.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 *bis* **ainsi modifié**.

*Article 8 ter (nouveau)*

(art. 41 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Extension des possibilités de détachement judiciaire**

Cet article a pour objet d'ouvrir le détachement judiciaire aux fonctionnaires de l'Etat, aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires.

Les dispositions relatives au détachement judiciaire sont regroupées au sein du chapitre V de l'ordonnance du 22 décembre 1958 (art. 41 à 41-9), l'article 41 de cette ordonnance, issu de la loi n° 92-189 du 25 février 1992,

permettant déjà à certains fonctionnaires d'être détachés de leur corps d'origine pour exercer temporairement des fonctions judiciaires.

Cette possibilité de détachement judiciaire n'est aujourd'hui ouverte qu'aux membres des corps recrutés par la voie de l'ENA et aux professeurs et maîtres de conférences des universités.

Les articles 41-1 à 41-9 de l'ordonnance définissent les conditions d'accès à ce détachement et les modalités de réintégration des fonctionnaires intéressés dans leur corps d'origine. Ainsi, l'article 41-1 distingue les conditions d'ancienneté requises pour l'exercice, dans le cadre du détachement judiciaire, de fonctions du second ou du premier grade.

En effet, les fonctionnaires actuellement autorisés à demander un tel détachement doivent justifier d'au moins quatre ans de service pour remplir les fonctions du second grade et d'au moins sept ans de service pour remplir celles du premier grade. Le détachement est en outre prononcé après avis conforme de la commission d'avancement, par arrêté du ministre de la justice (art. 41-2 de l'ordonnance).

Le détachement judiciaire vise à **ouvrir la magistrature sur le monde extérieur**, en permettant à des personnes qualifiées d'exercer des fonctions judiciaires pendant une durée limitée<sup>1</sup>. Il permet au corps judiciaire de bénéficier de l'expérience acquise par des fonctionnaires dans des responsabilités et des secteurs différents.

Dans cette logique, l'Assemblée nationale a souhaité étendre les possibilités d'accès au détachement judiciaire à d'autres corps de la fonction publique. Aussi l'article 8 *ter* complète-t-il l'article 41 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin de permettre aux fonctionnaires de l'Etat, territoriaux et hospitaliers et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires appartenant à des corps et cadres d'emploi de même niveau de recrutement que les fonctionnaires issus de l'ENA d'effectuer un tel détachement.

Cette extension conforte l'objectif d'ouverture qui a conduit à la création du détachement judiciaire, en maintenant des exigences de qualification élevées.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 *ter* **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Le détachement judiciaire est d'une durée de cinq ans non renouvelable (art. 41-5 de l'ordonnance). L'exercice des fonctions judiciaires dans le cadre du détachement est précédé de l'accomplissement d'un stage d'une durée de six mois (art. 41-3).

*Article additionnel après l'article 8 ter*  
(art. 40-5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958

portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Coordination avec l'extension des possibilités de détachement judiciaire**

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à assurer deux coordinations avec l'ouverture du détachement judiciaire à des fonctionnaires ne relevant pas nécessairement d'un ministère.

Il s'agit de remplacer les mots « *le directeur du personnel du ministère* » et « *les services compétents des ministères appelés à accueillir* » respectivement par « *le directeur du personnel de l'administration* » et « *les services compétents de l'administration appelée à accueillir* ».

Tel est l'objet du présent article additionnel que votre commission vous propose d'**adopter** après l'article 8 ter.

*Article 8 quater (nouveau)*

(art. 70 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Exclusion de la mobilité statutaire de la limitation  
du nombre de magistrats en position de détachement**

Cet article a pour objet de supprimer le second alinéa de l'article 70 de l'ordonnance, devenu sans objet parce qu'il renvoie à une disposition supprimée en 1967.

En effet, l'article 70 de l'ordonnance dispose que le nombre total de magistrats placés en position de détachement ne peut dépasser 20 % de l'effectif du corps judiciaire. Son second alinéa prévoit que cette limitation ne s'applique pas aux cas visés au deuxième alinéa de l'article 69. Or, cet article a été abrogé par la loi organique n° 67-130 du 20 février 1967. Il traitait des magistrats mis à la disposition d'un département ministériel ou de toute autre organisation pour exercer des fonctions judiciaires.

En outre, l'article 8 du projet de loi organique rétablit l'article 69 avec un objet différent

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 quater **sans modification**.

*Article 9*

(art. 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Coordination avec l'interdiction de l'honorariat  
pour les magistrats mis à la retraite d'office**

Cet article modifie l'article 77 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, par coordination avec les dispositions de l'article 6 du projet de loi organique interdisant l'honorariat pour les magistrats mis à la retraite d'office.

Le II de l'article 6 a en effet pour objet de compléter les sanctions disciplinaires définies au second alinéa de l'article 46 de l'ordonnance, en prévoyant notamment que la mise à la retraite d'office est obligatoirement assortie de l'interdiction de se prévaloir de l'honorariat. Cette interdiction doit en effet être mentionnée à l'article 77 de l'ordonnance, relatif aux conditions d'attribution de l'honorariat.

Votre commission vous soumet un **amendement** de précision.

Elle vous propose d'adopter l'article 9 **ainsi modifié**.

*Article 9 bis (nouveau)*

(art. 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994  
sur le Conseil supérieur de la magistrature et art. 8 de la loi organique  
n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République)

**Coordination avec la création  
des avocats généraux référendaires**

Cet article a pour objet d'effectuer des coordinations avec la création des avocats généraux référendaires, prévue à l'article 6 *bis* du projet de loi organique, et avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a créé les collectivités d'outre-mer.

Le **paragraphe I** de l'article 9 bis ajoute les avocats généraux référendaires à la liste des magistrats du parquet de la cour d'appel de Paris pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature (art. 3 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM). Les avocats généraux référendaires figureront ainsi sur la même liste que les substituts chargés d'un secrétariat général près la Cour de cassation, où sont également inscrits les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice et les magistrats placés en position de détachement.

Le **paragraphe II** remplace au sein du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM la mention des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte par la référence aux collectivités d'outre-mer.

En effet, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a créé une nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer (art. 74 de la Constitution), qui se substitue aux territoires d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier. Cette catégorie rassemble par conséquent Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, les Iles Wallis et Futuna et la Polynésie française. Les magistrats en fonction dans ces collectivités sont réunis, aux termes de l'article 3 de la loi organique du 5 février 1994, en une même circonscription pour l'élection des membres du CSM.

Votre commission vous soumet un **amendement** visant à ajouter au quatrième alinéa de l'article 3 de la loi organique du 5 février 1994 la mention de la Nouvelle-Calédonie, qui n'appartient pas à la catégorie des collectivités

d'outre-mer visées à l'article 74 de la Constitution mais fait l'objet d'un titre spécifique<sup>1</sup>. Les magistrats affectés en Nouvelle-Calédonie sont effectivement réunis dans la même circonscription que ces magistrats exerçant dans les collectivités d'outre-mer.

L'amendement tend par conséquent à réparer une omission.

Le **paragraphe III** apporte une correction rédactionnelle à l'article 8 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République. Cet article dispose que le ministère public près cette cour est exercé par le procureur général près la Cour de cassation, assisté d'un premier avocat général et de deux avocats généraux qu'il désigne.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 9 *bis* **ainsi modifié**.

*Article 10*

(art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

**Entrée en vigueur du rattachement des procureurs généraux aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation**

Cet article rend les dispositions relatives à la nomination des procureurs généraux à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, définies à l'article 7 du projet de loi organique, applicables à l'ensemble des magistrats occupant ces fonctions.

La garantie de rattachement prévue au second alinéa de l'article 38-1 de l'ordonnance doit en effet s'appliquer également aux procureurs généraux nommés avant l'entrée en vigueur de la loi organique. L'effet rétroactif ainsi attribué à cette disposition vise à assurer l'égalité de traitement des magistrats intéressés, quelle que soit leur date de nomination.

Le dispositif défini à l'article 7 du projet de loi organique serait donc applicable à tous les procureurs généraux dès le premier jour du troisième mois suivant la date de publication de la loi organique.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> La Nouvelle-Calédonie est régie par le titre XIII de la Constitution. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs récemment jugé, dans un arrêt Genelle du 13 décembre 2006, que la Nouvelle-Calédonie n'était pas régie par le titre XII de la Constitution relatif aux « collectivités territoriales de la République ».

*Article 10 bis (nouveau)*  
(art. 83 de l'ordonnance du 22 décembre 1958  
portant loi organique relative au statut de la magistrature)  
**Abrogation**

Cet article a pour objet d'abroger une disposition transitoire de l'ordonnance du 22 décembre 1958, liée à la décolonisation.

En effet, l'article 83 de l'ordonnance a permis, entre janvier 1960 et janvier 1966, aux citoyens français originaires des départements algériens, de prendre part, dans des conditions spécifiques, à des concours ouverts pour le recrutement d'auditeurs de justice.

Cette disposition est aujourd'hui sans objet.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 *bis* **sans modification**.

*Article 11*  
**Entrée en vigueur de la loi**

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la loi organique au premier jour du troisième mois suivant sa date de publication.

Ce délai maximal d'un trimestre doit permettre la finalisation et la publication de mesures réglementaires d'application requises par certaines dispositions du texte. Tel est notamment le cas pour les articles relatifs à la formation probatoire et à l'organisation de la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature, qui appelleront une modification du décret du 4 mai 1972 relatif à l'ENM.

Votre commission vous soumet un **amendement** visant à préciser que la disposition augmentant la durée du stage accompli par les auditeurs de justice dans un cabinet d'avocat ou auprès d'un barreau, s'applique aux auditeurs de justice nommés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette disposition figure à l'article 19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 (art. premier C du projet de loi organique).

Les promotions d'auditeurs de justice suivant actuellement la scolarité de l'ENM ont effectué ou sont sur le point d'effectuer leur « stage avocat ». La nouvelle durée de ce stage sera donc applicable à la promotion nommée en janvier 2008, dont le programme de formation sera défini par le conseil d'administration de l'ENM au cours de l'année 2007.

L'amendement proposé tend en outre à prévoir que les dispositions relatives à la mobilité statutaire (art. 76-4 nouveau de l'ordonnance du 22 décembre 1958) ne s'appliqueront qu'aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter de l'entrée en vigueur de la loi organique.

Cette réforme sera donc applicable aux magistrats qui recevront leur première affectation en septembre 2007 et qui auront quatre ans d'ancienneté à partir de 2011. La mobilité statutaire, impliquant la recherche de nombreux postes d'accueil des magistrats au sein des administrations et des entreprises, pourra ainsi être mise en œuvre dans des conditions optimales.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

\*

\*           \*

**Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous présente, votre commission des lois vous propose d'adopter le projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats</b></p>
	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>Dispositions relatives à la formation</b></p>	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>Dispositions relatives à la formation et au recrutement des magistrats</b></p>	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>Dispositions relatives à la formation et au recrutement des magistrats</b></p>
<p><i>Art. 14.</i> — La formation professionnelle des auditeurs de justice est assurée par l'École nationale de la magistrature.</p>		<p>Article 1<sup>er</sup> A (<i>nouveau</i>)</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> A</p>
<p>Le droit à la formation continue est reconnu aux magistrats. La formation continue est organisée par l'École nationale de la magistrature dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État.</p>		<p>La première phrase du deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi rédigée :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>L'école peut, en outre, contribuer soit à la formation des futurs magistrats d'États étrangers et, en particulier, des États auxquels la France est liée par des accords de coopération technique en matière judiciaire, soit à l'information et au perfectionnement des magistrats de ces États.</p>		<p>« Les magistrats sont soumis à une obligation de formation continue. »</p>	
<p>L'organisation et les conditions de fonctionnement de l'École nationale de la magistrature sont fixées par</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>un décret en Conseil d'État.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 18-1.</i> — Peuvent être nommées directement auditeurs de justice, si elles sont titulaires d'une maîtrise en droit et si elles remplissent les autres conditions fixées à l'article 16, les personnes que quatre années d'activité dans le domaine juridique, économique ou social qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires.</p> <p>Peuvent également être nommés dans les mêmes conditions les docteurs en droit qui possèdent, outre les diplômes requis pour le doctorat, un autre diplôme d'études supérieures, ainsi que les personnes ayant exercé des fonctions d'enseignement ou de recherche en droit dans un établissement public d'enseignement supérieur pendant trois ans après l'obtention de la maîtrise en droit et possédant un diplôme d'études supérieures dans une discipline juridique.</p> <p>Le nombre des auditeurs nommés au titre du présent article ne peut dépasser le cinquième du nombre des auditeurs issus des concours prévus à l'article 17 et figurant dans la promotion à laquelle ils seront intégrés.</p> <p>Les candidats visés au présent article sont nommés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, sur avis conforme de la commission prévue à l'article 34.</p>		<p>Article 1<sup>er</sup> B (<i>nouveau</i>)</p> <p><i>Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 18-1 de la même ordonnance, les mots : « le cinquième du nombre des auditeurs issus des concours prévus à l'article 17 et figurant dans la promotion » sont remplacés par les mots : « le tiers de l'effectif total de la promotion de l'École nationale de la magistrature ».</i></p>	<p>Article 1<sup>er</sup> B</p> <p><i>A l'avant-dernier...</i></p> <p><i>...ordonnance, le mot : « cinquième » est remplacé par le mot : « tiers ».</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 19.</i> — Les auditeurs participent sous la responsabilité des magistrats à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature.</p>	<p>Ils peuvent notamment :</p>	Article 1 <sup>er</sup> C ( <i>nouveau</i> )	Article 1 <sup>er</sup> C
<p>Assister le juge d'instruction dans tous les actes d'information ;</p>	<p>Assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;</p>	<p>Le dernier alinéa de l'article 19 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p>Siéger en surnombre et participer avec voix consultative aux délibérés des juridictions civiles et correctionnelles ;</p>	<p>Présenter oralement devant celles-ci des réquisitions ou des conclusions ;</p>	<p>« <i>Sous réserve des dispositions de l'article 18-2, les auditeurs de justice effectuent, pendant la scolarité à l'École nationale de la magistrature, un stage d'une durée minimale de six mois comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau ou auprès d'un barreau. Leur activité à ce titre est bénévole.</i> »</p>	<p>« <i>Sans préjudice de l'avant-dernier alinéa de l'article...</i></p>
<p>Assister aux délibérés des cours d'assises.</p>	<p>Les auditeurs peuvent, en leur seule qualité, effectuer un stage, pour une partie de la durée de la scolarité à l'École nationale de la magistrature, comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau. Leur activité à ce titre est bénévole.</p>	<p>...de cinq mois...</p>	<p>...bénévole. »</p>
<p><i>Art. 18-2.</i> — Un décret en Conseil d'Etat fixe les limites d'âge inférieure ou supérieure des candidats visés à l'article 18-1.</p>	<p>Il détermine en outre les conditions dans lesquelles est réduit le temps de scolarité des auditeurs recrutés au titre de l'article 18-1.</p>		
<p>Ces auditeurs sont</p>			

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi organique</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>soumis à un régime de stages et d'études adapté à leur formation d'origine.</p> <p>A l'issue du temps de scolarité, ils concourent au classement avec les auditeurs de la promotion à laquelle ils sont rattachés.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 21.</i> — Un jury procède au classement des auditeurs de justice qu'il juge aptes, à la sortie de l'école, à exercer les fonctions judiciaires. Le jury assortit la déclaration d'aptitude de chaque auditeur d'une recommandation sur les fonctions que cet auditeur lui paraît le mieux à même d'exercer lors de sa nomination à son premier poste.</p> <p>Il peut écarter un auditeur de l'accès à ces fonctions ou lui imposer le renouvellement d'une année d'études.</p> <p>La liste de classement est portée à la connaissance du garde des sceaux, ministre de la justice, qui en assure la publication au <i>Journal officiel</i>.</p>		<p>Article 1<sup>er</sup> D (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 de la même ordonnance, les mots : « sur les fonctions que cet auditeur lui paraît le mieux à même d'exercer » sont remplacés par les mots : « et, le cas échéant, de réserves sur les fonctions pouvant être exercées par cet auditeur, ».</p> <p>Article 1<sup>er</sup> E (<i>nouveau</i>)</p> <p>Le premier alinéa de l'article 21 de la même ordonnance est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Cette recommandation et ces réserves sont versées au dossier du magistrat lors de sa nomination. »</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> D</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> <p>Article 1<sup>er</sup> E</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« Lors de la nomination de l'auditeur à son premier poste, cette recommandation, ces réserves et les observations, éventuellement formulées par ce dernier, sont versées à son dossier de magistrat. »</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 21-1.</i> — Deux concours sont ouverts pour le recrutement de magistrats du second et du premier grade de la hiérarchie judiciaire.</p> <p>Les candidats doivent remplir les conditions prévues à l'article 16.</p> <p>Ils doivent en outre :</p> <p>1° Pour les candidats aux fonctions du second grade de la hiérarchie judiciaire, être âgés de trente-cinq ans au moins au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'ouverture du concours et justifier d'au moins dix ans d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social, les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;</p> <p>2° Pour les candidats aux fonctions du premier grade de la hiérarchie judiciaire, être âgés de cinquante ans au moins au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'ouverture du concours et justifier d'au moins quinze ans d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social, les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.</p> <p>Les candidats admis reçoivent une formation à l'École nationale de la magistrature. Ils sont rémunérés pendant cette période, qui comprend des stages accomplis dans les conditions prévues à l'article 19 et au premier alinéa de l'article 20.</p> <p>Préalablement à toute activité, ils prêtent serment</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 est ainsi modifié :</p> <p>1° Le sixième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les candidats admis suivent une formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature comportant notamment un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. Ils sont rémunérés pendant cette période. » ;</p> <p>2° Sont insérés, après le septième alinéa, deux ali-</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 21-1 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p> <p>1° Le sixième alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Les candidats admis suivent une formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. Ils sont rémunérés pendant cette formation. » ;</p> <p>2° Après le septième alinéa, sont insérés deux ali-</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p> <p>2° <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>devant la cour d'appel en ces termes : « Je jure de conserver le secret des actes du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement dont j'aurai eu connaissance au cours de mon stage. » Ils ne peuvent en aucun cas être relevés de ce serment.</p>	<p>néas ainsi rédigés :</p> <p>« Le directeur de l'École nationale de la magistrature établit sous la forme d'un rapport un bilan de la formation probatoire de chaque candidat qu'il adresse au jury prévu à l'article 21.</p> <p>« Après un entretien avec le candidat, le jury se prononce sur son aptitude à exercer des fonctions judiciaires. » ;</p> <p>3° Au huitième alinéa, la première phrase est remplacée par les dispositions suivantes :</p>	<p>néas ainsi rédigés :</p> <p>« Le directeur de l'École nationale de la magistrature établit, sous la forme d'un rapport, le bilan de la formation probatoire de chaque candidat et adresse celui-ci au jury prévu à l'article 21.</p> <p>« Après un entretien avec le candidat, le jury se prononce sur son aptitude à exercer les fonctions judiciaires. » ;</p> <p>3° La première phrase du huitième alinéa est ainsi rédigée :</p>	<p>3° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« Les... ...aptes à exercer les fonctions judiciaires suivent... ...recrutés. »</p>
<p>À l'issue de cette période de formation, ils sont nommés, dans les formes prévues à l'article 28, aux emplois pour lesquels ils ont été recrutés. Les dispositions de l'article 27-1 ne sont pas applicables.</p>	<p>« Les candidats déclarés aptes suivent une formation complémentaire jusqu'à leur nomination, dans les formes prévues à l'article 28, aux emplois pour lesquels ils ont été recrutés. »</p>	<p>« Les candidats déclarés aptes suivent une formation complémentaire, jusqu'à leur nomination, dans les formes prévues à l'article 28, aux emplois pour lesquels ils ont été recrutés. »</p>	<p>« Les... ...aptes à exercer les fonctions judiciaires suivent... ...recrutés. »</p>
<p>Les années d'activité professionnelle accomplies par les magistrats recrutés au titre du présent article sont prises en compte pour leur classement indiciaire dans leur grade et pour leur avancement.</p>			
<p>Les dispositions de l'article 25-4 sont applicables aux magistrats recrutés au titre du présent article.</p>			
<p>Le nombre total des postes offerts au concours pour une année déterminée ne peut excéder :</p>			
<p>1° Pour les concours de recrutement au second</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>grade de la hiérarchie judiciaire, le cinquième du nombre total des recrutements intervenus au second grade au cours de l'année civile précédente, cette proportion pouvant toutefois être augmentée à concurrence de la part non utilisée au cours de la même année civile des possibilités de nomination déterminées par l'article 25 ;</p> <p>2° Pour les concours de recrutement au premier grade de la hiérarchie judiciaire, le dixième du nombre total de nominations en avancement au premier grade prononcées au cours de l'année précédente.</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.</p> <p><i>Art. 19 et 21. — Cf. supra article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>.</i></p> <p><i>Art. 28. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. 22. —</i> Peuvent être nommés directement aux fonctions du second grade de la hiérarchie judiciaire, à condition d'être âgés de trente-cinq ans au moins :</p> <p>1° Les personnes remplissant les conditions prévues à l'article 16 et justifiant de sept années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;</p> <p>2° Les greffiers en chef des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes justifiant de sept années de services effectifs dans leur corps ;</p> <p>3° Les fonctionnaires de catégorie A du ministère de la justice ne remplissant</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>pas les conditions prévues au 1° de l'article 16 et justifiant de sept années de services effectifs au moins en cette qualité.</p> <p>.....</p>			
<p><i>Art. 25.</i> — Au cours d'une année civile déterminée, les nominations au titre de l'article 22 ne peuvent excéder un cinquième de la totalité des recrutements intervenus au second grade au cours de l'année civile précédente.</p> <p>.....</p>		<p>Article 1<sup>er</sup> bis (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans l'article 25 de la même ordonnance, le mot : « cinquième » est remplacé par le mot : « quart ».</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> bis</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. 23.</i> — Peuvent être nommés directement aux fonctions du premier grade de la hiérarchie judiciaire :</p> <p>1° Les personnes remplissant les conditions prévues à l'article 16 et justifiant de dix-sept années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;</p> <p>2° Les greffiers en chef des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes qui remplissent des conditions de grade et d'emploi définies par décret en Conseil d'Etat et que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires visées au présent article.</p> <p>.....</p>			
<p><i>Art. 25-1.</i> — Au cours d'une année civile déterminée, les nominations prononcées au titre de l'article 23 ne peuvent excé-</p>		<p>Article 1<sup>er</sup> ter (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans l'article 25-1 de la même ordonnance, le mot :</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> ter</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>der le quinzième des promotions intervenues au cours de l'année civile précédente au premier grade.</p>	<p>Article 2</p>	<p>« quinzième » est remplacé par le mot : « dixième ».</p>	<p>Article 2</p>
<p><i>Art. 25-3.</i> — Avant de se prononcer, la commission peut décider de subordonner la nomination du candidat à une intégration au titre des articles 22 et 23 à l'accomplissement d'un stage probatoire en juridiction, organisé par l'École nationale de la magistrature, selon les modalités prévues à l'article 19.</p>	<p>L'article 25-3 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p>L'article 25-3 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Le candidat admis en stage probatoire est astreint au secret professionnel et prête serment au début de son stage, devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle le stage se déroule, en ces termes : « Je jure de conserver le secret des actes du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement dont j'aurai eu connaissance au cours de mon stage ».</p>	<p>1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>1° (Alinéa sans modification).</p>
<p>« Les candidats recrutés au titre des articles 22 et 23 suivent une formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature comportant notamment un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. » ;</p>	<p>« Les candidats à une intégration au titre des articles 22 et 23 suivent, s'ils sont admis, une formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature comportant <i>notamment</i> un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. » ;</p>	<p>« Les candidats à une intégration au titre des articles 22 et 23 suivent, s'ils sont admis, une formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature comportant <i>notamment</i> un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. » ;</p>	<p>« Les... ...admis par la commission prévue à l'article 34, une... ...comportant un stage... ...19. » ;</p>
<p>2° Il est inséré, après le premier alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Il est inséré, après le premier alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° (Sans modification).</p>
<p>« La commission prévue à l'article 34 peut, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat, le dispenser de la formation probatoire prévue à l'alinéa premier. » ;</p>	<p>« La commission prévue à l'article 34 peut, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat, le dispenser de la formation probatoire prévue à l'alinéa premier. » ;</p>	<p>« La commission prévue à l'article 34 peut, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat, le dispenser de la formation probatoire prévue au premier alinéa. » ;</p>	
<p>3° Au deuxième alinéa devenu le troisième, les mots : « Le candidat admis en stage probatoire » sont remplacés par les mots : « Pendant la formation probatoire, le candidat » ;</p>	<p>3° Au deuxième alinéa devenu le troisième, les mots : « Le candidat admis en stage probatoire » sont remplacés par les mots : « Pendant la formation probatoire, le candidat » ;</p>	<p>3° Dans le deuxième alinéa, les mots : « Le candidat admis en stage probatoire » sont remplacés par les mots : « Pendant la formation probatoire, le candidat » ;</p>	<p>3° (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le directeur de l'École nationale de la magistrature établi, sous la forme d'un rapport, le bilan du stage probatoire de chaque candidat qu'il adresse au jury prévu à l'article 21.</p>	<p>4° Au troisième alinéa devenu le quatrième, les mots : « du stage » sont remplacés par les mots : « de la formation » ;</p>	<p>4° Dans le troisième alinéa, les mots : « du stage » sont remplacés par les mots : « de la formation » ;</p>	<p>4° (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Après un entretien avec le candidat, le jury se prononce sur son aptitude à exercer des fonctions judiciaires et transmet son avis à la commission prévue à l'article 34.</p>			<p>4° bis (<i>nouveau</i>) <i>L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p>
<p>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'article 25-2 et du présent article, notamment les conditions dans lesquelles sont assurées la rémunération et la protection sociale des personnes accomplissant un stage probatoire.</p>	<p>5° Au dernier alinéa, les mots : « un stage » sont remplacés par les mots : « une formation ».</p>	<p>5° Dans le dernier alinéa, les mots : « un stage » sont remplacés par les mots : « une formation ».</p>	<p>5° Après les mots : « sont assurées », la fin du dernier alinéa est ainsi rédigée : « , pendant leur formation probatoire, la rémunération et la protection sociale des candidats ».</p>
<p><i>Art. 19. — Cf. supra article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>.</i></p>			
<p><i>Art. 34. —</i> Il est institué une commission chargée de dresser et d'arrêter le tableau d'avancement ainsi que les listes d'aptitude aux fonctions. Cette commission est commune aux magistrats du siège et du parquet.</p>			
<p>Le tableau d'avancement est communiqué à chacune des formations du Conseil supérieur de la magistrature avant d'être signé par le Président de la République.</p>			
<p>La commission d'avancement peut demander à l'autorité chargée d'évaluer l'activité professionnelle du</p>			

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi organique</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>magistrat candidat à l'inscription sur une des listes d'aptitude ou au tableau d'avancement des précisions sur le contenu de son dossier. Ces précisions et les observations du magistrat concerné sont versées dans son dossier. La commission peut également adresser aux autorités chargées d'évaluer l'activité professionnelle des magistrats les observations qu'elle estime utiles sur le contenu des dossiers examinés.</p> <p>La commission d'avancement établit chaque année un rapport d'activité rendu public.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 26.</i> — Le Président de la République nomme les auditeurs de justice aux postes du second grade de la hiérarchie judiciaire sur les propositions du garde des sceaux, ministre de la justice.</p> <p>Suivant leur rang de classement et en fonction de la liste qui leur est proposée, les auditeurs font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, le poste auquel ils souhaitent être nommés.</p> <p>Un auditeur de justice qui n'a pas exprimé de choix fait d'office l'objet d'une proposition de nomination et, s'il refuse cette proposition, il est considéré comme démissionnaire.</p> <p>Au vu de ces choix, le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit pour avis la formation compétente du Conseil supérieur.</p> <p>En cas d'avis défavorable pour la nomination d'un auditeur à un emploi du siège, une nouvelle proposition de nomination est faite</p>		<p>Article 2 bis (nouveau)</p> <p>Dans le deuxième alinéa de l'article 26 de la même ordonnance, après les mots : « rang de classement », sont insérés les mots : « , à l'exclusion des fonctions visées par les réserves du jury prévues à l'article 21 ».</p>	<p>Article 2 bis</p> <p>(Sans modification).</p>

<b>Texte en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi organique</b> —	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
<p>après consultation de l'intéressé et soumise pour avis à la formation compétente du Conseil supérieur. En cas d'avis défavorable pour la nomination d'un auditeur à un emploi du parquet, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut passer outre ou faire une nouvelle proposition après consultation de l'intéressé qui est soumise pour avis à la formation compétente du Conseil supérieur.</p>			
<p>Si l'auditeur refuse la nouvelle proposition, il est considéré comme démissionnaire.</p>			
<p>Les années d'activité professionnelle accomplies par les magistrats recrutés par les voies du deuxième et du troisième concours d'accès à l'École nationale de la magistrature ainsi que par ceux recrutés au titre de l'article 18-1 de la présente ordonnance sont prises en compte pour leur classement judiciaire dans leur grade et pour leur avancement. Ces dispositions sont applicables aux magistrats concernés qui ont été nommés dans les dix années qui précèdent la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 précitée.</p>			
<p>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.</p>			
<p><i>Art. 21. — Cf. supra article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>.</i></p>			
<p>.....</p>			
<p><i>Art. 35. — La commission d'avancement comprend, outre le premier président de la Cour de cassation, président, et le procureur gé-</i></p>			<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I. — Le 4° de l'article 35 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magis-</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>néral près ladite cour :</p> <p>1° L'inspecteur général des services judiciaires ou, à défaut, l'inspecteur général adjoint et le directeur chargé des services judiciaires ou, à défaut, son représentant d'un rang au moins égal à celui de sous-directeur et ayant la qualité de magistrat ;</p> <p>2° Deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège et un du parquet, élus par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie appartenant à ladite cour ;</p> <p>3° Deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel, élus respectivement par l'ensemble des premiers présidents et l'ensemble des procureurs généraux de cour d'appel ;</p> <p>4° Dix magistrats du corps judiciaire, trois du premier grade et sept du second grade, élus par le collège des magistrats dans les conditions prévues au chapitre I<sup>er</sup> bis.</p> <p>Lors de l'élection de chacun des membres titulaires visés aux 2°, 3° et 4°, il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection d'un membre suppléant.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 13-3. —</i> Les magistrats membres du collège sont choisis parmi les magistrats autres que ceux classés hors hiérarchie, inscrits sur les listes prévues à l'article 13-2.</p> <p>Les magistrats de chaque ressort et de chacune des catégories énoncées à l'article 13-2 désignent respectivement des candidats inscrits</p>			<p><i>trature est ainsi rédigé :</i></p> <p>« 4° Dix magistrats des cours et tribunaux, sept du premier grade et trois du second grade, élus par le collège des magistrats dans les conditions prévues au chapitre I<sup>er</sup> bis ».</p> <p>II. — <i>Au premier alinéa de l'article 13-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les mots : « autres que ceux classés hors hiérarchie, » sont supprimés.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>sur la liste où ils figurent eux-mêmes.</p> <p>Peuvent seuls être désignés :</p> <p><i>a)</i> Aux sièges attribués aux magistrats des juridictions d'appel :</p> <p>les magistrats de ces juridictions et les magistrats visés à l'alinéa 2 de l'article 13-2 ;</p> <p><i>b)</i> Aux sièges attribués aux magistrats des tribunaux : les magistrats de ces juridictions et les magistrats visés à l'alinéa 3 dudit article.</p> <p>.....</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article 41-12 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 41-12.</i> — La commission prévue à l'article 34 arrête la liste des candidats admis parmi ceux proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel.</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article 41-12 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 41-12.</i> — La commission prévue à l'article 34 arrête la liste des candidats admis <i>parmi ceux proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel.</i></p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. 41-12.</i> — La... ...admis.</p>
<p><i>Art. 41-12.</i> — Les magistrats recrutés dans le cadre du présent chapitre sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable dans les formes prévues pour les magistrats du siège.</p>	<p>« Les magistrats recrutés au titre de l'article 41-10 sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable dans les formes prévues pour les magistrats du siège après avoir suivi la formation probatoire prévue à l'article 21-1.</p> <p>« Les deuxième et troisième alinéas de l'article 25-3 sont applicables aux magistrats mentionnés au deuxième alinéa du présent article.</p> <p>« Le directeur de l'École nationale de la magis-</p>	<p>« Les magistrats recrutés au titre de l'article 41-10 sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable dans les formes prévues pour les magistrats du siège après avoir suivi la formation probatoire prévue à l'article 21-1.</p> <p>« Les deuxième et troisième alinéas de l'article 25-3 sont applicables aux magistrats mentionnés au deuxième alinéa du présent article.</p> <p>« Le directeur de l'École nationale de la magis-</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Les... ...aux candidats visés au premier alinéa.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les nominations interviennent, après avis conforme de la commission prévue à l'article 34, parmi les candidats proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel. L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>trature établit, sous la forme d'un rapport, le bilan de la formation probatoire de chaque candidat, qu'il adresse à la commission.</p> <p>« Les nominations interviennent après avis conforme de la commission prévue à l'article 34. L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>trature établit, sous la forme d'un rapport, le bilan de la formation probatoire de chaque candidat, qu'il adresse à la commission prévue à l'article 34.</p> <p>« Les nominations interviennent après avis conforme de la commission prévue à l'article 34. L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>« Les...</p> <p>...34.</p> <p><i>Toute décision de cette commission défavorable à l'intégration d'un candidat admis à la formation probatoire visée au deuxième alinéa est motivée. L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</i></p>
<p>Les magistrats nommés suivent une formation organisée par l'École nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19.</p>	<p>« Lors de leur installation, les magistrats prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.</p>	<p>« Lors de leur installation, les magistrats prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Préalablement à cette formation, les magistrats prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et la durée du stage, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des stagiaires mentionnés au présent article.</p>	<p>« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et la durée de la formation, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des candidats mentionnés au présent article. »</p>	<p>« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et la durée de la formation, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des candidats mentionnés au présent article. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 6. — Cf. infra article additionnel avant l'article 5.</i></p>			
<p><i>Art. 27-1, 41-10. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><i>Art. 21-1. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi organique.</i></p>			
<p><i>Art. 25-3. — Cf. supra art. 2 du projet de loi organique.</i></p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 41-19.</i> — Les juges de proximité sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable, dans les formes prévues pour les magistrats du siège.</p>	<p>Article 4</p> <p>L'article 41-19 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p>Article 4</p> <p>L'article 41-19 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p>Article 4</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>1° Au troisième alinéa, les mots : « peut décider de soumettre » sont remplacés par le mot : « soumet » ;</p>	<p>1° Dans la première phrase du troisième alinéa, les mots : « peut décider de soumettre » sont remplacés par le mot : « soumet » et, dans la seconde phrase du même alinéa, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième » ;</p>	
<p>Avant de rendre son avis, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature peut décider de soumettre l'intéressé à une formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. Le deuxième alinéa de l'article 25-3 est applicable aux stagiaires.</p>	<p>2° Il est inséré, après le troisième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Le directeur de l'École nationale de la magistrature établit, sous forme d'un rapport, le bilan du stage probatoire du candidat, qu'il adresse à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature et au garde des sceaux, ministre de la justice.</p>	<p>« La formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature peut, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat, le dispenser de la formation probatoire prévue au troisième alinéa. »</p>	<p>« La formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature peut, à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat, le dispenser de la formation probatoire prévue au troisième alinéa. »</p>	
<p>Préalablement à leur entrée en fonction, les juges de proximité prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les juges de proximité n'ayant pas été soumis à la formation probatoire prévue dans le troisième alinéa suivent une formation organisée par l'École nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19.</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et la durée de la formation, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des stagiaires mentionnés au présent article.</p> <p>.....</p>			
<p><i>Art. 43.</i> — Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives à la discipline</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives à la discipline</b></p> <p style="text-align: center;">Article 5 A (<i>nouveau</i>)</p> <p>L'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Constitue <i>notamment</i> un manquement aux devoirs de son état la violation grave et <i>intentionnelle</i> par un magistrat d'une ou plusieurs règles de procédure constituant des garanties essentielles des droits des parties, <i>commise dans le cadre d'une instance close</i> par une décision de justice devenue définitive. » ;</p>	<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives à la discipline</b></p> <p style="text-align: center;">Article 5 A</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;">1° <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="padding-left: 40px;">« Constitue un <i>des manquements</i> aux ... ...et <i>délibérée</i> par... ...parties <i>constatée</i> par... ...définitive. » ;</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.</p> <p>.....</p>	Article 5	<p>2° Au début du dernier alinéa, le mot : « Cette » est remplacé par le mot : « La ».</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. 45. — Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :</p>	<p>À l'article 45 de la même ordonnance est inséré, après le 3° un 3° bis ainsi rédigé :</p>	<p>Après le 3° de l'article 45 de la même ordonnance, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p>1° La réprimande avec inscription au dossier ;</p>	<p>« 3° bis L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ; ».</p>	<p>« 3° bis (Sans modification).</p>	
<p>2° Le déplacement d'office ;</p>			
<p>3° Le retrait de certaines fonctions ;</p>			
<p>4° L'abaissement d'échelon ;</p>			
<p>4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;</p>			
<p>5° La rétrogradation ;</p>			
<p>6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;</p>			
<p>7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 46.</i> — Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne pourra être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent.</p>	<p>Article 6</p> <p>Le second alinéa de l'article 46 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 6</p> <p>I (<i>nouveau</i>). — Dans le premier alinéa de l'article 46 de la même ordonnance, le mot : « pourra » est remplacé par le mot : « peut ».</p> <p>II. — Le second alinéa du même article 46 est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 6</p> <p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p>Une faute disciplinaire ne pourra donner lieu qu'à une seule desdites peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 4° et 5° de l'article précédent, pourront être assorties du déplacement d'office.</p>	<p>« Une faute disciplinaire ne pourra donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 45, pourront être assorties du déplacement d'office. La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu à l'article 77. »</p>	<p>« Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 45, peuvent être assorties du déplacement d'office. La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu à l'article 77. »</p>	<p>« Une... »</p> <p>...prévu <i>au premier alinéa de l'article 77.</i> »</p>
<p><i>Art. 3.</i> — Sont placés hors hiérarchie :</p>		<p>Article 6 bis (<i>nouveau</i>)</p>	<p>Article 6 bis</p>
<p>1° Les magistrats de la Cour de cassation, à l'exception des conseillers référendaires ;</p>		<p>I. — Le 1° de l'article 3 de la même ordonnance est complété par les mots : « et des avocats généraux référendaires ».</p>	<p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. 28.</i> — Les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal de grande instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.</p>			
<p>Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente du Conseil supérieur pour ce qui concerne les magistrats du parquet. Les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice.</p>			
<p>La durée d'exercice des fonctions de conseiller référendaire est de dix années ; elle ne peut être ni renouvelée, ni prorogée.</p>		<p>II. — Dans le dernier alinéa de l'article 28 de la même ordonnance, après le mot : « référendaire », sont insérés les mots : « ou d'avocat général référendaire ».</p>	<p>II. — <i>(Sans modification)</i>.</p>
		<p>III. — L'article 28-1 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p>III. — <i>(Sans modification)</i>.</p>
<p><i>Art. 28-1.</i> — Neuf mois au plus tard avant la fin de la dixième année de leurs fonctions, les conseillers référendaires font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, l'affectation qu'ils désireraient recevoir, à niveau hiérarchique égal, dans trois juridictions au moins appartenant à des ressorts de cour d'appel différents. Les demandes d'affectation des conseillers référendaires prévues par le présent article ne peuvent porter exclusivement sur des emplois de président d'une juridiction ou de procureur de la République près une juridiction.</p>		<p>1° Dans la première phrase du premier alinéa, après le mot : « référendaire », sont insérés les mots : « et les avocats généraux référendaires » ;</p>	
		<p>2° Dans la dernière phrase du même alinéa, après le mot : « référendaires », sont insérés les mots : « et des avocats généraux référendaires » ;</p>	
<p>Six mois au plus tard avant la fin de la dixième année des fonctions des magistrats intéressés, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut inviter ceux-ci à présen-</p>			

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi organique</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>ter trois demandes supplémentaires d'affectation dans trois autres juridictions appartenant à des ressorts de cour d'appel différents.</p> <p>A l'expiration de la dixième année de leurs fonctions de conseiller référendaire, ces magistrats sont nommés dans l'une des fonctions qui ont fait l'objet de leurs demandes dans les conditions prévues aux deux alinéas qui précèdent.</p> <p>Si ces magistrats n'ont pas exprimé de demande d'affectation dans les conditions prévues au premier alinéa et, le cas échéant, au deuxième alinéa du présent article, le garde des sceaux, ministre de la justice, leur propose une affectation, à égalité de niveau hiérarchique, à des fonctions du siège dans trois juridictions. A défaut d'acceptation dans le délai d'un mois, ils sont, à l'expiration de la dixième année de leurs fonctions de conseiller référendaire, nommés dans l'une de ces juridictions aux fonctions qui leur ont été offertes.</p> <p>Les nominations prévues au présent article sont prononcées, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du grade auquel appartiennent les conseillers référendaires et, s'il y a lieu, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction.</p> <p>Les magistrats intéressés sont nommés au premier poste, correspondant aux fonctions exercées, dont la vacance vient à s'ouvrir dans la juridiction où ils ont été nommés en surnombre.</p> <p>Les magistrats mentionnés au présent article ne peuvent être nommés à un</p>		<p>3° Dans le troisième alinéa, après le mot : « référendaire », sont insérés les mots : « ou d'avocat général référendaire » ;</p> <p>4° Dans la première phrase du quatrième alinéa, après le mot : « siège », sont insérés les mots : « pour les conseillers référendaires et du parquet pour les avocats généraux référendaires, » et, dans la dernière phrase du même alinéa, après le mot : « référendaire », sont insérés les mots : « ou d'avocat général référendaire » ;</p> <p>5° Dans le cinquième alinéa, après le mot : « référendaires », sont insérés les mots : « ou les avocats généraux référendaires » ;</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>emploi hors hiérarchie de la Cour de cassation dans les conditions prévues à l'article 39 avant trois années de services effectifs accomplis soit en service détaché, soit dans la ou les juridictions auxquelles ils ont été nommés après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 39.</i> — Les dispositions relatives à l'avancement ne s'appliquent pas aux nominations des magistrats hors hiérarchie.</p> <p>A l'exception des conseillers référendaires à la Cour de cassation, nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade. Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes.</p> <p>Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade.</p>		<p>6° Le dernier alinéa est complété par les mots : « ou d'avocat général référendaire ».</p> <p>IV. — L'article 39 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « référendaires », sont insérés les mots : « et des avocats généraux référendaires » ;</p> <p>2° Dans l'avant-dernier alinéa, après le mot : « référendaire », sont insérés les mots : « ou d'avocat général référendaire » ;</p> <p>3° Avant le dernier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation sont pourvus, à raison d'un sur quatre, par la nomination d'un magistrat du premier grade ayant exercé <i>respectivement</i> les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire pendant au moins huit ans.</p>	<p>IV. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>3° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« Les...</p> <p>...exercé les...</p> <p>...ans.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les dispositions de l'article 12-1 ne s'appliquent pas aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel.</p>		<p>« Les postes qui ne pourraient être pourvus, faute de candidats, par ces magistrats, peuvent être pourvus par les magistrats mentionnés au troisième alinéa du présent article. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. 12-1. — Cf annexe.</i></p>			
<p><i>Art. 80-1. —</i> Un règlement d'administration publique fixera les conditions complémentaires d'accès aux fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation. Il pourra prévoir les mesures transitoires nécessaires à l'application de ces dispositions et de celles fixées au deuxième alinéa de l'article 28.</p>		<p>V. — Dans la première phrase de l'article 80-1 de la même ordonnance, après le mot : « référendaire », sont insérés les mots : « et d'avocat général référendaire ».</p>	<p>V. — (Sans modification).</p>
<p><i>Art. 28 — Cf supra.</i></p>			
<p><b>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</b></p>		<p>Article 6 <i>ter</i> (nouveau)</p>	<p>Article 6 <i>ter</i></p>
<p><i>Art. 20. —</i> Chaque formation du Conseil supérieur peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'École nationale de la magistrature.</p>		<p>L'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p>Tous les ans, le Conseil supérieur de la magistrature publie le rapport d'activité de chacune de ses formations.</p>		<p>« Il élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée</b></p> <p><i>Art. 76-4. — Cf. infra art. 8 du projet de loi organique.</i></p> <p><i>Art. 72. — La mise en position de détachement, de disponibilité ou "sous les drapeaux" est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du ministre de la justice et après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce des fonctions du siège ou du parquet. Cet avis porte sur le respect des dispositions du troisième alinéa de l'article 12, de l'article 68 et de l'article 4 s'il s'agit d'un magistrat du siège.</i></p>			<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I. — Après l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, il est inséré un article 20-1 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. 20-1. — Le Conseil supérieur de la magistrature émet un avis sur les demandes de départ d'un magistrat dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel, y compris lorsque ce départ intervient en application de l'article 76-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Il examine si les activités que les magistrats envisagent d'exercer sont compatibles avec leurs précédentes fonctions. Cette demande est inscrite à l'ordre du jour de la première séance utile. »</i></p> <p><i>II. — Le premier alinéa de l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi complété :</i></p> <p><i>« Dans le cas où la demande du magistrat concerne un départ dans le secteur privé ou le secteur public concurrentiel, cet avis porte également sur la compatibilité des fonctions envi-</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les décrets portant détachement sont, en outre, contresignés par le ministre de l'économie et des finances par le ministre auprès duquel les magistrats sont détachés. Toutefois, en cas de détachement prononcé pour exercer des fonctions auprès d'un Etat ayant signé avec la France des accords de coopération technique, auprès d'une organisation internationale ou auprès d'un Etat étranger, seul le contreseing du ministre intéressé est requis. Ces contreseings ne sont pas nécessaires en cas de renouvellement du détachement lorsque ses conditions demeurent identiques à celles prévues par le décret initial.</p> <p>La réintégration des magistrats est prononcée conformément aux dispositions des articles 28, 37 et 38 de la présente ordonnance.</p>		<p>Article 6 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p>Après l'article 48 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 48-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 48-1. — Toute décision définitive condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice est communiquée aux chefs de <i>cour concernés</i> par le garde des sceaux, ministre de la justice, à toutes fins qu'il appartiendra.</p>	<p><i>sagées par le magistrat avec ses précédentes fonctions ».</i></p> <p>III. — <i>Le deuxième alinéa de l'article 72 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Les décrets portant détachement sont, en outre, contresignés par le ministre auprès duquel les magistrats sont détachés. Ce contreseing n'est pas nécessaire en cas de renouvellement du détachement lorsque ces conditions demeurent identiques à celles prévues par le décret initial. »</p> <p>Article 6 <i>quater</i></p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. 48-1. — Toute... ...justice ou pour violation des obligations prévues par les conventions internationales relatives au droit à un procès équitable est... ...de cours d'appel intéressés par le garde des sceaux, ministre de la justice.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 50-1, 50-2 et 63. — Cf. annexe.		<p>« Le ou les magistrats <i>en cause</i> sont avisés dans les mêmes conditions.</p>	<p>« Le ou les magistrats <i>intéressés</i> sont... conditions.</p>
		<p>« Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le ministre de la justice et les chefs de cour concernés dans les conditions prévues aux articles 50-1, 50-2 et 63. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
		<p>Article 6 quinquies (nouveau)</p>	<p>Article 6 quinquies</p>
		<p>Après l'article 48 de la même ordonnance, il est inséré un article 48-2 ainsi rédigé :</p>	<p>Après l'article 50-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 50-3 ainsi rédigé :</p>
		<p>« Art. 48-2. — Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire peut adresser une réclamation à un membre du Parlement. Celui-ci la transmet directement au Médiateur de la République si elle lui paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention.</p>	<p>« Art. 50-3. — I. — Il est institué, auprès du ministre de la justice, une commission de transparence de la justice.</p>
		<p>« Le médiateur sollicite tous éléments d'information utiles des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux près lesdites cours, ou des présidents des tribunaux supérieurs d'appel et des procureurs de la République près lesdits tribunaux.</p>	<p>« Toute personne physique ou morale qui s'estime lésée par un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions peut saisir la commission de transparence de la justice.</p>
		<p>« Il ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des magistrats.</p>	<p>« Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au ministre de la justice aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 50-1 et 63. — Cf. annexe.</p>		<p>« S'il l'estime susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, le médiateur transmet la réclamation au garde des sceaux, ministre de la justice. Il avise l'auteur de la réclamation et tout magistrat visé par celle-ci de la suite qu'il lui a réservée.</p>	<p>« II. — La commission de transparence de la justice est composée de cinq membres :</p>
		<p>« Copie des pièces transmises par le médiateur au ministre de la justice est adressée à tout magistrat visé.</p>	<p>« 1° Quatre anciens membres du Conseil supérieur de la magistrature, dont deux personnalités n'appartenant pas à l'ordre judiciaire, désignés par le ministre de la justice ;</p>
		<p>« Le ministre de la justice demande une enquête aux services compétents. Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le ministre de la justice dans les conditions prévues à l'article 50-1 et au premier alinéa de l'article 63. Le ministre de la justice avise le médiateur des résultats de l'enquête et des suites qu'il lui a réservées.</p>	<p>« 2° Une personnalité qualifiée n'appartenant pas à l'ordre judiciaire, désignée conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près la Cour de cassation.</p>
		<p>« Lorsque le ministre de la justice décide de ne pas engager des poursuites disciplinaires, il en informe le médiateur par une décision motivée. Celui-ci peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel. »</p>	<p>« Les membres de la commission sont nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable.</p>
		<p>Article 6 sexies (nouveau)</p>	<p>Article 6 sexies</p>
		<p>Avant le 30 juin de chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant état, pour l'année civile écoulée, des actions en responsabilité engagées contre l'État du fait du fonctionnement defectueux du service de la justice, des décisions définitives condamnant l'État à ce titre et du ver-</p>	<p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 13-2.</i> — Dans chaque ressort de cour d'appel, les magistrats, à l'exception des premiers présidents et des procureurs généraux, sont inscrits sur une liste unique.</p>	<p>CHAPITRE III Dispositions diverses et transitoires</p>	<p>sement des indemnités qui en découlent, ainsi que des suites réservées à ces décisions.</p> <p>CHAPITRE III Dispositions diverses et transitoires</p>	<p>CHAPITRE III Dispositions diverses et transitoires</p>
<p>Les magistrats du premier et du second grade de la Cour de cassation sont inscrits sur la liste des magistrats du ressort de la Cour d'appel de Paris.</p>		<p>Article 7 A (<i>nouveau</i>)</p>	<p>Article 7 A</p>
<p>Les magistrats en service à l'administration centrale du ministère de la justice et les magistrats placés en position de détachement sont inscrits sur une liste particulière.</p>		<p>Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 13-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, <i>le mot</i> : « territoires » <i>est remplacé par le mot</i> : « collectivités ».</p>	<p>Dans...</p>
<p>Il en est de même des magistrats en service dans les territoires d'outre-mer.</p>			<p>...magistrature, <i>les mots</i> : « territoires d'outre-mer » <i>sont remplacés par les mots</i> : « collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ».</p>
<p>Les magistrats en position de disponibilité, en congé spécial, en congé de longue durée, se trouvant sous les drapeaux ou accomplissant le service national, ainsi que les magistrats provisoirement suspendus de leurs fonctions ne peuvent être inscrits sur les listes pendant le temps où ils se trouvent dans une de ces situations.</p> <p>.....</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 38-1.</i> — Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.</p>	<p>Article 7</p> <p>Il est ajouté à l'article 38-1 de la même ordonnance un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« À l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le procureur général est nommé de droit à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Il en est de même dans le cas où il est déchargé de cette fonction avant ce terme. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif de la Cour de cassation. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction. »</p>	<p>Article 7</p> <p>L'article 38-1 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« À l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le procureur général est nommé de droit à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Il en est de même dans le cas où il est déchargé de cette fonction avant l'expiration de cette période. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la Cour de cassation. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction. »</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« À...</p> <p>...droit, dans les formes prévues à l'article 38, à...</p> <p>...juridiction. »</p>
<p>.....</p> <p><i>Art. 40-2.</i> — Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire sont nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable, dans les formes respectivement prévues pour la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et pour la nomination des magistrats du parquet de ladite cour.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature à l'exercice de fonctions judiciaires en service extraordinaire.</p>	<p>Article 7 bis (nouveau)</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article 40-2 de la même ordonnance, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « huit ».</p>	<p>Article 7 bis</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>Il ne peut être mis fin aux fonctions des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre l'une des sanctions prévues aux 6° et 7° de</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>l'article 45 et à l'article 40-3. Lorsqu'il est ainsi mis fin aux fonctions des conseillers ou des avocats généraux en service extraordinaire ayant la qualité de fonctionnaires, les dispositions de l'article 40-5 reçoivent, s'il y a lieu, application.</p>	<p>Article 8</p> <p>Après l'article 68 de la même ordonnance, il est rétabli un article 69 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 69. — Lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le comité médical compétent en vue de l'octroi d'un congé de maladie. Dans l'attente de cet avis, il peut suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>« Le Conseil informe le magistrat de la date à laquelle la formation compétente du Conseil examinera son dossier, du droit à la communication de son dossier, de la possibilité d'être entendu par la formation compétente ainsi que de faire entendre le médecin et la personne de son choix.</p> <p>« L'avis de la formation compétente du conseil est transmis au magistrat.</p> <p>« La décision de suspension, prise dans l'intérêt du service, n'est pas rendue publique.</p> <p>« Le magistrat conserve l'intégralité de son traitement.</p>	<p>Article 8</p> <p>Après l'article 68 de la même ordonnance, il est rétabli un article 69 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 69. — Lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le comité médical <i>compétent</i> en vue de l'octroi d'un congé de maladie. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>« Le Conseil informe le magistrat de la date à laquelle la formation compétente du Conseil <i>examinera</i> son dossier, du droit à la communication de son dossier, de la possibilité d'être entendu par la formation compétente ainsi que de faire entendre par celle-ci le médecin et la personne de son choix.</p> <p>« L'avis de la formation compétente du conseil est transmis au magistrat.</p> <p>« La décision de suspension, prise dans l'intérêt du service, n'est pas rendue publique.</p> <p>« Le magistrat conserve l'intégralité de sa rémunération pendant la suspension.</p>	<p>Article 8</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. 69. — Lorsque...</p> <p>...médical <i>national</i> en...</p> <p>...magistrature.</p> <p>« Le...</p> <p>...Conseil <i>examine</i> son...</p> <p>...choix.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 39. — Cf. supra art. 6 bis du texte adopté par l'Assemblée nationale.</i></p>	<p>« Si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la suspension, le comité médical ne s'est pas prononcé, cette mesure cesse de plein droit de produire ses effets. »</p>	<p>« Si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la suspension, le comité médical ne s'est pas prononcé, cette mesure cesse de plein droit de produire ses effets. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
		<p>Article 8 bis (nouveau)</p>	<p>Article 8 bis</p>
		<p>I. — La première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la même ordonnance est complétée par les mots : « et satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4 ».</p>	<p>I. — <i>(Sans modification).</i></p>
		<p>II. — Après l'article 76-3 de la même ordonnance, il est inséré un article 76-4 ainsi rédigé :</p>	<p>II. — Après... ...ordonnance, sont insérés deux articles 76-4 et 76-5 ainsi rédigés :</p>
		<p>« Art. 76-4. — Les magistrats ont vocation à accomplir, pour l'accès aux emplois placés hors hiérarchie, une période dite de mobilité statutaire, au cours de laquelle ils ne peuvent exercer de fonctions d'ordre juridictionnel.</p>	<p>« Art. 76-4. — Pour accéder aux emplois placés hors hiérarchie, les magistrats doivent accomplir, après au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire, une période...</p>
		<p>« La mobilité statutaire est accomplie :</p>	<p>...exercer des fonctions d'ordre juridictionnel.</p>
		<p>« a) Auprès d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
		<p>« b) Auprès d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art 41.</i> — Les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration et les professeurs et les maîtres de conférences des universités peuvent, dans les conditions prévues aux articles suivants, faire l'objet d'un détachement judiciaire pour exercer les fonctions des premier et second grades.</p>		<p>« c) Auprès d'une institution ou d'un service de la <i>Communauté</i> européenne, d'un organisme qui leur est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un Etat étranger.</p> <p>« La durée de la période de mobilité statutaire des magistrats est <i>fixée</i> à deux ans. Au terme de cette période, ils sont réintégrés de droit dans le corps judiciaire. Ils retrouvent, s'ils le demandent, une affectation dans la juridiction dans laquelle ils exerçaient précédemment leurs fonctions, le cas échéant en surnombre. »</p>	<p>« c) Auprès... ...de l'Union européenne...  ...étranger.  « La...  ...est <i>d'un ou</i> deux...  ...surnombre. »</p>
		<p>III. — <i>Le I est applicable aux magistrats du premier grade nommés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.</i></p>	<p>« <i>L'accomplissement de la mobilité statutaire est soumis à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature dans les conditions définies à l'article 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.</i></p> <p>« <i>Art. 76-5. — Les dispositions de l'article 76-4 ne sont pas applicables aux magistrats justifiant de sept années au moins d'activité professionnelle avant leur entrée dans le corps judiciaire.</i></p>
		<p>Article 8 <i>ter</i> (nouveau)</p>	<p>Article 8 <i>ter</i>  (<i>Sans modification</i>).</p>
		<p>L'article 41 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>.....</p> <p><i>Art. 70.</i> — Le nombre total des magistrats placés en position de détachement ne peut dépasser 20 % de l'effectif du corps judiciaire.</p> <p>Cette limitation n'est pas applicable aux magistrats visés au deuxième alinéa de l'article 69 ci-dessus.</p> <p>.....</p>		<p>« Les dispositions du présent article s'appliquent, dans les conditions prévues par leur statut, aux fonctionnaires de l'Etat, territoriaux et hospitaliers et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires appartenant à des corps et cadres d'emplois de même niveau de recrutement. »</p> <p>Article 8 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p>Le dernier alinéa de l'article 70 de la même ordonnance est supprimé.</p>	<p>.....</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I. — A l'avant-dernière phrase du quatrième alinéa de l'article 40-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les mots : « le directeur du personnel du ministère » sont remplacés par les mots : « le directeur du personnel de l'administration ».</i></p> <p><i>II. — Dans la première phrase de l'antépénultième alinéa de l'article 40-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les mots : « les services compétents des ministères appelés à accueillir » sont remplacés par les mots : « les services compétents de l'administration appelée à accueillir ».</i></p> <p>Article 8 <i>quater</i></p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 77.</i> — Tout magistrat admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat de ses fonctions. Toutefois, l'honorariat peut être refusé au moment du départ du magistrat par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Si, lors de son départ à la retraite, le magistrat fait l'objet d'une poursuite disciplinaire, il ne peut pas se prévaloir de l'honorariat avant le terme de la procédure disciplinaire et l'honorariat peut lui être refusé, dans les conditions prévues au premier alinéa, au plus tard deux mois après la fin de cette procédure.</p> <p><i>Art. 46.</i> — Cf. <i>supra</i> art. 6 du projet de loi organique.</p> <p><b>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</b></p> <p><i>Art. 3.</i> — Dans le ressort de chaque cour d'appel, l'ensemble des magistrats du siège, à l'exception du premier président de la cour d'appel et des présidents des tribunaux, d'une part, et l'ensemble des magistrats du parquet, à l'exception du procureur général près la cour d'appel et des procureurs de la République, d'autre part, élisent, dans deux collèges, des magistrats du siège et des magistrats du parquet. Le collège des magistrats du siège comporte cent soixante membres et celui des magistrats du parquet quatre-vingts membres.</p>	<p>—</p> <p>Article 9</p> <p>À la première phrase du premier alinéa de l'article 77 de la même ordonnance, après les mots : « est autorisé », sont insérés les mots : « , sous réserve des dispositions de l'article 46, ».</p>	<p>—</p> <p>Article 9</p> <p>Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 77 de la même ordonnance, après les mots : « est autorisé », sont insérés les mots : « , sous réserve des dispositions de l'article 46, ».</p>	<p>—</p> <p>Article 9</p> <p>Dans...</p> <p>...dispositions <i>du second alinéa</i> de l'article 46, ».</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les magistrats en fonction dans le ressort de la cour d'appel sont inscrits sur les listes des électeurs de chaque collège. Les magistrats en position de disponibilité, en congé spécial, en congé parental, en congé de longue durée ainsi que les magistrats temporairement interdits d'exercer leurs fonctions ne peuvent être inscrits sur une liste pendant le temps où ils se trouvent dans une de ces situations.</p>			
<p>Les auditeurs et les conseillers référendaires à la Cour de cassation sont inscrits sur la liste des magistrats du siège de la cour d'appel de Paris. Les substituts chargés d'un secrétariat général près la Cour de cassation, ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice et les magistrats placés en position de détachement, sont inscrits sur la liste des magistrats du parquet de la cour d'appel de Paris.</p>			
<p>Les magistrats en fonction dans les territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte sont réunis en une même circonscription et inscrits sur les listes des deux collèges de cette circonscription.....</p>			
<p><b>Loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République</b></p>			
<p><i>Art. 8.</i> — Le ministère public près la Cour de justice de la République est exercé</p>			
		<p>Article 9 bis (nouveau)</p>	<p>Article 9 bis</p>
		<p>I. — Le début de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi rédigé : « Les avocats généraux référendaires et les substituts...(le reste sans changement). »</p>	<p>I. — (Sans modification).</p>
		<p>II. — Dans le quatrième alinéa de l'article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée, les mots : « territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte » sont remplacés par les mots : « collectivités d'outre-mer ».</p>	<p>II. — Dans...</p>
			<p>...d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ».</p>
		<p>III. — Après le mot : « assisté », la fin de l'article 8 de la loi organique</p>	<p>III. — (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>par le procureur général près la Cour de cassation, assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux désignés par le procureur général.</p>	Article 10	<p>n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République est ainsi rédigée : « d'un premier avocat général et de deux avocats généraux qu'il désigne. »</p>	Article 10
<p><b>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée</b></p>	<p>Les dispositions du second alinéa de l'article 38-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée sont applicables aux procureurs généraux nommés antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique.</p>	<p>Les dispositions du second alinéa de l'article 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature sont applicables aux procureurs généraux nommés antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique.</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p><i>Art. 38-1. — Cf. supra art. 7 du projet de loi organique.</i></p>		Article 10 bis (nouveau)	Article 10 bis
<p><i>Art. 83. —</i> Pendant une période de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1960, les citoyens français musulmans originaires des départements algériens, des Oasis et de la Saoura admis à prendre part au concours ouvert en application de l'article 17 ci-dessus pour le recrutement d'auditeurs de justice aux mêmes conditions que les autres candidats seront soumis soit aux épreuves normales de ce concours, soit à des épreuves facultatives dans les conditions prévues par le décret en Conseil d'État visé à l'article 23 de la présente ordonnance.</p>		<p>L'article 83 de la même ordonnance est abrogé.</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p>En outre, les limites d'âge qui seront précisées par ledit décret en Conseil d'État seront reculées de cinq ans en faveur des candidats français musulmans.</p>			
<p>Les dispositions de l'alinéa précédent auront effet jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1966.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	<p data-bbox="571 342 679 371">Article 11</p> <p data-bbox="461 409 791 555">Les dispositions de la présente loi organique entreront en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la date de sa publication.</p>	<p data-bbox="914 342 1023 371">Article 11</p> <p data-bbox="804 409 1134 555">Les dispositions de la présente loi organique entreront en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la date de sa publication</p>	<p data-bbox="1257 342 1366 371">Article 11</p> <p data-bbox="1145 409 1476 465"><i>I. — (Sans modification).</i></p> <p data-bbox="1145 591 1476 864"><i>II. — Le dernier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est applicable aux auditeurs de justice nommés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.</i></p> <p data-bbox="1145 898 1476 1111"><i>III. — L'article 76-4 de la même ordonnance est applicable aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi organique.</i></p>

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE

*Art. 12-1.* — L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans. Une évaluation est effectuée au cas d'une présentation à l'avancement.

Cette évaluation est précédée d'un entretien avec le chef de la juridiction où le magistrat est nommé ou rattaché ou avec le chef du service dans lequel il exerce ses fonctions. S'agissant des juges de proximité, elle est précédée d'un entretien avec le magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du service du tribunal d'instance dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité. L'évaluation est intégralement communiquée au magistrat qu'elle concerne.

Le magistrat qui conteste l'évaluation de son activité professionnelle peut saisir la commission d'avancement. Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission d'avancement émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

*Art. 27-1.* — Le projet de nomination à une fonction du premier ou du second grade et la liste des candidats à cette fonction sont communiqués pour les postes du siège ou pour ceux du parquet à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

Ce projet de nomination est adressé aux chefs de la Cour de cassation, aux chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel, à l'inspecteur général des services judiciaires ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale du ministère de la justice, qui en assurent la diffusion auprès des magistrats en activité dans leur juridiction, dans le ressort de leur juridiction ou de leurs services. Ce document est adressé aux syndicats et organisations professionnelles représentatifs de magistrats et, sur leur demande, aux magistrats placés dans une autre position que celle de l'activité.

Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, et au Conseil supérieur de la magistrature.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux projets de nomination de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction. Elles ne s'appliquent pas aux propositions de nomination prévues à l'article 26, ni aux projets de nomination pris pour l'exécution des décisions prévues aux 2°, 3° et 5° de l'article 45 et au second alinéa de l'article 46.

*Art. 28.* — Les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal de grande instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente du Conseil supérieur pour ce qui concerne les magistrats du parquet. Les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice.

La durée d'exercice des fonctions de conseiller référendaire est de dix années ; elle ne peut être ni renouvelée, ni prorogée.

*Art. 41-10.* — Peuvent être nommées, pour exercer des fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance, les personnes âgées de moins de soixante-cinq ans révolus que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions.

Elles doivent soit remplir les conditions prévues au 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> ou 3<sup>o</sup> de l'article 22, soit être membre ou ancien membre des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et justifier de sept années au moins d'exercice professionnel.

*Art. 50-1.* — Le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des sceaux, ministre de la justice.

*Art. 50-2.* — Le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel.

Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires.

*Art. 63.* — Le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet, des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat du parquet.

Le procureur général près la Cour de cassation est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel.

Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires.

Dès cette saisine, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.

Le président de cette formation de discipline désigne, en qualité de rapporteur, un membre de cette formation. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête. Les dispositions de l'article 52 sont applicables.

## ANNEXE 1

### COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE M. PASCAL CLÉMENT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE LE JEUDI 18 JANVIER 2007

La commission a tout d'abord **entendu M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur le **projet de loi organique n° 125 (2006-2007) relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats**, et le **projet de loi n° 133 (2006-2007)**, tendant à **renforcer l'équilibre de la procédure pénale**.

Après avoir rappelé que le drame d'Outreau avait suscité une réelle attente de l'opinion publique pour réformer le fonctionnement de la justice, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné que l'adoption de solutions de nature à éviter un nouveau drame ne pouvait être reportée après les échéances électorales.

Prenant acte des critiques formulées à l'égard de la présente réforme, il a déclaré avoir la conviction qu'elle constituait une étape nécessaire pour permettre aux Français de retrouver leur confiance dans la justice.

Il a estimé que le projet de réforme de la procédure pénale apportait des réponses précises et concrètes aux principaux dysfonctionnements constatés dans l'affaire d'Outreau.

Il a indiqué que, pour mettre fin à la solitude du juge d'instruction, des pôles de l'instruction, compétents pour les affaires criminelles et les affaires correctionnelles complexes donnant lieu à une co-saisine, seraient créés.

Il a précisé que ces pôles garantiraient l'effectivité des co-saisines et que ces dernières pourraient désormais être imposées par le président de la chambre de l'instruction, même sans l'accord du magistrat initialement saisi.

Il a estimé que la création des pôles permettrait de confier les affaires les plus complexes à des magistrats expérimentés et de faire travailler en binôme, à travers la co-saisine, les nouveaux juges d'instruction avec les plus anciens, et, plus généralement, de faire acquérir la culture du travail en équipe aux juges d'instruction.

Précisant que les pôles de l'instruction auraient en principe un ressort départemental, il a indiqué que, compte tenu de certaines particularités locales, des pôles pourraient toutefois s'étendre à plusieurs départements et que certains départements pourraient bénéficier de plusieurs pôles.

Il a insisté sur le fait que chaque tribunal de grande instance conserverait un juge d'instruction, chargé des affaires correctionnelles simples, et que les affaires resteraient jugées par la juridiction territorialement compétente.

Il a annoncé que les frais de déplacements supplémentaires supportés par les avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle pour se rendre dans les pôles de l'instruction seraient pris en charge dans le cadre de la réforme.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que, pour faciliter le fonctionnement des pôles, il avait décidé d'une part, d'accélérer la mise en place de la numérisation des procédures pénales, expérimentée par une centaine de tribunaux de grande instance actuellement, afin de favoriser l'accès en temps réel aux dossiers, et d'autre part, d'étendre l'utilisation de la visioconférence pour limiter les déplacements.

Affirmant que les pôles constituaient la première étape vers la collégialité de l'instruction, il a estimé que la mise en œuvre immédiate de cette dernière aurait été impossible car impliquant environ 240 magistrats et 400 fonctionnaires de greffes supplémentaires.

Il a rappelé que tout en inscrivant le principe de la collégialité de l'instruction dans la loi, l'Assemblée nationale avait pris en compte cette contrainte en fixant l'entrée en vigueur de la collégialité dans un délai de cinq ans.

Il a déclaré que le projet de loi renforçait le caractère exceptionnel de la détention provisoire en limitant l'utilisation du critère du trouble à l'ordre public en précisant que ce dernier ne pourrait plus être employé en matière correctionnelle que pour le placement initial en détention provisoire.

Il a indiqué que le texte prévoyait également l'assistance obligatoire du mis en examen par un avocat lors du débat sur la détention provisoire et permettait au juge des libertés et de la détention de reporter ce débat en vue de favoriser le recours au contrôle judiciaire.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné l'importance du renforcement du contrôle de la chambre de l'instruction sur le déroulement des informations par l'institution d'une audience garantissant l'examen public et contradictoire de tous les aspects de la procédure en cours, dès lors qu'une personne est détenue.

Rappelant que le projet initial du Gouvernement fixait à six mois le délai à l'issue duquel pouvait se tenir cette audience publique, il a relevé que l'Assemblée nationale, avec le soutien du Gouvernement, avait ramené ce délai à trois mois, considérant qu'il était nécessaire dans certains cas d'avoir plus rapidement un contrôle approfondi de la chambre de l'instruction.

Il a ajouté que ce contrôle des chambres de l'instruction sur les cabinets des juges d'instruction serait aussi conforté par la mise en place d'assesseurs permanents au sein de ces chambres à partir de septembre 2007, lorsque l'activité de ces dernières le justifierait.

Il a noté que la transparence de la justice serait améliorée avec la publicité des audiences relatives à la détention provisoire et l'enregistrement audiovisuel, en matière criminelle, des interrogatoires de garde à vue et devant le juge d'instruction.

Il a expliqué que la publicité de ces audiences serait désormais le principe mais que certains gardes fous seraient posés pour préserver l'efficacité des investigations et la nécessaire sérénité des débats.

Déplorant le fait que l'enregistrement des interrogatoires de garde à vue et devant le juge d'instruction soit souvent interprété, à tort, comme une mesure de défiance à l'égard des forces de police et des magistrats, il a affirmé qu'il permettait au contraire de lever tout

soupçon et de prévenir les mises en cause injustifiées dont font parfois l'objet ces interrogatoires.

Il a indiqué que ces enregistrements pourraient être consultés en cas de contestation et qu'ils permettraient par conséquent de mieux sécuriser les procédures.

Notant que certains acteurs du monde judiciaire contestaient l'utilité de prévoir ces enregistrements devant le juge d'instruction, considérant que la présence de l'avocat et du greffier permettraient de s'en dispenser, il a reconnu la différence de nature entre l'interrogatoire en garde à vue et devant le juge d'instruction, mais a considéré qu'il n'était pas envisageable, dans une société de plus en plus transparente, de refuser les garanties pouvant être apportées par les nouvelles technologies.

Ajoutant que des déplacements en Angleterre et en Italie lui avaient permis de constater que l'utilisation de tels enregistrements y était aujourd'hui appréciée, il a précisé qu'il avait paru préférable au Gouvernement de limiter dans un premier temps leur usage aux affaires criminelles et aux personnes mises en examen.

Il a assuré que le rapport demandé par l'Assemblée nationale permettrait de faire un bilan d'application de ces dispositions après deux ans et d'envisager, le cas échéant, leur extension.

Rappelant que le caractère contradictoire de l'instruction avait fait défaut dans l'affaire Outreau, il a annoncé que la mise en examen pourrait dorénavant être contestée à intervalles réguliers, et non pas seulement dans les six premiers mois, et que des confrontations individuelles pourraient être demandées.

Il a signalé que le caractère contradictoire des expertises serait également conforté par l'information des parties de la décision du juge ordonnant une expertise, sauf si cette information nuit à l'efficacité des investigations, par la possibilité de désigner un coexpert au choix de ces parties, et par la suppression du filtre du président de la chambre de l'instruction en cas d'appel du refus d'une contre expertise.

Il a affirmé que le règlement des informations serait aussi plus contradictoire avec l'obligation pour le juge de statuer au vu des réquisitions du parquet et des observations des parties, et la possibilité pour ces dernières de répliquer à ces réquisitions ou observations, ajoutant que l'ordonnance de renvoi devrait préciser les éléments à charge et à décharge concernant chacune des personnes mises en examen.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice,** a insisté sur l'importance du renforcement, par le projet de loi, du caractère obligatoire de l'enregistrement des auditions des mineurs victimes et de l'assistance d'un avocat, le cas échéant commis d'office, pour ces derniers, lors de leurs auditions devant le juge d'instruction.

Estimant que la crédibilité de la justice passait aussi par sa célérité et par la nécessité de limiter, autant que faire se peut, les informations judiciaires injustifiées, il a rappelé que, conformément aux conclusions du rapport Magendie, le projet de loi supprimait l'extension jurisprudentielle de la règle selon laquelle « le criminel tient le civil en l'état », cette règle n'étant maintenue que pour l'action civile engagée en réparation du dommage causé par l'infraction.

Prenant l'exemple d'une plainte avec constitution de partie civile pour vol déposée par l'employeur dans le seul but de paralyser la contestation du licenciement aux prud'hommes, il a indiqué qu'une telle procédure n'aurait désormais plus l'effet recherché et que cette réforme devrait limiter le nombre de plaintes avec constitution de partie civile et, par conséquent, celui des informations.

Il a déclaré qu'en matière délictuelle, la recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile serait subordonnée au refus de poursuites ou à l'inaction du parquet pendant trois mois.

Évaluant le coût de l'ensemble de la réforme à 30 millions d'euros pour le ministère de la justice, il a précisé qu'elle nécessiterait en particulier la création de 70 postes nouveaux de magistrats, pourvus par redéploiement, et de 102 emplois de fonctionnaires de greffe.

Indiquant que ce financement ne figurait pas dans le projet de loi de finances pour 2007, car le chiffrage précis de la réforme dépendait du périmètre définitif de la loi et de son calendrier de mise en œuvre, il a assuré que le Gouvernement abonderait en tant que de besoin les crédits du ministère de la justice lorsque la loi serait promulguée.

Evoquant le projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné, à titre liminaire, la nécessaire actualisation des dispositifs de formation et de discipline des magistrats.

Affirmant qu'un bon magistrat devait, avant de décider, douter, écouter et examiner tous les arguments qui lui sont soumis, en accordant la même importance à la parole de la victime et à celle du mis en cause, il a estimé que le stage préalable obligatoire constituait le seul moyen de vérifier le respect de ces règles par un futur magistrat.

Précisant que désormais, pour toutes les voies d'accès à la magistrature, ce stage aurait un caractère probatoire obligatoire avant la nomination dans les premières fonctions, il a jugé cette généralisation d'autant plus justifiée que l'Assemblée nationale, par amendements, avait ouvert l'accès au corps judiciaire à des candidats bénéficiant déjà d'une expérience professionnelle dans le domaine juridique.

Cette diversification du recrutement lui semblant insuffisante, il a plaidé pour un allongement de la durée du stage des auditeurs de justice au sein de cabinets d'avocats, actuellement de deux mois, afin de permettre un rapprochement entre les professions d'avocat et de magistrat.

Soucieux de préserver l'architecture de la formation à l'école nationale de la magistrature (ENM) et opposé à l'allongement éventuel de la durée de cette formation, il a exclu la possibilité de supprimer les stages actuels permettant aux auditeurs d'apprendre les techniques de rédaction, d'entretien ou de se familiariser avec les services de police ou l'administration pénitentiaire, invitant le Sénat à trouver un juste équilibre entre ces différents impératifs.

Partageant avec les députés le souci d'ouverture de la magistrature, le Gouvernement a accepté la mobilité obligatoire pour les magistrats introduite par l'Assemblée nationale, cette mobilité conditionnant l'accès aux fonctions les plus élevées de la magistrature (environ 10 % du corps judiciaire). Il a constaté que cette mesure s'inscrivait

dans le cadre de la réflexion demandée au Premier Président de la Cour de Cassation, sur la formation spécifique des chefs de juridiction.

Jugeant sensible l'adaptation du régime disciplinaire des magistrats, car liée à l'indépendance de l'autorité judiciaire, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que la réforme proposée s'inscrivait dans les limites posées par l'avis du Conseil d'Etat du 19 octobre dernier.

Il a précisé que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoyait de sanctionner la violation grave et intentionnelle par un magistrat des règles de procédure constituant des garanties essentielles des droits des parties, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive :

- le critère de la violation intentionnelle signifie que le magistrat, consciemment, n'a pas respecté les règles de procédure ;

- la référence à la violation grave permet de tenir compte des conditions matérielles d'exercice des fonctions judiciaires, qui contraignent parfois à s'écarter délibérément de certaines règles procédurales ; le manque de greffiers au sein des juridictions peut par exemple contraindre un juge des enfants à statuer seul dans son cabinet en matière d'assistance éducative, et ainsi, à commettre une violation intentionnelle d'une garantie essentielle des droits des parties, sans que cette violation soit grave, une violation grave devant être interprétée comme faisant grief à une partie en la privant d'un moyen de défense ou nuisant à l'impartialité du juge ;

- la prise en considération des garanties essentielles des parties pour décider de sanctionner un magistrat permet d'éviter la paralysie de la justice, en autorisant par exemple l'engagement d'une action disciplinaire à l'encontre d'un magistrat ayant convoqué un avocat par une lettre simple plutôt que par une lettre recommandée ;

- l'exigence d'une violation intervenant dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive pour sanctionner le magistrat répond aux remarques du Conseil d'Etat pour lequel, d'une part, l'absence de cette mention introduit un risque de confusion entre l'office des juges d'appel et de cassation et celui du juge disciplinaire et, d'autre part, le conseil supérieur de la magistrature (CSM) ne doit pouvoir statuer en matière disciplinaire qu'une fois la procédure judiciaire close.

Il a ajouté que la solution retenue permettrait d'éviter que la voie disciplinaire ne puisse être utilisée dans le cadre d'une instance en cours pour déstabiliser un magistrat et que la rédaction adoptée s'inscrivait dans le respect des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Rappelant que l'Assemblée nationale avait souhaité, avec l'accord du Gouvernement, que le CSM soit chargé d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné que cette innovation renforcerait l'effectivité de la responsabilité des magistrats.

Estimant que les événements récents avaient démontré l'inaptitude de certains magistrats à exercer l'ensemble des fonctions judiciaires, il a jugé opportun, lorsque l'encadrement d'un magistrat était nécessaire, de lui interdire, pour une durée déterminée, d'exercer des fonctions à juge unique.

Dénonçant l'impossibilité actuelle d'écarter immédiatement de l'exercice de toute fonction juridictionnelle un magistrat dont le comportement révèle des problèmes pathologiques, il a jugé utile de permettre au garde des sceaux, sur avis conforme du CSM, de suspendre de ses fonctions un magistrat dont le comportement justifie la saisine du comité médical, appelé à statuer dans un délai de six mois.

Il a rappelé la volonté des Français de voir développés les contrôles externes sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire.

Constatant qu'il n'existait pas en l'état du droit, d'autorité extérieure à l'institution judiciaire habilitée à recueillir, examiner et donner suite aux réclamations des justiciables sur les dysfonctionnements de la justice liés au comportement des magistrats, il a jugé utile de confier cette tâche au Médiateur de la République, institution désormais connue et respectée par les Français.

Rappelant qu'en 2004, 23 % des 57.000 dossiers dont le Médiateur avait été saisi concernaient un dysfonctionnement de la justice, il a constaté l'écho important que recueillait chaque année dans l'opinion son rapport d'activité et la rigueur dont il faisait preuve à la fois dans le traitement des saisines et dans les conclusions qu'il en tire.

Le Médiateur de la République lui a semblé la seule autorité compétente pour recevoir les réclamations émanant de toute personne mettant en cause le comportement d'un magistrat. Celui-ci pourra transmettre au garde des sceaux une réclamation jugée sérieuse et si ce dernier décide de ne pas engager de poursuites disciplinaires, il devra en informer le Médiateur par une décision motivée.

Afin de donner un caractère public et officiel à une éventuelle saisine du garde des sceaux par le Médiateur, il a indiqué qu'à la suite des réponses de ce dernier, un rapport spécial établi par cette autorité serait publié au journal officiel.

Il a rappelé que conformément à la volonté des députés de renforcer l'information du Médiateur pour lui permettre d'identifier les réclamations « sérieuses », le Médiateur pourrait demander aux chefs de cour d'appel tous les éléments d'information utiles à ses investigations, ajoutant que la Chancellerie mettrait à sa disposition les moyens nécessaires pour faire face à ses nouvelles missions.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a conclu son propos en soulignant que les textes soumis à l'examen du Sénat constituaient un rééquilibrage majeur de la procédure pénale et un approfondissement de la responsabilité des magistrats, et qu'ils permettraient à l'institution judiciaire d'intervenir de façon plus transparente et mieux comprise des justiciables, dans un plus grand respect des droits des parties.

Se déclarant favorable à l'institution de la collégialité en matière d'instruction, **M. François Zocchetto, rapporteur**, s'est demandé s'il ne serait pas possible de réduire le délai d'entrée en vigueur de cette réforme essentielle, actuellement fixé à cinq ans, en procédant notamment à un redéploiement des magistrats.

Après s'être réjoui du renforcement des pouvoirs des chambres de l'instruction en matière de contrôle des décisions des juges d'instruction, en particulier par la possibilité d'effectuer un examen régulier de l'ensemble de la procédure de détention provisoire, il a souhaité savoir dans quel délai les effectifs des chambres de l'instruction seraient accrus à

cet effet, se faisant l'écho des craintes formulées par certains magistrats entendus en audition.

Rappelant que le projet de loi prévoyait l'obligation d'enregistrement audiovisuel des gardes à vue et des auditions des personnes mises en examen devant le juge d'instruction pour les seules affaires criminelles, **M. François Zocchetto, rapporteur**, s'est également demandé si le changement de qualification de l'infraction au cours de l'enquête ou de l'instruction ne risquerait pas de frapper la procédure de nullité.

Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité de conserver le critère de l'ordre public pour décider de la détention provisoire d'une personne mise en examen.

Après avoir salué l'amendement des députés tendant à mettre en place un recueil des obligations déontologiques des magistrats, **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur du projet de loi organique**, s'est interrogé sur la définition de la faute disciplinaire proposée par le texte, considérant qu'en prévoyant que l'instance devait être close avant de pouvoir engager la responsabilité du magistrat, la rédaction proposée par l'Assemblée nationale risquait de conduire à ne sanctionner la faute du magistrat que très longtemps après sa commission. Il s'est prononcé en faveur d'une réforme ambitieuse mais réaliste de la formation et de la mobilité des magistrats. Tout en soulignant le rôle reconnu du Médiateur de la République, il a jugé complexe la procédure, introduite par l'Assemblée nationale, pour l'examen des plaintes des justiciables, le Médiateur, saisi par un parlementaire, ayant désormais la possibilité de solliciter des chefs de cour d'appel tous éléments d'informations utiles avant de saisir, le cas échéant, le garde des sceaux. Après avoir manifesté son hostilité à la saisine directe du CSM par le Médiateur, proposée par le rapport d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dysfonctionnements de l'affaire Outreau, il a jugé utile de mettre en place un filtrage, composé de personnalités qualifiées, placé auprès du garde des sceaux, et chargé de traiter les réclamations.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tout d'abord rappelé que la collégialité de l'instruction avait déjà été adoptée par le Parlement, à l'initiative de M. Robert Badinter, alors garde des sceaux, dans une loi du 10 décembre 1985 portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale qui n'est toutefois jamais entrée en vigueur, et que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire d'Outreau tenait beaucoup à l'instauration de cette collégialité.

Il a expliqué que cette réforme nécessitait toutefois du temps pour effectuer les recrutements et assurer la formation des magistrats. Faisant remarquer que de nombreux départs à la retraite devraient intervenir au cours des prochaines années et que, si le nombre de magistrats paraissait aujourd'hui satisfaisant, il n'en était pas de même pour les fonctionnaires des greffes, il a estimé qu'un délai de cinq ans pour l'instauration de la collégialité de l'instruction était réaliste.

Prenant pour exemple son expérience locale, il a mis en évidence les difficultés de mise en place de cette collégialité sur l'ensemble du territoire national, même si un poste de juge d'instruction était maintenu dans chaque tribunal de grande instance. Il a affirmé que cette réforme engendrerait nécessairement un recrutement supplémentaire de magistrats, le nombre de postes devant être créés étant estimé à 70, pour les seules chambres de l'instruction.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite indiqué que le maintien du critère de l'ordre public pour prononcer la détention provisoire

s'expliquait principalement par la volonté de conserver la possibilité de mettre en détention des personnes mises en examen dans le cadre de violences urbaines.

Il s'est félicité que, conformément à l'objectif poursuivi depuis son arrivée au ministère de la justice, la détention provisoire ait baissé de 10 %.

Il a également estimé que le changement de qualification de l'infraction au cours de l'enquête ou de l'instruction ne devrait en aucun cas conduire à la nullité de l'interrogatoire de la personne gardée à vue ou de l'audition du mis en examen devant le juge d'instruction s'ils n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement audiovisuel, la procédure ayant été respectée au regard de la qualification retenue au moment de l'interrogatoire ou de l'audition.

Partageant l'analyse de M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, sur la nécessité de préciser la faute disciplinaire pour donner une plus grande efficacité au dispositif, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est en revanche déclaré hostile à la création d'une nouvelle « commission Théodule » qui aurait vocation à examiner les plaintes des justiciables, faisant valoir que le projet de loi organique proposait de confier cette mission à une institution connue et appréciée des Français, sans porter atteinte aux prérogatives des chefs de cour d'appel et du garde des sceaux, seules autorités habilitées à saisir le CSM.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a émis des doutes sur le bien fondé de l'enregistrement des gardes à vue et des auditions des mis en examen devant le juge d'instruction, arguant du fait que les enregistrements actuellement effectués n'étaient que très rarement consultés.

Il a souhaité que le président de la chambre de l'instruction ne dispose plus de compétences propres, avant d'affirmer que les chambres de l'instruction ne contredisent presque jamais les décisions prises par les juges d'instruction.

Après avoir plaidé pour la mise en place d'une commission d'instruction des plaintes compétente pour saisir le CSM en matière disciplinaire, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé nécessaire de prévoir une procédure d'urgence pour suspendre de ses fonctions un magistrat atteint de troubles pathologiques. Il a souhaité la publicité des avis du Conseil d'Etat et a jugé inopportuns les nouveaux pouvoirs dévolus au Médiateur en matière disciplinaire.

Il s'est enfin déclaré favorable aux autres dispositions de la réforme.

**M. Patrice Gélard** a relevé le grand nombre d'auditeurs de justice n'ayant pas suivi d'études de droit. Regrettant le caractère inadapté de la formation dispensée aux étudiants en droit dans le cadre des Instituts d'Etudes Judiciaires (IEJ), il s'est prononcé en faveur d'une formation juridique commune à tous les professionnels du droit à l'instar de l'Allemagne. Il a relevé que les Instituts d'Etudes Politiques (IEP) avaient su mettre en place des préparations efficaces au concours d'entrée à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM). Il a souhaité qu'une réflexion s'engage pour que l'Université suscite davantage de vocations vers les carrières judiciaires.

Partageant le point de vue de M. Patrice Gélard sur la situation des IEJ, **M. Robert Badinter** a indiqué que l'instauration d'un double filtre des parlementaires puis du Médiateur pour l'examen des plaintes des justiciables compliquait la procédure, la plupart

des plaintes étant aujourd'hui directement adressées aux chefs de cour ou au garde des sceaux.

Rappelant que les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire « Grégory » reposaient sur les mêmes causes que ceux constatés dans l'affaire d'Outreau, **M. Robert Badinter** a estimé que le système judiciaire ne pouvait fonctionner qu'avec une collégialité de l'instruction ou l'instauration de la procédure accusatoire, difficilement intégrable au système français.

Estimant qu'il convenait de rompre avec la solitude du juge d'instruction, il a affirmé que la collégialité de l'instruction ne pouvait réussir qu'accompagnée d'une réforme de la carte judiciaire, sinon il serait difficile d'affecter des juges d'instruction qui n'auraient plus à traiter des affaires criminelles.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat** a appelé de ses vœux une réforme plus globale de la justice, regrettant l'insuffisance des crédits alloués à l'institution judiciaire. S'agissant de la garde à vue, elle a marqué sa préférence pour la présence de l'avocat plutôt que pour l'enregistrement audiovisuel systématique. Elle a souhaité qu'une réflexion s'engage sur les pouvoirs du Médiateur, récemment étendus aux prisons, ainsi que sur l'opportunité de maintenir le filtre parlementaire préalable à la saisine du Médiateur.

Elle a également souhaité qu'en matière de détention provisoire le critère de l'ordre public soit supprimé et que soit instauré un délai butoir.

Evoquant des avis récents du CSM s'opposant à la nomination au siège de magistrats du parquet, **Mme Catherine Troendle** a rappelé l'attachement des magistrats à l'unicité du corps de la magistrature et à la mobilité des carrières entre le siège et le parquet. Elle s'est interrogée sur l'opportunité d'une réforme de la composition et du mode de fonctionnement du CSM.

**M. Jean-René Lecerf** a jugé que la saisine directe du Médiateur permettrait d'éviter qu'un parlementaire n'enclenche, même indirectement, une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat. Relevant que les dysfonctionnements judiciaires n'étaient pas toujours imputables aux magistrats, il s'est interrogé sur la possibilité d'ouvrir au Médiateur l'instruction des plaintes concernant les autres acteurs de l'institution judiciaire (notaires, huissiers...).

Jugeant pertinentes les analyses de M. Patrice Gélard sur la qualité des centres de préparations des IEJ et IEP, **M. Hugues Portelli** a estimé nécessaire, pour le recrutement des magistrats, de valoriser les parcours professionnels et l'expérience de la vie, plutôt que la réussite au concours de l'ENM. Il a également prôné le renforcement de la formation continue des magistrats et une réflexion sur la fusion des deux ordres de juridiction (administratif et judiciaire), dans un souci d'efficacité et de rationalité.

**M. Pierre Fauchon** a considéré que la dualité de juridictions, legs historique souvent mal compris des Français, posait de nombreux problèmes pratiques. A cet égard, il a appelé de ses vœux l'unification du droit public et du droit privé, à l'instar de l'évolution amorcée en matière de dommages causés par des véhicules automobiles. Il a indiqué que la faculté de discernement, qualité première de tout magistrat, n'était pas nécessairement révélée par la réussite à un concours, faisant observer que dans le système britannique les juges étaient recrutés généralement parmi d'anciens avocats ayant démontré des compétences professionnelles et des qualités humaines certaines.

Insistant sur l'importance majeure de la prise en compte de la parole de l'enfant dans les affaires concernant des infractions de nature sexuelle, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que le non respect de l'obligation légale d'enregistrement audiovisuel des auditions des mineurs victimes constituait l'un des dysfonctionnements essentiels de l'affaire d'Outreau.

Souscrivant aux propos de M. Robert Badinter qui a précisé qu'il convenait de prendre toutes les précautions souhaitables pour le recueil de la parole de l'enfant, qui dit « sa » vérité, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a salué la qualité et le savoir-faire des services judiciaires et hospitaliers spécialisés dans l'accueil des mineurs victimes et le recueil de leurs déclarations.

Il s'est ensuite déclaré défavorable à la suppression des pouvoirs propres du président de la chambre de l'instruction.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est déclaré ouvert sur la saisine directe du Médiateur par les citoyens, rappelant qu'un tiers des plaintes sont aujourd'hui adressées sans passer par un parlementaire. Il a jugé opportun que le Parlement débattre de cette question, rappelant l'attachement de certains députés à la saisine par voie parlementaire. Il a souligné que la réussite des étudiants formés dans les IEP aux concours de l'ENM –d'ailleurs très bien classés– démontrait qu'ils recevaient une formation juridique appropriée. Quant à la publicité des avis consultatifs du Conseil d'Etat, il a indiqué que la décision appartenait au Premier Ministre, président de cette institution.

Il a renouvelé son attachement à un délai de cinq ans pour l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, afin de procéder aux actions de formation et aux recrutements nécessaires, tout en rappelant les difficultés de mise en œuvre de la réforme sur l'ensemble du territoire national.

**Mme Borvo Cohen-Seat** s'est prononcée en faveur d'une réforme de la composition du CSM.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a constaté l'absence de consensus sur la réforme de la composition du CSM, l'indépendance du parquet et la séparation des carrières entre le siège et le parquet, et a souligné que ces réformes ne répondaient pas aux dysfonctionnements apparus au cours de l'affaire d'Outreau. Il fait valoir, par ailleurs, que, fait sans précédent, le budget de la justice avait progressé de 38 % en cinq ans, contre 22 % lors de la précédente législature. Il a souhaité qu'une loi de programmation pour garantir des moyens de fonctionnement suffisants à l'institution judiciaire soit votée lors de la prochaine législature.

Après s'être félicité de l'augmentation du budget consacré à la justice dans le budget de l'Etat, passé de 1,2 % en 1986 à 2,2 % en 2006, **M. Robert Badinter** a déploré son niveau encore trop modeste.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a salué la qualité de la formation dispensée à l'ENM, évoquant le manque d'attractivité des voies parallèles, compte tenu des écarts de rémunérations. Il s'est déclaré favorable à l'ouverture de la magistrature à des profils plus diversifiés, permettant par exemple à une directrice des relations humaines d'une grande entreprise de terminer sa carrière à la chambre sociale de la Cour de cassation.

## ANNEXE 2

### COMPTE-RENDU DU DÉBAT D'ORIENTATION SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

La commission a ensuite procédé à un **débat d'orientation sur le projet de loi organique n° 125 (2006-2007) relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.**

Après avoir évoqué les principales dispositions du projet de loi organique (allongement de la durée du stage avocat accompli lors de la formation initiale, obligation de formation continue, nouvelles règles de mobilité calquées sur celles applicables aux anciens élèves de l'ENA), **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, notant le fossé grandissant entre les avocats et les magistrats, préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, a jugé opportune l'initiative des députés de porter à six mois la durée du stage avocat. Il a néanmoins envisagé de modifier légèrement cette durée afin de ne pas augmenter la durée globale de la formation initiale.

Il a souligné l'intérêt d'ouvrir la magistrature à la société civile et a proposé d'alléger les conditions de recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire. Abordant la définition de la faute disciplinaire proposée par le texte pour en clarifier la portée au regard des actes juridictionnels, il a indiqué qu'il réfléchissait à un dispositif permettant d'une part de ne pas introduire une confusion entre l'exercice des voies de recours et le pouvoir d'appréciation du CSM en matière disciplinaire, d'autre part de sanctionner plus efficacement les défaillances graves d'un magistrat, sans attendre la fin d'une procédure.

Jugeant trop complexe la procédure d'examen des réclamations des justiciables par le Médiateur de la République dont la saisine serait en outre soumise au filtrage des parlementaires, il a souhaité que ces réclamations soient examinées par un organisme indépendant, nommé par le garde des sceaux et chargé de transmettre à ce dernier les plaintes qui paraîtraient fondées. Soulignant l'intérêt d'un organisme collégial composé de personnalités ayant l'expérience du monde judiciaire pour examiner ces réclamations, il a fait valoir, en outre, que le Médiateur ne disposait pas des moyens nécessaires pour instruire les plaintes des justiciables dont il pourrait être saisi.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné la nécessité que les plaintes des justiciables mettant en cause le comportement d'un magistrat fassent l'objet d'un examen effectif, et le cas échéant, donnent lieu à des poursuites disciplinaires.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, souscrivant à la démarche des députés tendant à instituer une obligation de mobilité extérieure, a suggéré un assouplissement du dispositif, afin d'autoriser l'accomplissement de la mobilité dès quelques années d'exercice et sur une ou deux années.

Evoquant ensuite la procédure de suspension des magistrats dont le comportement serait pathologique, il a jugé souhaitable la création d'un comité médical national, les comités départementaux, non spécialisés, ne prenant pas suffisamment en compte les spécificités de la magistrature.

**M. Patrice Gélard, président**, a signalé que plus de 45 % des réclamations reçues par le Médiateur à son siège parisien lui étaient adressées directement, sans passer par un

parlementaire. Il s'est montré circonspect sur l'instauration d'une saisine préalable du Médiateur par les parlementaires pour l'examen des plaintes des justiciables mettant en cause le comportement des magistrats, estimant que ce filtre pourrait les mener à des appréciations portant atteinte à la séparation des pouvoirs.

Après s'être interrogé sur la valeur ajoutée des innovations proposées par le texte au regard du droit actuel, notamment s'agissant du dispositif concernant la faute disciplinaire, **M. Pierre Fauchon** a craint que l'intervention du Médiateur de la République ne complique inutilement la procédure. Il a fait valoir qu'il serait plus opportun de s'appuyer sur les structures existantes, telles que le corps d'inspection judiciaire et les chefs de cour, plutôt que de renforcer les prérogatives du Médiateur, dont le rôle essentiel consiste à intervenir pour trouver en équité une solution à des dysfonctionnements administratifs, après que les démarches entreprises par les usagers furent demeurées infructueuses. Considérant que la mission dévolue par le texte au Médiateur de la République dénaturait son statut, il a affirmé le rôle fondamental des chefs de cour d'appel dans la prévention et le traitement des manquements professionnels des magistrats et plus généralement en matière de déontologie. A cet égard, il a souhaité que les chefs de cour fassent un usage plus actif de la faculté de saisir le Conseil Supérieur de la Magistrature en matière disciplinaire, ouverte par la réforme statutaire du 25 juin 2001. Il a également suggéré un renforcement des corps d'inspection.

Septique quant aux apports du texte concernant la définition de la faute disciplinaire, **M. Jean-René Lecerf** a constaté qu'il n'était pas envisagé de sanctionner l'erreur grossière et manifeste d'appréciation des magistrats.

**M. François Zocchetto**, faisant observer que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale conduisait à une mobilité statutaire trop tardive dans la carrière, a estimé que l'ouverture et l'enrichissement attendus d'une telle mobilité devraient plutôt intervenir en début de carrière, pendant une durée d'un ou deux ans. Après s'être demandé s'il était nécessaire d'inscrire dans le statut des magistrats des précisions sur la faute disciplinaire alors même que celle-ci faisait l'objet d'une jurisprudence étayée du CSM, il s'est interrogé sur l'articulation entre la faute disciplinaire et la procédure dans le cadre de laquelle elle aurait été commise.

S'agissant de la procédure d'examen des plaintes des justiciables, il a jugé choquant, au regard des règles constitutionnelles de séparation des pouvoirs, qu'un parlementaire puisse être à l'origine d'une poursuite disciplinaire à l'encontre d'un magistrat. Considérant que le Médiateur ne disposait pas de la légitimité nécessaire pour intervenir dans le fonctionnement de l'institution judiciaire, il s'est demandé si la mention du Médiateur dans un texte organique n'aurait pas pour effet de rendre obligatoire le reclassement au niveau organique de son statut. Il s'est prononcé en faveur d'une commission des requêtes chargée d'examiner les réclamations des justiciables, qui pourrait être rattachée au garde des sceaux ou au Président la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Jugeant inopportune l'extension des pouvoirs du Médiateur, **M. Hugues Portelli** a indiqué que ce dernier avait vocation à régler des dysfonctionnements administratifs et n'avait par conséquent aucune légitimité pour instruire des réclamations relatives au comportement des magistrats. Le transfert à cette autorité d'un pouvoir d'instruction des plaintes des justiciables lui a semblé attentatoire à la séparation des pouvoirs.

En conclusion, **M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur**, a rappelé que le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, dressant un bilan des autorités administratives indépendantes, établi par M. Patrice Gélard, avait proposé que la saisine du Médiateur soit ouverte à tout citoyen et que soit cependant maintenue la possibilité d'une saisine par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur.

## **ANNEXE 3**

### **PERSONNES ENTENDUES PAR M. JEAN-JACQUES HYEST, RAPPORTEUR**

---

#### **Personnes entendues par le rapporteur**

- **Conseil supérieur de la magistrature (CSM)**
- **Conférence nationale des procureurs généraux**
- **Conférence nationale des premiers présidents**
- **Association des magistrats issus des concours complémentaires et exceptionnels (AMICCE)**
- **Ecole nationale de la magistrature (ENM)**  
M. Michel Dobkine, directeur
- **Médiateur de la République**  
M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République
- **Association Observatoire des libertés**

#### **Personnes entendues par le rapporteur, conjointement avec M. François Zocchetto, rapporteur du projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale**

- **M. Guy Canivet**, premier président de la Cour de cassation
- **M. Didier Boccon-Gibot**, avocat général près la Cour de cassation
- **FO Magistrats**
- **Union syndicale de la magistrature (USM)**
- **Syndicat de la magistrature (SM)**



**ANNEXE 4**

**LÉGISLATION COMPARÉE**

**LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION INITIALE  
DES MAGISTRATS DU SIÈGE**





## **LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

### **LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION INITIALE DES MAGISTRATS DU SIÈGE**

## Sommaire

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	11
Angleterre et pays de Galles.....	15
Belgique .....	19
Espagne .....	25
Italie .....	29
Pays-Bas.....	33
Portugal.....	37

En France, **il y a actuellement environ 5 500 magistrats du siège. La plupart d'entre eux ont suivi la formation de l'École nationale de la magistrature (ENM)** en tant qu'auditeurs de justice, tandis que les autres ont été recrutés sur titres.

Les auditeurs de justice sont eux-mêmes sélectionnés soit par concours soit sur titres.

**L'ENM organise chaque année trois concours** de recrutement :

– le **premier concours, ou concours externe**, est destiné aux titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'au moins quatre années après le baccalauréat et âgés d'au plus 27 ans ;

– le **deuxième concours, ou concours interne**, est réservé aux fonctionnaires justifiant de quatre années de service et âgés d'au plus 40 ans ;

– le **troisième concours**, créé par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, est réservé aux candidats justifiant de huit années d'activité professionnelle et âgés d'au plus 40 ans.

Les épreuves du premier et du deuxième concours sont essentiellement théoriques, à la différence de celles du troisième.

Les auditeurs de justice recrutés par concours suivent une **formation de trente et un mois**, qui se subdivise en **deux phases. La première dure vingt-cinq mois**. Commune à tous les auditeurs, elle est **pluridisciplinaire**. Elle commence par un stage de trois mois, qui a lieu à l'extérieur de l'institution judiciaire (dans une entreprise, une administration, etc.). Elle se poursuit par une période de scolarité de huit mois à l'ENM et s'achève par un stage de quatorze mois en juridiction. Cette dernière période est entrecoupée de stages externes (dans un service de police, un établissement pénitentiaire, etc.) et inclut un stage de deux mois dans un cabinet d'avocat.

La première phase de formation s'achève par un **examen**, qui donne lieu à un classement par ordre de mérite. Certains auditeurs peuvent alors être exclus ou invités à redoubler. Le classement permet aux auditeurs de choisir leur poste sur la liste proposée par la Chancellerie. Les intéressés optent alors pour un poste de juge ou de représentant du ministère public.

La **seconde phase** de la formation des auditeurs dure **six mois**. Dite de « spécialisation fonctionnelle », elle prend la forme d'un stage qui vise à préparer à l'exercice du premier poste. Au cours du stage, l'affectation des auditeurs peut être modifiée, à la demande des intéressés ou d'office. La

formation achevée, les auditeurs sont classés avant d'être nommés juges ou magistrats du parquet.

**Les auditeurs de justice peuvent également être sélectionnés sur titres**, dans la limite de 20 % du nombre des auditeurs recrutés par concours. Cette voie d'accès à l'ENM concerne des personnes âgées de plus de 27 ans et de moins de 40 ans, titulaires d'une maîtrise en droit et qui justifient d'une expérience professionnelle dans le domaine juridique, économique ou social, dont la durée minimale exigée – trois ou quatre ans – dépend des fonctions précédemment exercées. La durée de la formation des auditeurs ainsi recrutés est réduite à vingt-sept mois.

**La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a créé une nouvelle voie d'accès à la magistrature : le concours complémentaire.** Cette appellation recouvre les deux concours institués pour le recrutement de magistrats du second et du premier grade, c'est-à-dire de magistrats occupant des postes de début de carrière ou des postes plus élevés dans la hiérarchie. Ces concours sont réservés aux candidats qui remplissent les conditions de diplôme du premier concours et qui possèdent une certaine expérience professionnelle : le concours du second grade est ouvert aux personnes âgées de 35 ans au moins et justifiant de dix années d'activité professionnelle dans les domaines juridiques, administratifs, économiques ou sociaux, tandis que celui du premier grade est ouvert aux personnes âgées de 50 ans au moins et justifiant de quinze années d'activité professionnelle dans les mêmes secteurs d'activité. Le nombre de postes ainsi offerts est respectivement limité à 20 % des nominations au second grade et à 10 % des promotions au premier grade de l'année civile précédente.

Les candidats admis au concours complémentaire suivent une formation théorique d'un mois à l'ENM avant d'effectuer un stage de cinq mois en juridiction.

La loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 a permis **l'intégration directe** dans le corps judiciaire, soit au second grade, soit au premier, de personnes âgées d'au moins 35 ans, remplissant les conditions de diplôme du premier concours et justifiant d'une activité professionnelle « *les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires* ». Les candidats doivent posséder une expérience d'au moins sept ou dix-sept ans, selon qu'ils briguent un poste du second ou du premier grade. C'est une commission composée de magistrats et présidée par le premier président de la Cour de cassation qui examine les dossiers et se prononce sur l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions judiciaires. Le cas échéant, elle peut soumettre les candidats à un stage probatoire de six mois. Le nombre maximal de postes ainsi pourvus est calculé par rapport aux données de l'année civile précédente (un cinquième du nombre des recrutements de magistrats du second grade et un quinzième du nombre de promotions au premier grade).

**Malgré la volonté de diversifier l'origine des juges, le premier concours reste la principale voie d'accès à la magistrature.** Sur les 335 nouveaux magistrats nommés en 2005 par exemple, 5,7 % étaient issus de la voie de l'intégration directe, 14,3 % du concours complémentaire et 80 % étaient d'anciens auditeurs de justice, la majorité de ces derniers ayant réussi le premier concours. Ainsi, parmi les 289 auditeurs de la promotion 2006, 224 – soit plus des trois quarts – ont passé le premier concours, 19 le deuxième et 7 le troisième, tandis que 39 ont été recrutés sur titres. L'âge moyen des auditeurs de justice de cette promotion s'élève à 26 ans.

L'homogénéité du corps judiciaire français et le manque d'expérience de la plupart des juges nouvellement nommés conduisent à s'interroger sur les modalités du recrutement et de la formation initiale des magistrats du siège à l'étranger, en particulier **en Allemagne, en Angleterre et au pays de Galles, en Belgique, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal.** Seules, les dispositions relatives aux magistrats du siège ont été retenues. En effet, à l'étranger, même si les modes de recrutement sont parfois communs, les carrières de magistrats du siège et de magistrats du parquet sont souvent séparées.

Pour chacun des sept pays sous revue, deux points ont été examinés :

– le système de recrutement des juges, en établissant une distinction entre, d'une part, les candidats pas ou peu expérimentés et, d'autre part, les juristes expérimentés ;

– le contenu et la durée de la formation initiale des nouveaux juges.

De cette analyse, il ressort que :

– **en Belgique, en Espagne, en Italie et au Portugal, le système de recrutement et de formation initiale des juges est comparable au dispositif français ;**

– **les juges allemands reçoivent la même formation que les autres juristes et sont recrutés parmi les meilleurs étudiants en droit ;**

– **l'Angleterre et le pays de Galles ainsi que les Pays-Bas sélectionnent leurs juges selon des critères professionnels et personnels.**

**1) En Belgique, en Espagne, en Italie et au Portugal, le système de recrutement et de formation initiale des juges est comparable au dispositif français**

Dans ces quatre pays, la plupart des juges sont en effet recrutés sur concours, sur des critères d'ordre essentiellement universitaire, et leur formation initiale allie la pratique et la théorie. Par ailleurs, des juristes

expérimentés ont la possibilité d'entrer dans la magistrature par le biais de filières spécifiques.

*a) Les concours de recrutement d'auditeurs*

En Belgique, en Espagne, en Italie et au Portugal, les auditeurs de justice sont recrutés par **concours**. En règle générale, **les épreuves de sélection sont théoriques** (questionnaires à choix multiple, dissertations, exposés oraux, etc.). Cependant, en Belgique, la première épreuve du concours consiste à résumer et à commenter une décision judiciaire.

À l'exception de l'Espagne, les pays de ce groupe ont institué des règles qui **empêchent les jeunes diplômés en droit d'entrer dans la magistrature trop rapidement** après avoir achevé leurs études de droit. Ainsi, en Belgique, le concours n'est ouvert qu'aux diplômés en droit qui ont une expérience professionnelle d'au moins un an. En Italie, la maîtrise en droit ne constitue plus une condition suffisante pour passer le concours : il faut également avoir obtenu le diplôme d'une école spécialisée dans la formation des professionnels et, au Portugal, il faut être licencié en droit depuis au moins deux années pour pouvoir passer le concours.

Avant de devenir juges, les lauréats des concours de recrutement suivent une **formation**, dont la **durée varie entre dix-huit mois et trois ans** selon les pays. Cette formation se déroule essentiellement sous forme de stages en Belgique et en Italie. En revanche, en Espagne et au Portugal, où il existe des écoles spécialisées comparables à l'ENM, elle combine des périodes d'approfondissement théorique et des périodes de stage.

*b) Le recrutement de juristes expérimentés*

Par ailleurs, dans ces pays, **l'accès à la profession de juge est plus ou moins ouvert aux autres juristes**.

Ainsi, en Belgique, les juristes disposant de quelques années d'expérience peuvent accéder aux fonctions de juge après avoir passé un examen d'aptitude professionnelle. De même, en Espagne, des juristes confirmés peuvent être sélectionnés sur dossier pour entrer directement dans la magistrature à un poste de rang élevé. En revanche, en Italie, les avocats qui souhaitent intégrer la magistrature ont l'obligation de passer le concours qui leur est réservé.

**2) Les juges allemands reçoivent la même formation que les autres juristes et sont choisis parmi les meilleurs étudiants en droit**

**En Allemagne, les membres de toutes les professions juridiques suivent la même formation et les juges sont recrutés parmi les étudiants qui ont obtenu les meilleurs résultats à l'examen final.**

La formation des juristes diffère quelque peu d'un *Land* à l'autre. Elle se décompose en une partie théorique, qui dure au moins quatre ans et se déroule dans une université, et une partie pratique de deux ans, constituée par plusieurs stages. Comme la plupart des étudiants deviennent désormais avocats, la formation des juristes, initialement centrée sur la préparation au métier de juge, a récemment été réformée et adaptée aux nouveaux besoins.

Une fois recrutés, les juges n'ont pas à suivre de formation spécifique. Toutefois, une **période probatoire**, que la plupart des *Länder* fixent à trois ans, leur est imposée.

### **3) l'Angleterre et le pays de Galles, ainsi que les Pays-Bas, sélectionnent leurs juges selon des critères professionnels et personnels**

#### *a) Les juges anglais sont choisis parmi les avocats expérimentés*

**En Angleterre et au pays de Galles**, comme la quasi-totalité du contentieux pénal est traitée par des juges non professionnels, **les juges professionnels sont peu nombreux**. Ils sont choisis parmi **les avocats les plus expérimentés**. La loi fixe en effet l'expérience minimale exigée à sept, dix ou quinze ans selon le poste brigué, mais, en pratique, les juges sont choisis parmi les praticiens comptant au moins vingt ans d'expérience. En règle générale, les intéressés sont d'abord nommés juges à temps partiel et exercent les fonctions de juge pendant une vingtaine de jours par an tout en continuant à travailler comme avocats avant d'être nommés juges à temps plein au bout de plusieurs années.

*b) Aux Pays-Bas, le souci de professionnalisation marque à la fois le mode de recrutement et le cursus de formation initiale des juges*

**Aux Pays-Bas, la sélection des futurs juges ne s'opère pas seulement sur des critères universitaires. De plus, la formation initiale est longue et très axée sur la pratique.**

Il existe deux voies d'accès à la magistrature : l'une est réservée aux diplômés en droit qui ont achevé leurs études récemment et l'autre aux juristes qui comptent au moins six ans d'expérience. Le manque de juges a entraîné une rupture de l'équilibre traditionnel entre les deux filières, de sorte que la majorité des nouveaux juges est actuellement issue de la seconde voie.

Dans les deux cas, les intéressés sont sélectionnés par une commission composée de juristes professionnels, notamment de magistrats, sur des critères moins universitaires que personnels et professionnels. **Les tests psychotechniques, les tests de personnalité et les entretiens, destinés à évaluer les qualités personnelles et la motivation des candidats**, occupent une place essentielle dans le processus de recrutement.

Une fois recrutés, les auditeurs, issus de la première voie d'accès, suivent une **formation essentiellement pratique d'une durée de six ans**, les quatre premières années se déroulant dans l'institution judiciaire et les deux dernières à l'extérieur. En revanche, les juges issus de la seconde voie d'accès reçoivent une formation adaptée à leurs besoins, qui dépendent de leur expérience professionnelle antérieure.

## ALLEMAGNE

Il y a environ 21 000 juges professionnels, soit 25,5 pour 100 000 habitants en Allemagne. Les juges allemands traitent non seulement les affaires civiles et pénales, mais aussi le contentieux administratif, social et du travail. Plus de 95 % sont juges des *Länder*.

D'après la **Loi fondamentale**, le statut des juges fédéraux est régi par une loi fédérale, tandis que celui des juges des *Länder* est déterminé par le législateur de chaque *Land*.

**La loi fédérale du 8 septembre 1961 sur le statut des juges** comporte des dispositions communes aux juges fédéraux et aux juges des *Länder*. Elle prévoit que l'accès à la magistrature est subordonné à la détention du « *certificat d'aptitude aux fonctions de juge* », qui sanctionne la **formation commune à tous les membres des professions juridiques** (juges, membres du ministère public <sup>(1)</sup>, avocats, juristes d'entreprise, etc.).

Cette formation dure **au moins six ans**. Elle se décompose en une **partie théorique**, qui dure au moins quatre ans et qui se déroule dans une université, et en une **partie pratique** de deux ans, constituée par plusieurs stages. La loi fédérale ne fixe que les grands principes et laisse chaque *Land* définir le contenu de la formation juridique, de sorte que celle-ci diffère d'un *Land* à l'autre.

Les juges sont recrutés parmi les étudiants en droit qui ont obtenu les **meilleurs résultats** à l'examen final d'aptitude.

### A. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### 1. a) *Les candidats peu ou pas expérimentés*

Les étudiants qui souhaitent devenir juges doivent suivre la **formation juridique unique**, commune à tous les membres des professions juridiques. Aucune condition d'âge n'est exigée.

Après l'adoption de la **loi fédérale du 11 juillet 2002 portant réforme de la formation des juristes**, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003, les *Länder* ont modifié leurs textes sur cette formation. Auparavant, celle-ci était essentiellement centrée sur la préparation au métier de juge. Or,

---

(1) *Les carrières de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont séparées.*

environ 90 % des étudiants en droit deviennent avocats. La réorientation de la formation a donc consisté à donner plus d'importance à la préparation au métier d'avocat et à accentuer la spécialisation des étudiants.

**La première partie de la formation s'effectue dans une faculté de droit.** D'après la loi fédérale, sa durée minimale est de **quatre années**, mais elle est de neuf semestres dans la plupart des *Länder*. Elle est consacrée à l'étude des diverses branches du droit (droit civil, droit pénal, procédure judiciaire et droit communautaire). Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, les étudiants ont également l'obligation de suivre des cours de langue, ainsi que de choisir des matières à option (par exemple droit de la famille, criminologie, etc.).

Pendant cette période, les étudiants doivent obtenir les certificats correspondant aux différentes matières du programme. La loi fédérale impose **trois mois de stage pratique**, en laissant les *Länder* libres de décider s'il s'agit ou non d'un stage unique.

À l'issue de la formation théorique, les étudiants peuvent se présenter au **premier examen**. Organisé par le ministère de la justice du *Land*, il diffère d'un *Land* à l'autre. L'examen comprend une partie écrite et une partie orale. Chacune des épreuves écrites dure cinq heures et consiste en la résolution d'un **cas pratique** similaire à ceux que les juristes professionnels ont à traiter. Ces épreuves, au nombre de six ou sept, portent sur les matières obligatoires, ainsi que sur la matière optionnelle choisie par l'intéressé. Le poids de celle-ci a été réévalué à l'occasion de la réforme. Dans certains *Länder*, le nombre d'épreuves écrites est moins important. En contrepartie, les étudiants doivent préparer un dossier pendant plusieurs semaines. Seuls, les étudiants qui ont obtenu une note minimale aux épreuves écrites peuvent passer les épreuves orales. Comme l'examen ne peut être passé que deux fois, de nombreux étudiants le préparent dans des établissements privés et attendent au moins cinq ans avant de le passer.

La réussite au premier examen donne droit au titre de « référendaire » et permet l'accès à la **seconde phase de la formation juridique**, le « service de préparation », qui dure **deux ans**.

Pendant ces deux années, les étudiants sont rémunérés par le *Land* <sup>(1)</sup> et effectuent **plusieurs stages de plusieurs mois**. En général, il est prévu cinq stages. Les quatre premiers se déroulent dans une juridiction civile, dans une juridiction pénale, dans l'administration, ainsi que chez un avocat, tandis que le dernier est choisi par l'intéressé, pour lui permettre de commencer à se spécialiser. D'après la loi fédérale, les durées minimales du stage en cabinet d'avocat et du stage de spécialisation sont respectivement de neuf et trois mois. La durée des autres stages est déterminée par les textes des *Länder*. Ainsi, à Berlin et dans le *Land* de Brandebourg, le stage en juridiction

---

(1) Cette rémunération est variable d'un *Land* à l'autre. Elle s'établit à environ 900 € par mois.

civile dure quatre mois, ceux qui ont lieu dans une juridiction pénale et dans l'administration trois mois et demi, le stage en cabinet d'avocat neuf mois et le stage optionnel quatre mois. Dans tous les *Länder*, l'allongement à neuf mois de la durée du stage chez un avocat a été compensé par une réduction de la longueur des autres stages.

Le service de préparation s'achève par le **second examen**, qui se compose de plusieurs épreuves écrites, où l'accent est mis sur la connaissance de la procédure (rédaction de jugements, d'assignations etc.), et d'épreuves orales pratiques. Le jury est composé de juristes issus des diverses professions. Il est possible de repasser le second examen, mais seulement après y avoir été autorisé et à condition d'avoir obtenu un nombre minimal de points.

**Les ministères de la justice des différents *Länder* recrutent les juges sur des critères qui leur sont propres** (expérience professionnelle précédente, sens de l'équité, capacité de travail, esprit de décision, adaptation au changement, etc.) **parmi les postulants qui ont obtenu les meilleures notes au second examen.**

#### *2. b) Les candidats expérimentés*

L'accès à la magistrature n'est pas subordonné à d'autres conditions générales que l'achèvement de la formation juridique commune. Tout juriste qui a réussi le second examen sanctionnant celle-ci peut donc théoriquement postuler pour devenir juge, à condition qu'il remplisse les conditions, d'âge par exemple, fixées par la loi du *Land*. Ainsi, certains *Länder* exigent des postulants qu'ils n'aient pas atteint un âge maximal, généralement fixé à 35 ans.

En pratique, certains procureurs quittent le ministère public pour la magistrature, mais rares sont les avocats qui deviennent juges au bout de quelques années d'exercice professionnel.

### B. 2) LA FORMATION INITIALE

**Une fois recrutés comme juges, les étudiants qui ont achevé avec succès la formation juridique commune n'ont pas à suivre de formation spécifique.**

Toutefois, la loi fédérale institue une **période probatoire**, dont la durée maximale est de cinq ans, mais que la plupart des *Länder* limitent à trois ans. Pendant les deux premières années, les juges sont évalués tous les six mois et peuvent être licenciés sans motif. À l'issue de la troisième année, ils

ne peuvent être licenciés que pour inaptitude. Il en va de même à la fin de la quatrième année.

La période probatoire terminée, les intéressés sont nommés juges à vie.

Pendant la période probatoire, certains choisissent de quitter la magistrature pour une autre profession juridique.

## ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

Il y a environ 3 700 juges professionnels, soit 7,1 pour 100 000 habitants, et 1 400 d'entre eux n'exercent les fonctions de juge qu'à temps partiel. Ce petit nombre s'explique par le fait que la plupart des affaires pénales sont traitées par des juges non professionnels, dont l'effectif dépasse 30 000 <sup>(1)</sup>.

**Les juges professionnels sont choisis parmi les avocats.** Ils doivent avoir exercé cette profession pendant une durée minimale, que la loi fixe à sept, dix ou quinze ans selon le poste brigué. Dans les faits, les juges sont choisis parmi les **praticiens comptant au moins vingt ans d'expérience.**

En règle générale, les intéressés sont d'abord nommés juges à temps partiel et exercent les fonctions de juge pendant une vingtaine de jours par an tout en continuant à travailler comme avocats avant d'être, au bout de plusieurs années, nommés juges à temps plein.

**La loi de 2005 sur la réforme des institutions** comprend diverses dispositions visant à **renforcer l'indépendance de la justice et à améliorer la transparence du recrutement des juges.** Elle est entrée en vigueur le 3 avril 2006. Depuis cette date, le *Lord Chancellor* n'est plus à la tête de la hiérarchie judiciaire et, s'il continue à détenir le pouvoir de nommer les juges <sup>(2)</sup>, ces derniers ne sont plus choisis par ses services, mais par une **commission indépendante**, la *Judicial Appointment Commission* (JAC) <sup>(3)</sup>.

### C. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### 1. a) *Les candidats peu ou pas expérimentés*

**Il est impossible d'être recruté comme juge sans avoir une expérience professionnelle dans le domaine juridique.**

---

<sup>(1)</sup> *Les juges non professionnels, les magistrates, exercent leurs fonctions judiciaires à temps partiel (environ une fois tous les quinze jours) et ne sont pas rémunérés. Ils traitent la quasi-totalité du contentieux pénal, mais leurs compétences en matière civile sont limitées.*

<sup>(2)</sup> *Les nominations aux postes les plus importants sont faites par la Reine sur recommandation du Lord Chancellor, voire du Premier ministre.*

<sup>(3)</sup> *Cette solution a été préférée à celle consistant à transférer le pouvoir de nomination à la commission, parce que le Lord Chancellor, en tant que membre du gouvernement, est politiquement responsable devant le Parlement.*

## 2. b) *Les candidats expérimentés*

À l'exception des juges de la Cour suprême, laquelle remplace la formation juridictionnelle de la Chambre des lords <sup>(1)</sup>, **tous les juges sont désormais sélectionnés par la JAC** <sup>(2)</sup>. Toutefois, les procédures varient en fonction du poste brigué. La loi de 2005 sur la réforme des institutions a en outre créé un *Ombudsman* pour la justice, notamment chargé d'examiner les recours portant sur la procédure de sélection des juges.

• Les juges des *county courts*, de la *High Court*, de la *Crown Court* et les juges professionnels des *magistrates' courts* <sup>(3)</sup>

Les *county courts* sont les juridictions civiles de première instance. La *High Court* est à la fois la juridiction civile d'appel pour les affaires les moins importantes et la juridiction civile de première instance pour les affaires qui excèdent la compétence des *county courts*. La *Crown Court* est à la fois la juridiction pénale d'appel pour les affaires les moins importantes, qui sont traitées par les *magistrates' courts*, où siègent principalement des juges non professionnels (8), et la juridiction pénale de première instance pour les affaires qui excèdent la compétence des *magistrates' courts*.

**Les vacances de poste sont publiées**, notamment dans la presse nationale et sur le site Internet du *Lord Chancellor*. Les candidats adressent à la JAC leur dossier, qui doit contenir les noms de plusieurs personnes de référence, susceptibles de porter une appréciation sur leurs qualités professionnelles. Les membres de la JAC, au nombre de quinze, sont nommés par la Reine sur proposition du *Lord Chancellor*. Conformément à la loi de 2005 sur la réforme des institutions, la plupart sont des juges ou des praticiens du droit.

Les **dossiers** des candidats sont examinés par les services administratifs de la JAC. Les personnes dont les dossiers sont sélectionnés ont un **entretien** d'environ 45 minutes avec un jury de trois personnes (un juge appartenant à la catégorie pour laquelle l'intéressé postule, un fonctionnaire du ministère de la justice et une personnalité extérieure). À l'issue de cet entretien, les candidats retenus sont convoqués pour une **journée complète de tests**, comprenant des études de cas, une épreuve théorique écrite, des jeux de rôle et un entretien.

---

(1) La première Cour suprême rassemble les juges de la Chambre des lords. À l'avenir, les juges de la Cour suprême seront sélectionnés par une commission de six membres, composée notamment des plus hauts magistrats.

(2) Sous réserve de dispositions transitoires, applicables aux juges de la High Court et des juridictions supérieures.

(3) Traditionnellement, les magistrats sont des juges non professionnels qui exercent à temps partiel, mais la multiplication des affaires relevant de la compétence des *magistrates' courts* a nécessité le recours croissant, depuis les années 90, à des magistrats professionnels, rémunérés et exerçant leurs fonctions à temps plein. Les magistrats professionnels siègent principalement dans les grandes villes.

La plupart des personnes sélectionnées ont plus de 45 ans et possèdent une expérience professionnelle de plus de vingt ans, voire de plus de trente ans pour les juges de la *High Court*. La loi souligne que les nominations doivent être faites au **mérite**, et qu'il importe de favoriser la diversité des magistrats.

**La JAC ne dispose que d'un pouvoir de recommandation** : selon le niveau du poste, les nominations sont faites par le *Lord Chancellor* ou par la Reine sur recommandation du *Lord Chancellor*.

Les candidats malheureux peuvent, dans le délai de 28 jours, saisir la JAC puis l'*Ombudsman* pour la justice. Si ce dernier considère la plainte fondée, il mène une enquête et peut, le cas échéant, formuler des recommandations à la JAC.

Auparavant, les vacances de poste étaient publiées (sauf les postes à la *High Court*, qui, jusqu'en 1998, étaient uniquement pourvus sur « invitation ») et les juges étaient choisis après examen de leur dossier par les services du *Lord Chancellor*. Cependant, depuis 2001, une commission indépendante était chargée de superviser la sélection et la nomination des juges.

Bien que les fonctions de juge soient honorifiques et très bien rémunérées (plus de 10 000 € par mois pour les juges des juridictions inférieures), la profession n'attire pas nécessairement les meilleurs avocats.

- Les juges des juridictions supérieures

Le pouvoir de nomination appartient à la Reine, sur recommandation du Premier ministre, après que celui-ci a reçu l'avis du *Lord Chancellor*.

La loi de 2005 sur la réforme des institutions prévoit que la JAC devra, à l'occasion de chaque vacance de poste, consulter un **comité restreint** <sup>(1)</sup>, qui fournira au *Lord Chancellor* un avis sur les candidats, ceux-ci pouvant être soit des juges des juridictions inférieures qui ont déjà exercé leurs fonctions pendant plusieurs années soit des avocats particulièrement expérimentés et renommés.

Traditionnellement, les juges de la *Court of Appeal* sont choisis parmi ceux de la *High Court* et les juges de la Chambre des Lords parmi ceux de la *Court of Appeal*.

Pour les juges des juridictions supérieures, la nouvelle procédure ne s'appliquera que progressivement à partir d'octobre 2006. Jusqu'à la fin de la période transitoire, les juges des juridictions supérieures continuent à être choisis par les services du *Lord Chancellor*, qui disposent de dossiers sur les personnes susceptibles d'être nommées.

---

(1) La composition de ce comité restreint varie selon le poste qu'il s'agit de pourvoir.

## D. 2) LA FORMATION INITIALE

Compte tenu de l'expérience professionnelle des nouveaux juges, la formation initiale est limitée à **quelques jours**. Elle est assurée par des magistrats, au sein du Bureau d'études judiciaires.

## BELGIQUE

Il y a environ 1 500 juges professionnels en Belgique, soit environ 15 pour 100 000 habitants. Les juges belges ne traitent pas le contentieux administratif.

**La loi du 18 juillet 1991** a modifié les règles du code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats et a **créé deux voies d'accès à la magistrature** <sup>(1)</sup> :

– **le concours, pour les juristes peu expérimentés ;**

– **l'examen d'aptitude professionnelle, pour les juristes expérimentés.**

**La loi 7 avril 2005** modifiant le code judiciaire a ajouté une troisième voie d'accès, **l'examen oral d'évaluation**, essentiellement destiné aux avocats très expérimentés. Aucun recrutement n'a encore été effectué à ce titre.

Le **Conseil supérieur de la justice** <sup>(2)</sup> est responsable de la sélection et de la formation des juges.

### E. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### *1. a) Les candidats peu ou pas expérimentés*

Ils doivent se présenter au **concours d'admission au stage judiciaire**, qui est organisé chaque année et qui permet d'accéder aussi bien aux fonctions de juge qu'à celles de représentant du ministère public. Ils doivent être **licenciés en droit**, la licence s'obtenant après **quatre années d'études supérieures**. Il n'y a pas de condition d'âge pour passer le concours, mais il faut **avoir au moins 35 ans pour être nommé juge**.

Les candidats doivent avoir un **minimum d'expérience professionnelle** : au cours des trois années précédant l'inscription, ils doivent avoir exercé des fonctions juridiques **pendant au moins un an** et à titre d'activité professionnelle principale.

---

(1) Les carrières de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont séparées, mais le recrutement est commun.

(2) Le Conseil supérieur de la justice correspond plus ou moins au Conseil supérieur de la magistrature français.

Le concours d'admission comprend **deux épreuves écrites et une épreuve orale. Chaque épreuve est éliminatoire** : il faut avoir obtenu 12/20 pour passer la suivante.

Chacune des deux épreuves écrites dure quatre heures. La première, qui porte sur le droit civil ou sur le droit pénal, selon le choix du candidat lors de son inscription, vise à **tester les capacités pratiques et l'aptitude au raisonnement juridique**. Elle consiste en effet, à partir de la copie d'une décision judiciaire, à rédiger un sommaire et un commentaire et à sélectionner les mots clés. La seconde est une dissertation sur un sujet d'ordre social, économique, politique ou culturel en relation avec le droit.

L'épreuve orale consiste en une discussion sur un cas de droit civil ou de droit pénal, au choix du candidat. Elle est, le cas échéant, suivie d'un échange de vues sur d'autres questions juridiques permettant de tester les connaissances et la motivation des candidats.

Les meilleurs candidats sont retenus, à condition d'avoir obtenu au moins 12/20 à l'épreuve orale.

## *2. b) Les candidats expérimentés*

- L'examen d'aptitude professionnelle

Les juristes titulaires d'une licence en droit et possédant une certaine expérience professionnelle, peuvent accéder aux fonctions de juge après avoir passé un examen d'aptitude professionnelle.

La durée de l'expérience professionnelle requise varie selon la nature des fonctions exercées : strictement judiciaire (« référendaire » ou « juriste de parquet » <sup>(1)</sup> par exemple), ou juridique (notaire ou juriste d'entreprise par exemple). Elle est de douze ans dans le premier cas et de cinq dans le second.

L'examen d'aptitude professionnelle comprend deux épreuves écrites et une épreuve orale. Chaque épreuve est éliminatoire : il faut avoir obtenu 12/20 pour passer la suivante.

La première épreuve écrite consiste en la rédaction, en cinq heures, d'un jugement soit en droit civil, soit en droit pénal, soit en droit social, selon le choix du candidat. La deuxième épreuve est une dissertation sur un sujet d'ordre social, économique, politique ou culturel, en relation avec le droit.

---

(1) *Les référendaires et les juristes de parquet préparent le travail des juges et des procureurs. Traditionnellement, des référendaires assistaient les magistrats de la Cour de cassation. Une loi de 1999 prévoit la création de référendaires dans les cours d'appel et les tribunaux d'instance « en fonction des nécessités du service ».*

L'épreuve orale consiste en une discussion portant sur un cas de droit civil, de droit pénal ou de droit social, selon le choix du candidat au moment de l'inscription. Elle est suivie, le cas échéant, d'un échange de vues.

Les candidats ayant recueilli 12/20 à l'épreuve orale obtiennent le certificat d'aptitude professionnelle.

- L'examen oral d'évaluation

La loi du 7 avril 2005 portant modifications du code judiciaire, qui est entrée en vigueur le 13 mai 2006, précise que les avocats ayant exercé leur profession à titre principal pendant vingt ans au moins ainsi que les professionnels combinant quinze ans d'expérience au barreau et l'exercice pendant cinq ans au moins d'une autre fonction juridique sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle et peuvent entrer dans la magistrature après avoir passé un examen oral d'évaluation.

Dans chaque catégorie, le nombre de juges ainsi nommés ne peut excéder 12 % du nombre total des juges du ressort de la cour d'appel concernée. Aucun recrutement n'a encore été effectué à ce titre.

Ces dispositions, qui avait été prévues précédemment par la loi du 15 juin 2001 modifiant les règles du code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, avaient été annulées par la Cour d'arbitrage le 28 janvier 2003, car la loi de 2001 ne fixait aucune limite au nombre de candidats pouvant accéder aux fonctions de juge par cette voie.

## F. 2) LA FORMATION INITIALE

### *a) Les stagiaires judiciaires*

Les lauréats du concours qui souhaitent devenir juges doivent effectuer un **stage d'une durée de trois ans** <sup>(1)</sup>, pendant lequel ils sont rémunérés.

Ce stage associe formation pratique et théorique. Il se déroule de la façon suivante :

- quinze mois au sein d'un parquet ;
- six mois dans un service extérieur (établissement pénitentiaire, service de police, étude notariale, cabinet d'avocat, étude d'huissier, etc.) ;

---

(1) La formation pratique des futurs procureurs prend la forme d'un stage dit « court », d'une durée de dix-huit mois. Toutefois, les stagiaires qui effectuent le stage de trois ans peuvent opter pour le ministère public.

– quinze mois en juridiction (tribunal de première instance, de prud'hommes ou de commerce), incluant une période d'un mois dans un greffe.

Les stagiaires ayant déjà exercé certaines fonctions judiciaires à titre professionnel pendant au moins trois ans sont dispensés de la première partie du stage.

Le stagiaire est placé sous la direction de deux maîtres de stage, l'un compétent pour le parquet et l'autre pour le siège, qui établissent un rapport circonstancié aux diverses étapes de la formation.

Tout au long des trois années de stage, les futurs juges reçoivent également une formation théorique, dispensée sous forme de cours : 25 heures de cours de base au début de la première année, puis 240 heures de cours plus spécialisés (la formulation des différents actes, l'environnement professionnel des juges, l'application des normes supranationales, etc.), destinés notamment à compléter la formation pratique acquise à l'occasion des stages.

Les stagiaires optent pour la magistrature assise ou pour le parquet à l'issue de la première année. Les enseignements communs aux futurs juges et aux futurs procureurs sont donc assurés au début de la période de stage.

Les candidats ayant réussi le stage peuvent présenter leur candidature aux postes ayant fait l'objet d'une publication de vacance d'emploi. Leur affectation dépend de leur classement.

#### *b) Les autres juges*

Les titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions de juge doivent postuler pour un emploi déterminé. Ils ne deviennent juges que si leur candidature est retenue, le certificat d'aptitude restant valable pendant cinq ans. Une fois nommés, ils entrent directement en fonction, sans suivre **aucune formation complémentaire**.

Les anciens avocats dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle seront inscrits sur la liste d'aptitude et devront, comme les titulaires du certificat d'aptitude, postuler. Aucune formation complémentaire n'est prévue.

Le 10 février 2006, le conseil des ministres a approuvé un **avant-projet de loi modifiant les dispositions du code judiciaire relatives à l'accès à la magistrature par les deux premières voies**. La durée de l'expérience professionnelle préalable serait modifiée. Elle augmenterait et passerait à deux ans (au lieu d'un an) pour les candidats au concours d'admission au stage judiciaire et serait portée à sept ans pour tous les candidats à l'examen d'aptitude professionnelle, quelles que soient leurs fonctions. Par ailleurs, la durée du stage serait portée à 48 mois.

## ESPAGNE

Il y a 4 300 juges professionnels en Espagne, soit environ 10 pour 100 000 habitants.

**La loi organique 6/1985 du 1<sup>er</sup> juillet 1985 sur le pouvoir judiciaire** prévoit que les postes de juge de début de carrière sont pourvus par **concours**. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique 19/2003 du 23 décembre 2003, le concours est unique : les candidats, expérimentés ou non, doivent passer les mêmes épreuves.

Par ailleurs, des **juristes expérimentés** peuvent être recrutés comme juges **au tour extérieur**, mais à des postes plus élevés dans la hiérarchie.

La loi organique 16/1994 du 8 novembre 1994 a chargé le Conseil général du pouvoir judiciaire <sup>(1)</sup> de la sélection et de la formation des juges.

### A. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### 1. a) Les candidats peu ou pas expérimentés

Les candidats doivent être titulaires d'une licence en **droit**, qui s'obtient au bout de **cinq années d'études supérieures**. Ils doivent être majeurs et âgés de moins de soixante-dix ans.

Il y a au moins un concours tous les deux ans.

Le concours se compose de **trois épreuves purement théoriques**. Chacune de celles-ci est éliminatoire :

– un questionnaire à choix multiple comprenant cent questions juridiques (dix sur la théorie générale du droit et le droit constitutionnel, quarante sur le droit civil, trente sur le droit pénal, treize sur la procédure civile et sept sur la procédure pénale) ;

– cinq exposés oraux portant sur des sujets tirés au sort (un sur la théorie générale du droit et le droit constitutionnel, deux en droit civil et deux

---

(1) Le Conseil général du pouvoir judiciaire est peu ou prou l'équivalent du Conseil supérieur de la magistrature. Sa compétence est limitée aux juges stricto sensu, car les carrières de magistrat du siège et du parquet sont séparées.

en droit pénal), le candidat disposant de soixante-quinze minutes pour présenter l'ensemble, sans qu'aucun exposé ne dépasse vingt minutes ;

– plusieurs exposés oraux, dans les mêmes conditions que précédemment, sur des sujets tirés au sort portant sur la procédure civile, la procédure pénale, le droit commercial, le droit administratif, et le droit du travail.

La loi organique 9/2000 du 22 décembre 2000 a modifié la loi 6/1985 et unifié les procédures de recrutement des juges et des représentants du ministère public. Les deux carrières sont séparées, mais le concours est unique. C'est en fonction de la place obtenue au concours et du nombre de postes offerts que les candidats choisissent d'intégrer soit l'École judiciaire du Conseil général du pouvoir judiciaire, soit le Centre d'études juridiques de l'administration de la justice selon qu'ils se destinent aux fonctions de magistrats du siège ou du parquet.

## *2. b) Les candidats expérimentés*

**Les juristes qui ont plus de dix ans d'expérience professionnelle** peuvent intégrer le corps judiciaire au tour extérieur comme « magistrats » <sup>(1)</sup>. Un poste de magistrat sur quatre leur est réservé.

**La sélection s'effectue sur dossier.** Les candidats sont évalués en fonction de critères objectifs : les diplômes, la longueur et la nature de l'expérience professionnelle, les publications, etc., chaque élément étant valorisé en fonction d'un barème, qui est publié. Pour vérifier la réalité de leur formation juridique et leur capacité à intégrer la magistrature, le jury peut convoquer les intéressés à un entretien, d'une durée d'une heure au plus.

## B. 2) LA FORMATION INITIALE

### *a) Les auditeurs de justice*

Depuis février 1997, la formation initiale des auditeurs est dispensée par **l'École judiciaire du Conseil général du pouvoir judiciaire**, dont le siège est à Barcelone.

Elle dure **deux ans**. La première année se déroule à l'école. Les auditeurs suivent des cours théoriques destinés à compléter leurs connaissances. Par ailleurs, pour leur permettre de développer leur capacité d'analyse, de nombreux cas pratiques leur sont soumis. L'année suivante, ils exercent les fonctions de juge-adjoint dans différentes juridictions, sous

---

(1) La terminologie espagnole distingue les « juges » et les « magistrats », les seconds exerçant les mêmes fonctions, mais à un niveau plus élevé. L'accès aux fonctions de magistrat s'effectue de trois façons : par avancement (deux postes sur quatre), par sélection sur épreuves pour les juges et les représentants du ministère public ayant au moins deux ans d'ancienneté (un poste sur quatre) et sur dossier pour les juristes expérimentés (un poste sur quatre).

l'autorité du juge titulaire de la juridiction. Tout au long de leur formation, ils font l'objet d'une évaluation continue. Seuls, les candidats ayant obtenu un nombre de points suffisant sont nommés juges par arrêté du Conseil général du pouvoir judiciaire.

*b) Les autres juges*

Les juges recrutés parmi les juristes expérimentés suivent une **formation d'un mois** à l'École judiciaire du Conseil général du pouvoir judiciaire.

## ITALIE

Il y a environ 10 000 juges du siège en Italie, soit 17 pour 100 000 habitants. Les juges italiens ne traitent pas le contentieux administratif.

L'article 105 de la **Constitution** confie le recrutement des magistrats <sup>(1)</sup> au **Conseil supérieur de la magistrature** et l'article suivant prévoit une sélection par **concours**.

Les modalités de recrutement des juges sont déterminées par le décret du 30 janvier 1941 sur l'organisation du système judiciaire, ce texte ayant été modifié à de nombreuses reprises depuis son entrée en vigueur.

Depuis les années 90, les principales critiques apportées au dispositif de recrutement portaient sur l'absence de formation théorique spécialisée des futurs magistrats et sur la lourdeur du processus de sélection, due au trop grand nombre de candidats au concours. Une réforme a donc eu lieu en 1997 : des **écoles spécialisées dans la formation des juristes** ont été créées, et le concours d'entrée dans la magistrature est désormais réservé aux diplômés de ces écoles.

**Depuis 2001, un deuxième concours permet à des avocats expérimentés d'accéder à la magistrature.**

### C. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### *1. a) Les candidats peu ou pas expérimentés*

Ils sont recrutés par **concours**. En principe, le concours a lieu **une fois par an** <sup>(2)</sup>. Environ 350 auditeurs de justice sont ainsi recrutés chaque année.

Pour se présenter au concours, il faut être âgé de plus de 21 ans et de moins de 40 ans, être titulaire d'une maîtrise en **droit** et avoir obtenu le **diplôme d'une école spécialisée dans la formation des professionnels du**

---

(1) Les carrières de magistrat du siège et de magistrat du parquet ne sont pas séparées, et le recrutement est commun.

(2) Compte tenu du grand nombre de postes vacants, la loi n° 48 du 13 février 2001 portant augmentation de l'effectif des juges et modification de l'accès à la magistrature prévoit l'organisation de trois concours exceptionnels dans les quatre années qui suivent son entrée en vigueur.

**droit.** Ces écoles ont été instituées par le décret législatif n° 398 du 17 novembre 1997 portant modifications du concours pour le recrutement d'auditeurs de justice. Elles dépendent des facultés de droit, qui les ont mises en place pour les étudiants qui ont commencé leurs études supérieures à partir de l'année 1998-1999. La scolarité y dure deux années ou une seule, selon que la maîtrise a été obtenue au bout de quatre (dans le cadre de l'ancien système) ou de cinq années d'études supérieures.

Compte tenu de la croissance du nombre des candidats – ils étaient passés de moins de 5 000 au début des années 80 à plus de 10 000 au début des années 90, le chiffre record de 25 535 ayant été atteint en 1998 –, les modalités du recrutement ont en effet dû être modifiées.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du texte de 1997, le concours était ouvert à tous les titulaires d'une maîtrise en droit. Dans une période intermédiaire, en attendant la mise en place des écoles de formation, une épreuve de présélection sous forme de questionnaire à choix multiple avait été introduite.

Le concours se compose d'une partie écrite et d'une partie orale. Les épreuves écrites consistent en trois dissertations, portant sur un sujet de droit civil, de droit pénal et de droit administratif. Les épreuves orales ne sont ouvertes qu'aux candidats qui ont obtenu au moins 12/20 à chacune des épreuves écrites. Elles portent sur chacune des matières suivantes : droit civil, procédure civile, droit pénal, procédure pénale, droit administratif, constitutionnel et fiscal, droit du travail et protection sociale, droit communautaire, droit international et informatique juridique. Il y a également une épreuve de langue.

Le jury du concours se compose de magistrats et de professeurs choisis par le **Conseil supérieur de la magistrature**.

## *2. b) Les candidats expérimentés*

Il existe depuis 2001 un deuxième concours d'accès à la magistrature, réservé aux avocats expérimentés. Par ailleurs, la Constitution donne au Conseil supérieur de la magistrature la possibilité de choisir une fraction des conseillers à la Cour de cassation.

### • Le deuxième concours

La loi n° 48 du 13 février 2001 portant augmentation de l'effectif des juges et modification de l'accès à la magistrature a modifié le décret du 30 janvier 1941 sur l'organisation du système judiciaire. Elle prévoit **l'ouverture d'un concours de recrutement réservé aux avocats âgés de moins de 45 ans et possédant au moins cinq ans d'expérience**. Les postes ainsi offerts ne doivent pas dépasser 10 % des postes offerts au premier concours.

Le deuxième concours comprend une partie écrite et une partie orale. L'écrit consiste en trois épreuves à caractère à la fois théorique et pratique portant respectivement sur le droit civil et la procédure civile, sur le droit pénal et la procédure pénale et sur le droit administratif. Les épreuves orales sont identiques à celles du premier concours.

- Le cas particulier de la Cour de cassation

**La loi n° 303 du 5 août 1998 relative à la nomination de professeurs d'université et d'avocats à la Cour de cassation** a été adoptée pour permettre l'application de l'article 106 de la Constitution, selon lequel *« des professeurs d'université titulaires de chaires de droit ainsi que des avocats ayant quinze ans d'exercice professionnel et inscrits sur les listes spéciales des juridictions supérieures peuvent être appelés aux fonctions de conseillers à la Cour de cassation pour leurs mérites éminents, sur désignation du Conseil supérieur de la magistrature »*.

Cette loi prévoit que les juges de la Cour de cassation ainsi désignés ne peuvent pas représenter plus de 10 % de l'effectif total et que les intéressés sont nommés par décret du président de la République, après avoir été choisis par le Conseil supérieur de la magistrature sur proposition du Conseil universitaire national et du Conseil national des barreaux.

## D. 2) LA FORMATION INITIALE

La formation des futurs magistrats recrutés par le premier concours a été modifiée par le décret du président de la République du 17 juillet 1998 relatif au stage des auditeurs de justice. Elle est organisée par le Conseil supérieur de la magistrature et consiste en **stages de professionnalisation**, effectués sous le contrôle de magistrats expérimentés.

La période de formation initiale dure **dix-huit mois** et se subdivise en **deux phases**. Pendant la première, d'une durée de **treize mois**, les intéressés approfondissent et complètent leurs connaissances grâce à deux stages : le premier, de six mois, se déroule dans une juridiction civile et le second, de sept mois, dans une juridiction pénale. Ce second stage est lui-même divisé en deux périodes de quatre et trois mois, afin que les auditeurs s'initient tour à tour aux fonctions de juge pénal et de procureur. La seconde période de formation dure **cinq mois** et vise à préparer les auditeurs à la fonction à laquelle ils vont être affectés en premier lieu.

Pendant la formation initiale, aucune sélection n'a lieu, bien qu'un système de contrôle extrêmement complexe ait été prévu par les textes.

## PAYS-BAS

Il y a quelque 2 200 juges professionnels aux Pays-Bas, soit 13,5 pour 100 000 habitants. Les juges néerlandais traitent également le contentieux administratif.

La loi du 18 avril 1827 sur l'organisation de la justice laisse au ministre de la justice le soin de fixer par voie réglementaire les modalités de recrutement des magistrats.

La formation des juges et des membres du ministère public est commune, bien que les carrières soient séparées. Il existe **deux voies d'accès à la magistrature** :

– l'une est réservée aux diplômés en droit qui ont achevé leurs études récemment ;

– l'autre aux juristes qui comptent au moins six ans d'expérience.

Dans les deux cas, les intéressés sont sélectionnés par une **commission** composée de juristes professionnels, notamment de magistrats.

Le manque de juges a entraîné une rupture de l'équilibre traditionnel entre les deux voies d'accès. Actuellement, la majorité des nouveaux juges est issue de la seconde voie.

### E. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### *1. a) Les candidats peu ou pas expérimentés*

Les titulaires d'une maîtrise en droit <sup>(1)</sup> qui ont une expérience professionnelle de moins de six ans peuvent devenir auditeurs de justice <sup>(2)</sup>.

La sélection des auditeurs est effectuée par une **commission spécifique** de vingt membres : huit juges, quatre membres du ministère public, quatre fonctionnaires du ministère de la justice et quatre personnalités extérieures (journalistes, avocats, professeurs, etc.). Tous les membres de la commission sont nommés pour quatre ans par le ministre de la justice.

---

(1) Celle-ci s'obtient après quatre années d'études supérieures.

(2) Cette voie d'accès était traditionnellement réservée aux personnes de moins de trente ans, mais la condition d'âge a été supprimée en 2000.

Le recrutement a lieu deux fois par an. La procédure s'effectue en plusieurs étapes et dure environ huit semaines. Des **tests psychotechniques** (personnalité, aptitudes intellectuelles, capacité d'analyse, etc.) permettent de sélectionner 100 personnes, qui sont ensuite soumises à des **tests de personnalité**. Puis, les candidats retenus ont un bref entretien avec un membre de la commission. Ceux qui ont été sélectionnés sont convoqués pour un très long entretien avec la commission, au cours duquel **l'accent est mis sur la motivation et les qualités personnelles** (sens de la justice, aptitude au raisonnement, capacité de travail, indépendance de jugement, prise de parole en public, etc.). **Environ trente personnes sont ainsi recrutées, deux fois par an** (65 en 2003, 55 en 2004 et 54 en 2005).

#### *2. b) Les candidats expérimentés*

Les juristes titulaires d'une maîtrise en droit qui possèdent **au moins six ans d'expérience** peuvent proposer leur candidature <sup>(1)</sup>, à condition d'avoir **plus de trente ans** et moins de cinquante ans. Ces limites d'âge ne sont toutefois pas absolues : des candidats plus âgés peuvent être retenus. Les intéressés doivent indiquer trois personnes de référence issues du même secteur d'activité qu'eux-mêmes.

Les recrutements ont lieu en fonction des besoins. Ils sont assurés par une **commission spécifique**, composée de 60 personnes (des juges, des membres du ministère public, des avocats, des juristes d'entreprise, etc.) nommées par le ministre de la justice. Après un entretien de présélection, les candidats sont soumis à des épreuves écrites pratiques, à un test psychotechnique et à des entretiens avec plusieurs membres de la commission.

En 2003, 155 personnes ont ainsi été recrutées, 74 en 2004 et 73 en 2005.

### F. 2) LA FORMATION INITIALE

#### *a) Les auditeurs de justice*

Après avoir été sélectionnés, les auditeurs de justice entrent en formation. Pendant cette période, ils sont rémunérés.

La formation dure **six années**, mais elle peut être raccourcie pour tenir compte d'une expérience professionnelle antérieure. Elle est **essentiellement pratique** et se déroule en deux phases : la première dure quatre années et se déroule à l'intérieur de l'institution judiciaire, à la différence de la seconde, qui dure deux ans.

---

(1) Alors que le ministère public fait paraître des annonces de recrutement, les postes de juge ne font l'objet d'aucune publicité. Les personnes intéressées doivent présenter leur candidature de façon spontanée.

La première phase est en grande partie commune aux futurs juges et aux futurs procureurs. Les auditeurs effectuent plusieurs stages tout en suivant des cours auprès de l'établissement qui assure la formation initiale et continue du personnel judiciaire, la SSR (*Stichting Studiecentrum Rechtpleging*). La SSR est une fondation de droit privé financée par le ministère de la justice et dirigée par un magistrat.

Pendant cette période, les auditeurs de justice effectuent quatre stages : six mois dans une juridiction pénale, dix mois dans une juridiction civile, dix mois dans une juridiction administrative et douze mois auprès d'un parquet. Ces stages permettent aux intéressés de prendre connaissance de toutes les activités de l'institution judiciaire et de participer à des tâches diverses (auditions de témoins, délibérations, rédactions de jugements, etc.).

Les auditeurs optent ensuite pour la magistrature assise ou pour la magistrature debout, et l'essentiel de la quatrième année est consacré à un stage d'approfondissement d'une durée de dix mois.

Pendant les quatre premières années, les auditeurs sont évalués chaque année. Une évaluation négative entraîne un avertissement. Au second avertissement, les intéressés sont renvoyés.

Les auditeurs de justice passent les deux dernières années de leur formation à l'extérieur de l'institution judiciaire. Ils effectuent un stage dans le domaine juridique. Ce stage a souvent lieu chez un avocat, mais il peut aussi se dérouler dans une commune, une entreprise ou une institution internationale.

La formation achevée, les auditeurs de justice sont nommés juges-adjoints (ou substituts du procureur) pour une période d'une année, pendant laquelle ils exercent leurs fonctions sous le contrôle d'un magistrat expérimenté.

#### *b) Les autres juges*

Les juges recrutés parmi les juristes expérimentés reçoivent en règle générale une affectation immédiatement après leur recrutement. Ils sont nommés juges-adjoints (ou substituts du procureur) pour une période limitée, le plus souvent un an, pendant laquelle ils exercent leurs fonctions sous le contrôle d'un magistrat expérimenté.

Pendant cette période, ils peuvent suivre des cours auprès de la SSR. Les cours suivis dépendent des besoins de chacun.

Si l'appréciation qui est portée à l'issue de la période d'évaluation est favorable, les intéressés sont nommés juges à vie.

## PORTUGAL

Il y a environ 1 500 juges professionnels au Portugal, soit 14 pour 100 000 habitants. Les juges portugais ne traitent pas le contentieux administratif.

La **Constitution** prévoit que les règles de recrutement des juges des tribunaux de première instance sont déterminées par la loi et que les juges des tribunaux de seconde instance sont choisis parmi les précédents.

**La loi n° 16/98 du 8 avril 1998 relative à la structure et au fonctionnement du Centre d'études judiciaires** détermine les modalités du recrutement et de la formation initiale des juges.

Un **concours** unique permet de recruter les magistrats. Le tiers des places mises au concours est réservé aux candidats qui ont une expérience professionnelle.

### G. 1) LE SYSTÈME DE RECRUTEMENT

#### *1. a) Les candidats peu ou pas expérimentés*

Pour devenir juge <sup>(1)</sup>, il faut réussir le **concours d'entrée au Centre d'études judiciaires**, organisme de droit public placé sous l'autorité du ministre de la justice, mais doté de l'autonomie administrative et financière. Le Centre d'études judiciaires est chargé de la formation initiale et permanente de tous les professionnels du droit.

Ce concours est ouvert aux personnes titulaires d'une « **licence** » en **droit** <sup>(2)</sup> **depuis au moins deux ans**. Cette règle a été introduite pour éviter que les étudiants ne passent directement de la faculté de droit au Centre d'études judiciaires. Aucune condition d'âge n'est formellement requise, mais, dans les faits, il faut avoir au moins 24 ans pour passer le concours.

Le concours a lieu chaque année. Il permet de recruter environ 120 auditeurs de justice.

Le jury du concours est constitué pour un tiers de personnalités extérieures nommées par le ministère de la justice, et pour deux tiers de

---

(1) Les carrières de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont séparées, mais le recrutement est commun.

(2) Celle-ci s'obtient en principe au bout cinq ans.

magistrats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature judiciaire et par le Conseil supérieur du ministère public, qui sont les équivalents du Conseil supérieur de la magistrature.

Le concours se décompose en trois parties : des épreuves écrites, des épreuves orales et un entretien avec le jury <sup>(1)</sup>.

Il y a trois épreuves écrites : une dissertation de culture générale, un cas pratique de droit civil, de droit commercial ou de procédure civile, et un cas pratique de droit pénal ou de procédure pénale. Chaque épreuve écrite dure trois heures.

Les candidats qui ont obtenu au moins 10/20 à chacune des épreuves écrites peuvent passer les oraux, au nombre de quatre :

- déontologie judiciaire ;
- droit civil et commercial ;
- droit pénal ;
- droit constitutionnel, communautaire, administratif, du travail et de la famille.

Chaque épreuve orale dure au plus trente minutes et se déroule en public.

L'entretien avec le jury n'est pas noté, mais il est éliminatoire si le candidat n'obtient pas l'appréciation « favorable ». Lors de l'entretien, un psychologue se joint aux membres du jury.

Pour être sélectionné, il faut avoir obtenu au moins 10/20 à chacune des épreuves orales et avoir réussi l'entretien avec le jury. Le classement final est établi en fonction de la moyenne des notes obtenues aux épreuves orales. Deux tiers des postes mis au concours sont ainsi pourvus, le tiers restant étant réservé aux candidats qui possèdent une expérience professionnelle.

Les candidats qui ont plus de 10/20, mais qui ne sont pas retenus comme auditeurs de justice peuvent devenir assesseurs. Les assesseurs sont des juristes formés au sein du Centre d'études judiciaires. Ils aident les juges des juridictions suprêmes et de second degré dans leurs fonctions judiciaires. Dans les tribunaux de premier niveau, les juges peuvent également être assistés d'assesseurs si le volume des affaires le justifie.

---

(1) Les titulaires d'un doctorat en droit sont dispensés des épreuves écrites et orales.

## *2. b) Les candidats expérimentés*

Les assesseurs qui ont au moins trois ans d'ancienneté bénéficient du tiers des places du concours d'entrée au Centre d'études judiciaires. Ils sont **dispensés des épreuves écrites**, mais passent les mêmes épreuves orales que les candidats sans expérience professionnelle et sont classés avec ces derniers.

### H. 2) LA FORMATION INITIALE

Les auditeurs de justice suivent une **formation à la fois théorique et pratique** d'une durée de **22 mois**, pendant laquelle ils perçoivent la moitié du salaire d'un magistrat débutant. La formation se compose de trois cycles. Le premier et le troisième, d'une durée respective de six mois et demi et de trois mois et demi, se déroulent au sein du Centre d'études judiciaires, tandis que le deuxième, d'une durée de douze mois, a lieu dans les tribunaux. Cette formation permet aux intéressés d'approfondir leurs connaissances et d'apprendre à les utiliser dans leurs futures fonctions.

À l'issue des 22 mois de formation, les auditeurs optent pour la magistrature assise ou pour le parquet. Selon leur choix, ils sont nommés juges **stagiaires** ou substituts du procureur **pendant dix mois**. Pendant cette période de stage, ils exercent leurs fonctions sous le contrôle d'un magistrat expérimenté avant d'être titularisés.

La loi sur le Centre d'études judiciaires a été modifiée en 2002 pour permettre que la durée de la formation des auditeurs ainsi que celle du stage soient, en cas de besoin raccourcies de façon à ce que les intéressés puissent prendre leurs fonctions plus rapidement. À la suite de cette réforme, la réduction de la durée du stage est devenue pratique courante.

D'après la loi sur le Centre d'études judiciaires, les juges qui viennent d'être titularisés suivent une **formation complémentaire pendant deux ans**, qui doit permettre un échange des expériences personnelles, une réflexion sur la pratique judiciaire et une spécialisation dans certains domaines du droit. Dans les faits, cette formation se limite à une session d'approfondissement de divers points du droit (les violences conjugales, la protection des mineurs, etc.), d'une durée de deux jours.

**ANNEXE 5**

**LÉGISLATION COMPARÉE**

**LE RÉGIME DISCIPLINAIRE  
DES MAGISTRATS DU SIÈGE**





**LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

**LE RÉGIME DISCIPLINAIRE  
DES MAGISTRATS DU SIÈGE**

## Sommaire

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	11
Angleterre et pays de Galles.....	17
Danemark .....	25
Espagne .....	29
Italie .....	35
Canada.....	43
<b>LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS</b> .....	49

L'article 64 de la Constitution française énonce que le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, qu'il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature et qu'une loi organique définit le statut des magistrats.

Même s'ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats n'en sont pas moins tenus de respecter un **ensemble de devoirs et d'obligations** qui figurent dans **l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature**.

Ainsi, en application de l'article 6 du statut, tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, prête **serment** « *de bien et fidèlement remplir [ses] fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ».

L'article 10, relatif au **devoir de réserve**, interdit aux magistrats « *toute délibération politique* », « *toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République* », « *toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions* », et « *toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions* ».

Le statut de la magistrature prévoit également une série d'**incompatibilités**, telles que l'interdiction d'exercer toute autre activité professionnelle, qu'il s'agisse d'un emploi public ou privé, ou de détenir un mandat public électif.

De plus, l'article 43 du statut de la magistrature définit la **faute disciplinaire** comme « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité* ».

En revanche, il n'existe pas de **code de déontologie**, et le Conseil supérieur de la magistrature n'y est pas favorable.

Les devoirs et obligations statutaires sont complétés par ceux dégagés par la **jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature**, instance disciplinaire des magistrats du siège, et du **Conseil d'État**, juge de cassation des décisions disciplinaires prononcées par le Conseil supérieur de la magistrature.

En effet, si les magistrats du siège peuvent recevoir un avertissement des chefs de cour dans le cadre de la **procédure disciplinaire hiérarchique**, c'est le **Conseil supérieur de la magistrature** siégeant en formation disciplinaire qui intervient lorsque les fautes motivent des poursuites disciplinaires.

Conformément aux articles 50-1 et 50-2 du statut, l'action disciplinaire à l'égard des magistrats du siège appartient au ministre de la

Justice ainsi qu'aux premiers présidents de cour d'appel ou aux présidents de tribunal supérieur d'appel, tandis que le pouvoir disciplinaire est exercé par le Conseil supérieur de la magistrature. La procédure disciplinaire respecte les droits de la défense et le principe du débat contradictoire. Les décisions disciplinaires sont motivées et rendues publiquement. L'article 45 du statut dresse la liste des sanctions applicables, depuis la réprimande avec inscription au dossier jusqu'à la révocation avec suspension des droits à la retraite, mais n'établit aucune règle de correspondance entre les fautes et les sanctions. Aucune voie de recours n'est expressément prévue par le statut de la magistrature. Toutefois, depuis longtemps, le Conseil d'État reconnaît sa compétence de juge de cassation.

Depuis plusieurs années, certains estiment que la mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire des magistrats est insuffisante et réclament que ceux-ci soient effectivement sanctionnés pour les fautes qu'ils commettent, en contrepartie des garanties dont ils bénéficient.

Du reste, le projet de loi organique modifiant l'ordonnance relative au statut de la magistrature, examiné en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat respectivement en mars 2001 et février 2002, mais qui n'a pas abouti, envisageait la création d'une **commission nationale d'examen des plaintes des justiciables**. Cette commission aurait pu être saisie par toute personne s'estimant lésée par un dysfonctionnement de la justice ou par une faute disciplinaire d'un magistrat. De même, le Conseil supérieur de la magistrature, dans sa contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats du 2 octobre 2003, « *estime indispensable la mise en place d'une procédure de traitement systématique des réclamations des justiciables et des partenaires de l'institution* ».

**La commission d'éthique de la magistrature**, chargée au printemps dernier par le garde des sceaux de mener une réflexion sur les règles d'éthique applicables au corps judiciaire a, dans le rapport qu'elle a rendu à la fin du mois de novembre 2003, émis plusieurs propositions.

Elle suggère en particulier la réécriture du serment des magistrats, de façon à ce que celui-ci fasse apparaître sept obligations fondamentales : l'impartialité, le devoir de réserve, la loyauté, l'intégrité, la dignité, la diligence et le secret professionnel. Tout manquement à ces obligations constituerait une faute disciplinaire. Repoussant l'idée d'un code d'éthique, la commission se montre cependant favorable à la publication annuelle d'un recueil des principes déontologiques comportant les textes, la jurisprudence et les avis de la future formation chargée de l'éthique au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Elle propose également, lorsque le comportement d'un magistrat le requiert, la mise en place d'une « veille déontologique », sous la forme d'entretiens réguliers et d'une surveillance étroite des pratiques professionnelles du magistrat concerné.

Dans ce contexte, il est apparu utile d'étudier le régime disciplinaire des magistrats du siège dans plusieurs pays représentatifs de traditions juridiques différentes : **l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, ainsi que le Canada.**

Pour chacun de ces pays, trois points ont été examinés :

– le contenu des devoirs et obligations des magistrats et, le cas échéant, la définition des fautes disciplinaires ;

– la procédure disciplinaire, en mettant en évidence les titulaires de l'action et du pouvoir disciplinaires ;

– les sanctions prévues et les voies de recours ouvertes aux magistrats.

Dans certains pays, il existe, comme en France, deux procédures disciplinaires : les fautes les moins graves sont sanctionnées par la hiérarchie, tandis que les autres relèvent d'une procédure juridictionnalisée faisant intervenir un organe *ad hoc*. Pour ces pays, l'étude a été limitée à la seconde procédure.

**S'agissant des deux sujets actuellement en débat en France, les règles éthiques applicables au corps judiciaire et l'existence d'une commission chargée de traiter les plaintes des justiciables, l'analyse des dispositions étrangères montre que :**

**– dans la plupart des pays étudiés, les fautes disciplinaires et les règles éthiques ne sont pas explicitement définies ;**

**– l'Angleterre et le pays de Galles, le Danemark et le Canada ont prévu une procédure d'examen des plaintes des justiciables.**

**1) Dans la plupart des pays étudiés, les fautes disciplinaires et les règles éthiques ne sont pas explicitement définies**

Les fautes disciplinaires ne sont explicitement définies qu'en Espagne. Dans les autres pays, elles le sont par rapport aux devoirs et aux obligations, qui font eux-mêmes l'objet, sauf au Canada, de dispositions éparses.

*a) Seule l'Espagne définit explicitement les fautes disciplinaires des magistrats*

**• La loi espagnole relative au pouvoir judiciaire dresse un catalogue des fautes disciplinaires des magistrats du siège.**

Ces fautes sont réparties en **trois catégories** :

– les fautes très graves, au nombre de quatorze, parmi lesquelles le manquement volontaire au devoir de fidélité à la Constitution, l'adhésion à un parti politique ou l'absence injustifiée de plus de sept jours ;

– les fautes graves, au nombre de quinze, dont font partie le manque de respect envers la hiérarchie ou l'absence injustifiée de plus de trois jours ;

– les fautes légères, au nombre de cinq, telles le non-respect des délais prescrits.

De plus, la loi, tout en laissant à l'instance disciplinaire un certain pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances, établit une correspondance entre la gravité de la faute et la nature de la sanction.

• **Dans les autres pays étudiés, les fautes disciplinaires des magistrats du siège sont définies par rapport aux devoirs et obligations.**

En règle générale, sont considérés comme des fautes disciplinaires la « mauvaise conduite » et les manquements aux obligations professionnelles et déontologiques, sans que ces dernières soient pour autant clairement précisées.

*b) Le Canada est le seul pays où les devoirs et les obligations des magistrats soient définis de façon détaillée*

• Le 1<sup>er</sup> décembre 1998, le **Conseil canadien de la magistrature** a rendu public ses **principes de déontologie judiciaire**. Destinés à fournir une ligne de conduite aux juges fédéraux et à les aider à trouver des réponses aux questions qu'ils se posent, ces principes sont répartis en cinq catégories : l'indépendance, l'intégrité, la diligence, l'égalité de traitement et l'impartialité.

Ils sont détaillés et commentés dans une brochure d'une cinquantaine de pages. Rendu public, ce document vise également à assurer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

En même temps que ces principes ont été publiés, un comité consultatif chargé de conseiller les magistrats sur leur application pratique a été créé.

• **Dans les autres pays, les devoirs et les obligations des magistrats, dispersés dans plusieurs textes, sont définis de manière plus vague.**

En règle générale, les obligations des magistrats résultent avant tout de la Constitution ainsi que des lois sur les juges et sur l'organisation judiciaire.

Ces textes précisent essentiellement le régime des incompatibilités, professionnelles ou politiques, et affirment le devoir d'indépendance et d'impartialité du corps judiciaire. En revanche, les autres obligations des juges ne sont guère définies dans un texte, mais sont plutôt précisées peu à peu par la jurisprudence. C'est notamment le cas en Italie, où toutes les mesures disciplinaires applicables aux magistrats, de la plus légère à la plus grave, relèvent de la seule compétence du Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier a donc été conduit à élaborer progressivement un ensemble de règles qui complètent, d'une part, les dispositions législatives et réglementaires et, d'autre part, le code de déontologie élaboré en 1994 par l'Association nationale des magistrats.

## **2) L'Angleterre et le pays de Galles, le Danemark et le Canada ont mis en place une procédure spécifique de traitement des plaintes des justiciables**

*a) En Angleterre et au pays de Galles, au Danemark et au Canada, tout justiciable peut saisir l'instance disciplinaire des magistrats*

Dans ces trois pays, tout justiciable mécontent peut saisir l'instance disciplinaire d'un incident relatif au comportement d'un magistrat à l'occasion d'une affaire donnée, et il existe une **procédure formalisée d'examen des réclamations**.

En Angleterre et au pays de Galles, les justiciables peuvent se plaindre du comportement d'un magistrat auprès du Lord Chancelier. Seul compétent en matière disciplinaire, le Lord Chancelier remplit à la fois les fonctions de ministre de la Justice et de plus haut représentant de l'ordre judiciaire. Conformément à un protocole *ad hoc* conclu en avril 2003 entre les représentants de la profession et le Lord Chancelier, les plaintes sont traitées par une unité administrative spécialisée chargée de leur instruction et des suites à leur donner.

Au Danemark, le code judiciaire permet à tout justiciable qui estime qu'il a été traité de façon « *irrégulière ou inconvenante* » par un juge de saisir directement le tribunal disciplinaire des magistrats, ce dernier pouvant infliger une amende au justiciable qui a déclenché la procédure indûment.

Au Canada, tout citoyen peut écrire, y compris anonymement, au Conseil canadien de la magistrature pour déposer une réclamation portant sur le comportement d'un juge fédéral. Selon les règles adoptées par le Conseil canadien de la magistrature, cette plainte est examinée par le comité

permanent pour la conduite des juges, puis, le cas échéant, par un comité d'enquête.

*b) En Allemagne, en Espagne et en Italie, l'action disciplinaire est réservée à certains titulaires*

Certes, les plaintes des justiciables sont susceptibles d'être reçues, notamment en Espagne, où la loi prévoit que la commission de discipline du Conseil général du pouvoir judiciaire peut déclencher la procédure disciplinaire après dénonciation d'un particulier, et en Italie, où le ministre de la Justice, titulaire de l'action disciplinaire, peut agir à la suite d'informations fournies par un justiciable mécontent. Toutefois, aucun de ces trois pays n'a institué de procédure de traitement systématique des plaintes des justiciables.

\* \*

\*

Le Canada apparaît comme le seul des pays sous revue disposant à la fois d'un code de déontologie définissant explicitement les devoirs et les obligations des magistrats et d'une procédure d'examen des réclamations des justiciables.

## ALLEMAGNE

Le titre IX de la **Loi fondamentale** intitulé « Le pouvoir judiciaire » comprend un article 97, qui garantit **l'indépendance des juges** et qui prévoit que ceux-ci ne sont soumis qu'à la loi et ne peuvent, « *contre leur gré, être révoqués, suspendus définitivement ou temporairement de leurs fonctions, mutés à un autre emploi ou mis à la retraite qu'en vertu d'une décision de justice, et uniquement pour les motifs et dans les formes prévus par la loi* ».

**La loi fédérale du 8 septembre 1961 sur les magistrats** (document n° 1) précise **les devoirs et obligations des juges** et définit **l'instance disciplinaire des juges fédéraux**.

Elle est complétée, le cas échéant, par les prescriptions applicables aux fonctionnaires fédéraux. Ainsi, la **procédure disciplinaire** applicable aux magistrats est régie, sauf dispositions contraires, par la **loi fédérale disciplinaire** du 9 juillet 2001 **valable pour les fonctionnaires fédéraux**.

L'organisation judiciaire distingue cinq ordres juridictionnels dotés de tribunaux hiérarchisés en trois niveaux et totalement autonomes : la juridiction administrative, la juridiction financière, la juridiction du travail, la juridiction sociale et la juridiction « ordinaire ».

**Les cours suprêmes**, c'est-à-dire la Cour fédérale administrative, la Cour fédérale des finances, la Cour fédérale du travail, la Cour fédérale du contentieux social et la Cour fédérale de justice, **relèvent de l'État fédéral, tandis que les tribunaux de première instance et d'appel relèvent des Länder**.

Il existe donc une **magistrature fédérale** (environ 500 juges) et **des magistratures des Länder** (environ 20 000 juges). L'article 98 de la Loi fondamentale prévoyant que « *le statut des juges fédéraux doit être réglé par une loi fédérale spéciale* » et que « *le statut des juges des Länder est fixé par des lois spéciales de Land* », la loi fédérale sur les juges établit les principes applicables à tous les magistrats, définit le statut des magistrats fédéraux et contient des dispositions encadrant le statut des magistrats des *Länder*.

**Seul le régime disciplinaire des juges fédéraux est analysé dans la suite du texte**. Les juges des *Länder* connaissent des régimes proches, sous réserve des deux exceptions suivantes : l'éventail des sanctions

applicables diffère et les juges des *Länder* bénéficient d'une voie de recours contre les décisions rendues par l'instance disciplinaire.

Indépendamment du régime disciplinaire analysé ci-dessous, l'article 98 de la Loi fondamentale prévoit que « *si dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors de celles-ci, un juge fédéral contrevient aux principes de la Loi fondamentale ou à l'ordre constitutionnel d'un Land, la Cour constitutionnelle fédérale peut, à la demande du Bundestag et à la majorité des deux tiers, ordonner la mutation du juge à d'autres fonctions ou sa mise à la retraite. Si la contravention du juge est intentionnelle, la révocation peut être prononcée.* »

## A. 1) LES DEVOIRS ET OBLIGATIONS DES MAGISTRATS

### 1. a) *Les sources*

#### • **La loi fédérale du 8 septembre 1961 sur les juges**

L'article 4 de la loi fédérale modifiée du 8 septembre 1961 sur les magistrats, relatif aux **incompatibilités professionnelles**, interdit l'exercice des activités relevant du pouvoir législatif ou exécutif, mais autorise les activités ressortissant à l'administration judiciaire, à l'enseignement supérieur, aux examens et à la présidence de commissions de conciliation et autres organes indépendants de la fonction publique.

La section V de la première partie de cette loi traite des devoirs particuliers du juge.

Le **serment** que le juge est tenu de prononcer lors de l'audience publique d'un tribunal, en application de l'article 38, fait référence à ces devoirs dans les termes suivants : « *Je jure d'exercer la fonction de juge dans le respect de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et dans le respect des lois, de juger au mieux de mes connaissances et selon ma conscience sans considération de la personne à juger et de ne servir que la vérité et la justice.* »

L'article 39 oblige le juge à se comporter de manière à ce que la confiance en son **indépendance** ne risque pas d'être compromise. Ces dispositions, applicables aussi bien dans l'exercice des fonctions professionnelles que dans la vie privée, valent le cas échéant en cas d'activité politique.

L'article 43 oblige le juge à respecter le **secret des délibérations et du vote**, et ce, même après la fin de ses fonctions.

L'article 40 soumet l'exercice de fonctions d'arbitrage à l'autorisation de la hiérarchie.

L'article 41 interdit au juge de donner des consultations juridiques à côté de son activité professionnelle et de fournir des renseignements juridiques en échange d'une rétribution.

• **La loi fédérale du 14 juillet 1953 sur les fonctionnaires**

L'article 46 de la loi fédérale sur les juges prévoit que les juges fédéraux sont régis par les prescriptions applicables aux fonctionnaires fédéraux, sauf si elle en dispose autrement et tant qu'il n'existe pas de réglementation particulière.

D'après l'article 59 de la loi fédérale modifiée du 14 juillet 1953 sur les fonctionnaires, les juges doivent se récuser dans les affaires où eux-mêmes ou l'un de leurs proches parents ont un intérêt.

Les articles 65 et 66 de la même loi déterminent les conditions dans lesquelles des **activités annexes** peuvent être exercées. Pour les juges fédéraux, ces dispositions sont complétées par l'ordonnance modifiée du 15 octobre 1965 sur l'activité annexe des juges fédéraux. D'une manière générale, toute activité annexe est soumise à l'autorisation de la hiérarchie. Outre qu'elle ne doit pas être préjudiciable à l'activité principale du juge, une telle activité ne doit pas risquer de porter atteinte à la confiance mise en son indépendance, son impartialité ou sa neutralité. S'il s'agit d'une activité dans la fonction publique, elle doit être prévue par l'article 4 de la loi sur les juges ou relever du domaine judiciaire. S'il s'agit d'une activité privée, le juge ne peut percevoir une rémunération supérieure à 100 € par mois.

L'article 70 interdit au juge de recevoir de l'argent ou des cadeaux à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

*2. b) Les fautes disciplinaires*

Selon l'article 77 de la loi fédérale sur les fonctionnaires, qui s'applique par analogie, le juge commet une faute disciplinaire lorsqu'il manque aux devoirs qui lui incombent.

Tout acte commis en dehors du service peut également être considéré, eu égard aux circonstances, comme une faute disciplinaire, dès lors qu'il est de nature à porter atteinte de manière significative au respect et à la confiance dus aux fonctions exercées ou au service public de la justice.

## B. 2) LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

### 1. a) *Le déclenchement de la procédure*

La procédure disciplinaire peut être déclenchée par :

– **le supérieur hiérarchique**, lorsqu'un juge est soupçonné d'avoir commis une faute disciplinaire ;

– **le juge lui-même**, lorsqu'il veut faire la preuve que les soupçons qui pèsent sur lui sont infondés.

### 2. b) *L'instance disciplinaire*

**Le tribunal disciplinaire des magistrats**, qui est une **chambre spécialisée de la Cour fédérale de justice**, fait l'objet des articles 61 et suivants de la loi fédérale sur les juges.

Il est composé d'un président, de deux assesseurs permanents et de deux assesseurs non permanents. Le président et les assesseurs permanents font partie de la Cour fédérale de justice. Les assesseurs non permanents sont des juges appartenant au même ordre de juridiction que le juge mis en cause. Les présidents de tribunal et les vice-présidents ne peuvent être membres de cette instance.

Le président et les assesseurs, ainsi que leurs suppléants, sont nommés pour cinq ans par la présidence de la Cour fédérale de justice. Les assesseurs non permanents sont appelés dans l'ordre de présentation des listes établies par les présidents des cours suprêmes.

### 3. c) *Le déroulement de la procédure*

L'article 63 de la loi fédérale sur les juges prévoit que la **loi fédérale disciplinaire du 9 juillet 2001 valable pour les fonctionnaires fédéraux** s'applique par analogie.

La procédure disciplinaire débute par une **phase administrative**. Une **phase juridictionnelle** lui succède, lorsque la hiérarchie estime que les faits reprochés sont trop graves pour être punis d'un simple blâme, seule sanction que l'article 64-1 de la loi fédérale sur les juges l'autorise à prononcer. Une plainte disciplinaire est alors déposée auprès du tribunal disciplinaire. Un magistrat peut également, après avoir épuisé les voies de recours internes, contester auprès de l'instance disciplinaire le blâme qui lui a été infligé.

- **La procédure administrative**

Le juge est immédiatement informé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire hiérarchique à son encontre, ainsi que des griefs retenus contre lui. Il peut choisir de faire part de ses observations oralement ou par écrit – un délai lui est alors accordé –, ou de ne rien dire. Il peut à tout moment se faire représenter ou se faire assister. Il participe à l'enquête administrative qui est menée à charge et à décharge, en assistant à l'audition des témoins et des experts, ainsi qu'en suivant les inspections faites sur place. L'audition du juge soupçonné et les preuves qu'il apporte figurent au procès-verbal. Lorsque l'enquête est close, le juge chargé de l'enquête transmet ses observations finales.

- **La procédure juridictionnelle**

La plainte disciplinaire est déposée par écrit devant le tribunal disciplinaire des magistrats par la hiérarchie. Le juge mis en cause en est aussitôt informé par son supérieur. Ce document décrit la carrière personnelle et professionnelle de l'intéressé, le déroulement de la procédure, les faits reprochés, ainsi que tous les éléments de fait et de preuve déterminants pour la décision du tribunal.

Le juge mis en cause a alors deux mois pour faire état de manquements graves dans la procédure disciplinaire hiérarchique ou dans la plainte déposée et présenter de nouvelles preuves.

S'agissant du déroulement du procès proprement dit, la procédure utilisée est semblable à celle applicable devant la juridiction administrative.

### C. 3) LES SANCTIONS ET LES VOIES DE RECOURS

#### 1. a) *Les sanctions*

D'après l'article 64-2 de la loi fédérale sur les juges, les juges des cours suprêmes ne peuvent faire l'objet que des sanctions suivantes : **blâme, amende et révocation**. L'amende est en principe limitée à un mois de salaire et la révocation est assortie de la perte des droits à pension.

S'agissant des juges des *Länder*, la partie 2 de la loi fédérale du 9 juillet 2001 sur la discipline prévoit que les instances disciplinaires des *Länder* peuvent infliger les sanctions suivantes : le blâme, l'amende, la réduction du salaire (limitée à un cinquième du montant mensuel et à trois ans), la mutation dans un emploi de même catégorie avec traitement de fin de carrière inférieur et la révocation.

Aucune correspondance n'est explicitement prévue entre les sanctions et les fautes. Cependant, l'article 13 de la loi fédérale sur la discipline précise que la mesure disciplinaire doit être adaptée à la personnalité du juge et proportionnelle à la gravité de la faute et à la perte de

confiance que son comportement a suscitée, que ce soit auprès de ses supérieurs ou des justiciables. Ainsi, le juge qui a commis un acte d'une gravité telle qu'il a perdu définitivement cette confiance doit être révoqué.

2. b) *Les voies de recours ouvertes au magistrat sanctionné*

L'article 62-1 de la loi fédérale sur les juges prévoit que **le tribunal disciplinaire des magistrats statue en premier et dernier ressort** dans les affaires relatives à la discipline des juges fédéraux.

D'après l'article 62-2 de la loi fédérale sur les juges, le tribunal disciplinaire des magistrats de la Cour fédérale de justice est juge de cassation des décisions rendues par les tribunaux disciplinaires des *Länder*.

\* \*

\*

Au cours de l'année 2002, dix actions ont été engagées devant le tribunal disciplinaire fédéral des magistrats. Toutes visaient à obtenir la révision de décisions rendues par les tribunaux disciplinaires des *Länder*, quatre ont donné lieu à un jugement, deux ont été déclarées irrecevables, et l'examen des quatre autres n'était pas achevé à la fin de l'année 2002.

*ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES*

**Le régime de la responsabilité disciplinaire des juges professionnels est principalement défini par les lois relatives aux différentes juridictions. Il diffère selon qu'il s'agit de juges des cours « inférieures » ou de juges des cours « supérieures » <sup>(1)</sup>.**

Les premiers peuvent, aux termes de la loi de 1971 sur les cours de justice et celle de 1984 sur les *county courts*, être révoqués pour incapacité ou mauvaise conduite.

D'après la loi de 1981 sur la Cour suprême, les seconds ne peuvent être révoqués que pour mauvaise conduite et sur demande conjointe des deux chambres du Parlement.

**Le Lord Chancelier**, qui est à la fois le plus haut représentant de l'ordre judiciaire, le Speaker de la Chambre des Lords et l'un des membres du gouvernement, **est seul compétent en matière disciplinaire**. En juin 2000, il a publié un guide sur les activités annexes des juges (document n° 2). Ce document précise les devoirs et obligations des magistrats.

**Le protocole sur le traitement des plaintes relatives au comportement des membres de l'ordre judiciaire**, conclu en avril 2003 (document n° 3) entre le Lord Chancelier et les représentants de la profession, décrit la procédure disciplinaire.

La suppression envisagée du poste de Lord Chancelier devrait entraîner des modifications de cette procédure.

A. 1) LES DEVOIRS ET OBLIGATIONS DES MAGISTRATS

*1. a) Les sources*

Les devoirs et les obligations des magistrats sont énoncés dans plusieurs textes, parmi lesquels les lois relatives aux juridictions, le guide sur

---

(1) Les cours inférieures sont les *county courts* en matière civile et la *Crown Court* en matière pénale. Les *county courts* sont les tribunaux civils de première instance. La *Crown Court* est à la fois tribunal pénal de première instance pour les infractions les plus graves donnant lieu à un procès avec jury et tribunal d'appel. Elle juge alors les appels contre les décisions rendues en première instance par les tribunaux pénaux composés de juges non professionnels. Les juges des cours inférieures représentent la grande majorité des magistrats professionnels, puisque les juges des cours supérieures ne sont qu'une centaine.

les activités annexes des juges, publié par le Lord Chancelier en juin 2000, et le protocole sur le traitement des plaintes, conclu en avril 2003 entre le Lord Chancelier et les représentants de l'ordre judiciaire.

- **Les lois relatives aux juridictions**

Tous les magistrats ont une obligation de **bonne conduite**. En outre, les lois qui régissent les juridictions « inférieures » mentionnent le devoir de compétence des juges qui y siègent.

- **Le guide relatif aux activités annexes des juges**

Ce document publié, en juin 2000 par le Lord Chancelier et présenté comme non exhaustif, fournit aux juges des **règles de conduite dans certaines circonstances**.

Il pose en préalable les **principes généraux** suivants : « *Les juges doivent veiller à se comporter d'une manière compatible avec l'autorité et la position d'un juge. Ils ne doivent pas s'engager, à quelque titre que ce soit, dans une activité qui pourrait porter atteinte à leur indépendance ou à leur impartialité, ou qui pourrait être raisonnablement perçue comme telle. [...] Quelles que soient les circonstances, les juges ne peuvent pas exercer un autre emploi rémunéré, ni recevoir ou conserver des honoraires ou des émoluments, sauf lorsqu'il s'agit de droits d'auteur. Ils ne sont pas autorisés à entreprendre une mission ou une activité susceptible de les empêcher de remplir pleinement leurs fonctions. Dans leurs affaires privées, ils doivent se comporter de manière à réduire les risques de conflit ou de confusion.* »

En cas de doute sur la conduite à tenir, les juges sont invités à prendre conseil auprès de leur supérieur, direct ou non, voire du Lord Chancelier.

Le guide relatif aux activités annexes des juges énumère ensuite plusieurs situations susceptibles de soulever des problèmes d'ordre moral (détenion de capitaux dans une société, activités associatives, activités politiques, diffusion de documents...) et indique la conduite à tenir dans chaque cas.

- **Le protocole sur le traitement des plaintes**

Ce protocole, qui décrit la procédure de traitement des plaintes relatives au « comportement personnel du juge », a été conclu en avril 2003 entre le Lord Chancelier et les représentants de l'ordre judiciaire.

En tant que plus haut représentant de l'ordre judiciaire, le Lord Chancelier insiste sur son souci de voir les magistrats agir en toutes circonstances conformément au degré de courtoisie et de considération que les

justiciables et le public sont en droit d'attendre d'eux. Il précise également que les plaintes relatives aux décisions des juges ne relèvent pas de sa compétence.

C'est pourquoi le document traite seulement du comportement personnel des magistrats, c'est-à-dire du comportement adopté dans l'enceinte du tribunal à l'occasion d'une affaire déterminée. Ainsi, les faits suivants peuvent légitimement susciter une plainte :

- des remarques inappropriées faites par un juge lors du déroulement d'un procès ;

- une conduite grossière ou agressive d'un juge à l'égard d'un justiciable ;

- un jugement rendu dans un délai inacceptable, c'est à dire dépassant trois mois, sans motif fondé.

Le comportement en dehors du tribunal ne relève de la procédure de traitement des plaintes que s'il risque de porter atteinte à la réputation de l'ordre judiciaire ou de constituer une violation des fonctions de juge.

En revanche, les conflits d'intérêts entre les juges et les justiciables n'appartiennent pas au domaine disciplinaire, mais peuvent motiver un appel.

En outre, même si cela ne figure pas expressément dans le protocole, le Lord Chancelier a fait savoir que toutes les formes de discrimination, notamment raciales, religieuses et sexuelles, constituaient des comportements répréhensibles.

#### • Les recommandations du Lord Chancelier

En 1994, le Lord Chancelier a demandé aux juges accusés d'avoir commis une **infraction** de l'en avertir immédiatement et de l'informer des suites données à l'affaire. Cette obligation ne concerne toutefois pas les infractions de stationnement et d'excès de vitesse lorsqu'elles sont commises sans circonstance aggravante.

L'appartenance des magistrats à la **franc-maçonnerie** a suscité un débat public à la fin des années 90 et a fait l'objet d'un rapport parlementaire en 1997. Intitulé « La franc-maçonnerie dans la police et le système judiciaire », ce document proposait :

- que les nouveaux juges mentionnent, lors de leur recrutement, leur appartenance à franc-maçonnerie ou s'engagent à indiquer leur adhésion ultérieure ;

- que les juges en fonction déclarent leur appartenance à la franc-maçonnerie ;

– qu'un registre des francs-maçons dans le système judiciaire soit constitué.

En février 1998, le gouvernement a accepté ces propositions. Par conséquent, les juges en fonction ont été invités au cours de l'année 1999 par le Lord Chancelier à déclarer volontairement leur appartenance à la franc-maçonnerie (96 % des juges ont répondu et, parmi eux, 5 % ont dit être francs-maçons).

### *2. b) Les fautes disciplinaires*

Elles ne sont pas définies, les lois relatives aux juridictions prévoyant seulement que les juges des différentes cours peuvent être révoqués pour « mauvaise conduite », voire pour « incapacité ».

Ainsi, toute violation des devoirs et obligations précités est considérée comme une faute disciplinaire.

## B. 2) LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

### *1. a) Le déclenchement de la procédure*

La procédure disciplinaire est en principe déclenchée par une **plainte** d'un membre d'une profession juridique, d'une partie au procès ou de tout autre justiciable. Cette plainte est adressée au Lord Chancelier, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un parlementaire. Elle est généralement écrite et motivée.

Par ailleurs, même si aucune plainte n'a été déposée, le Lord Chancelier peut déclencher lui-même une procédure disciplinaire pour des faits dont il aurait connaissance, notamment parce qu'ils sont rapportés par les médias.

En principe, les plaintes relatives aux procédures en cours ne sont pas recevables, non plus que les plaintes qui se rapportent à des procédures terminées depuis plus de deux ans.

### *2. b) L'instance disciplinaire*

Il n'y a pas d'instance disciplinaire spécifique. **Le Lord Chancelier est seul compétent en matière disciplinaire.** Une équipe de dix personnes, la *Judicial Correspondence Unit*, a toutefois été mise en place en 1998 pour instruire les plaintes et faire des recommandations sur les suites à leur donner.

### 3. c) Le déroulement de la procédure

La procédure se déroule conformément au **protocole sur le traitement des plaintes relatives à la conduite personnelle des membres de l'ordre judiciaire** publié en avril 2003.

#### • La phase préliminaire

Si la plainte est recevable, la *Judicial Correspondence Unit*, qui agit au nom du Lord Chancelier, informe le juge en question qu'une plainte a été déposée contre lui. Le juge est invité alors à faire part de ses commentaires. La *Judicial Correspondence Unit* peut réclamer des informations complémentaires au tribunal, comme des procès-verbaux, des enregistrements d'audition ou des témoignages. Quand ces informations contredisent les affirmations du juge, celui-ci a la possibilité d'en obtenir communication et de faire de nouvelles observations. À ce stade de la procédure, la hiérarchie n'est informée que si elle apparaît susceptible de fournir des éléments d'information pertinents, sur le passé professionnel de l'intéressé par exemple. Cependant, si le juge mis en cause appartient à une juridiction supérieure, la hiérarchie doit être informée.

À la suite de cette enquête préliminaire, le Lord Chancelier décide des suites à donner à l'affaire. Lorsque le Lord Chancelier estime que les faits sont suffisamment graves pour justifier une action disciplinaire, il commence par en informer la hiérarchie. Au vu des commentaires que celle-ci fournit et de la réponse du juge, le Lord Chancelier peut décider de suspendre la procédure, de traiter l'affaire de façon informelle ou d'engager formellement l'action disciplinaire.

#### • La procédure formelle

Le Lord Chancelier informe le juge, avec le consentement du *Lord Chief Justice* <sup>(1)</sup>, qu'une action disciplinaire est intentée contre lui. Il demande au *Lord Chief Justice* de nommer un juge chargé de mener une enquête. Celui-ci est libre de procéder comme il l'entend, mais doit toutefois veiller à ce que le juge mis en cause puisse faire part de ses observations et apporter les preuves qu'il estime utiles. Le juge enquêteur adresse son rapport au Lord Chancelier et au *Lord Chief Justice*.

---

(1) Le Lord Chief Justice est le plus haut représentant de l'ordre judiciaire après le Lord Chancelier.

### C. 3) LES SANCTIONS ET LES VOIES DE RECOURS

#### 1. a) *Les sanctions*

Lorsque, en accord avec le *Lord Chief Justice*, le Lord Chancelier considère qu'une sanction s'impose, il prononce celle-ci directement si le juge mis en cause appartient à une cour inférieure. Dans les cas les plus graves, la révocation peut être décidée. Dans les autres, la sanction consiste en une réprimande, voire en un simple entretien.

Lorsque le juge mis en cause appartient à une cour supérieure, la procédure parlementaire *ad hoc* est déclenchée. Celle-ci a été utilisée une seule fois en 1830, à l'encontre d'un juge irlandais.

#### 2. b) *Les voies de recours ouvertes au magistrat sanctionné*

Aucune voie de recours n'est prévue.

\* \*

\*

Entre le 1<sup>er</sup> avril 2001 et le 31 mars 2002, le Lord Chancelier a reçu 347 plaintes relatives au « comportement personnel » des juges. Sur les 262 dossiers clôturés au cours de la même période, le Lord Chancelier n'a appliqué une sanction disciplinaire que dans trois cas. Ces sanctions ont pris la forme d'un courrier ou d'un entretien du juge avec le président du tribunal.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé son intention de supprimer le poste de Lord Chancelier <sup>(1)</sup> et pose la question de l'exercice futur de la compétence disciplinaire sur les juges dans le document consultatif publié en juin 2003, « Une nouvelle façon de nommer les juges ». Trois possibilités y sont envisagées :

- transmettre cette compétence « en l'état » au *Lord Chief Justice* ;
- transmettre cette compétence au *Lord Chief Justice*, ce dernier étant assisté par la commission chargée de nommer les juges, dont la création fait aussi l'objet d'une consultation ;

---

<sup>(1)</sup> Un ministère aux affaires constitutionnelles a été créé le 12 juin 2003. Il est dirigé par le Lord Chancelier. Ce ministère a en charge la plupart des compétences du Lord Chancelier et a pour tâche de mener à bien une série de réformes constitutionnelles dans le domaine judiciaire. Une fois ces réformes achevées, le poste de Lord Chancelier devrait être aboli. Des consultations sur ces différents projets sont en cours.

– transmettre cette compétence à une personne ou à un organe n'appartenant pas à l'ordre judiciaire et chargé spécifiquement de traiter les problèmes disciplinaires des juges, ainsi que les plaintes.

L'organe représentatif des juges présidé par *le Lord Chief Justice* a indiqué, dans sa réponse à cette consultation publiée le 6 novembre 2003, qu'il souhaitait que le *Lord Chief Justice* exerce telles quelles les compétences disciplinaires actuelles du Lord Chancelier.

## DANEMARK

**Les devoirs et les obligations des magistrats** ainsi que la **procédure disciplinaire** sont définis au chapitre 4 du **code judiciaire** (document n° 4), tandis que la **composition de l'instance disciplinaire** fait l'objet de l'article 1a du même texte.

La loi n° 401 du 26 juin 1998 a institué une autorité indépendante chargée de contrôler l'administration des juridictions. Cet organe n'intervient pas en matière disciplinaire : pour veiller au fonctionnement « *efficace et approprié* » des tribunaux, il contrôle essentiellement l'affectation des moyens matériels.

Le régime disciplinaire juridictionnel décrit ci-dessous est réservé aux fautes les plus graves. Les autres relèvent du pouvoir disciplinaire de la hiérarchie, qui n'a pas été analysé.

### D. 1) LES DEVOIRS ET LES OBLIGATIONS DES MAGISTRATS

#### 1. a) *Les sources*

Les magistrats ne prêtent pas serment lorsqu'ils entrent en fonction.

#### • **La loi sur les fonctionnaires**

Une partie des dispositions de la loi sur les fonctionnaires s'applique aux magistrats, en particulier l'article 10, selon lequel : « *Le fonctionnaire doit respecter scrupuleusement les règles qui régissent sa profession et se montrer, aussi bien pendant le service qu'en dehors, digne de l'estime et de la confiance que l'exercice de cette profession requiert.* »

#### • **Le code judiciaire**

Le code judiciaire ne définit pas les devoirs et les obligations des magistrats, mais prévoit *a contrario* l'intervention de l'instance disciplinaire si un juge agit dans l'exercice de ses fonctions de façon « *irrégulière ou inconvenante* ».

Par ailleurs, le chapitre 4 du code judiciaire comprend plusieurs articles relatifs aux **activités professionnelles annexes des magistrats**.

Si elles sont rémunérées, ces activités requièrent l'autorisation du collège des présidents de juridiction.

De plus, les magistrats qui exercent des activités professionnelles annexes rémunérées ont l'obligation d'en établir chaque année un compte rendu détaillé. Ce document, qui précise notamment les revenus liés à chacune de ces activités, doit être présenté à la hiérarchie. Si elle le juge utile, celle-ci peut exiger du magistrat qu'il justifie l'emploi du temps qu'il a consacré à ces activités et qu'il précise les revenus qu'elles lui ont rapportés.

## 2. b) *Les fautes disciplinaires*

Elles ne sont pas définies, mais sont appréciées par l'instance disciplinaire par rapport aux règles qui s'imposent aux magistrats.

Les principales fautes relevées jusqu'à maintenant ont consisté en **manquements au devoir de neutralité**. À titre d'exemple, les faits suivants ont été considérés comme des fautes :

- indiquer à un accusé qu'il ne devait pas s'attendre à être acquitté ;
- dire à une partie « taisez-vous ».

## E. 2) LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

### 1. a) *Le déclenchement de la procédure*

La procédure disciplinaire peut être déclenchée à la suite de la **plainte d'un justiciable** ou à la **demande du ministre de la Justice**.

- Si un justiciable estime qu'il a été lésé par le comportement « *irrégulier ou inconvenant* » d'un juge dans l'exercice de ses fonctions, il peut saisir directement l'instance disciplinaire. La plainte du justiciable, qui doit être écrite, est recevable dans les quatre semaines qui suivent la prise de connaissance du motif de la demande de sanction. Le justiciable peut donc avoir à déposer sa plainte avant même la fin de son procès.

Si ce qui est reproché au juge revêt un caractère de gravité tel qu'un avertissement de la hiérarchie est considéré comme insuffisant, c'est la procédure disciplinaire qui est mise en œuvre.

Les « omissions ou négligences » les moins graves font l'objet d'un avertissement. Ces affaires sont traitées par le président du tribunal ou, si le magistrat mis en cause n'appartient pas à une formation collégiale, par le président de la cour d'appel à laquelle le magistrat concerné est rattaché.

- Le ministre de la Justice peut demander au procureur général du royaume de saisir l'instance disciplinaire lorsqu'il considère qu'un juge s'est comporté d'une manière susceptible de s'« *affaiblir ou de [se] rendre indigne de l'estime et de la confiance* » que l'exercice de la fonction judiciaire suppose.

## 2. b) *L'instance disciplinaire*

L'instance disciplinaire (le *særliche klageret*, c'est-à-dire le tribunal spécial des plaintes) est un **tribunal particulier** <sup>(1)</sup>, composé de **trois magistrats représentant les trois niveaux de juridiction** (tribunaux de première instance, cours d'appel et Cour suprême).

Ces trois magistrats sont nommés pour dix ans par le Roi sur proposition du ministre de la Justice. Le pouvoir de proposition du ministre est formel, puisque, aux termes de la loi, les trois candidats sont respectivement présentés au ministre par l'Association des magistrats, par les cours d'appel et par la Cour suprême. Les membres du *særliche klageret* ne sont pas renouvelables dans leurs fonctions.

Le *særliche klageret* existe depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1939.

## 3. c) *Le déroulement de la procédure*

Le *særliche klageret* vérifie le bien-fondé de la plainte. Le cas échéant, il peut la rejeter immédiatement.

La procédure est **essentiellement écrite** et se déroule selon les **règles applicables aux procès civils**. Toutefois, le magistrat mis en cause peut demander qu'elle se déroule oralement. Dans cette hypothèse, le *særliche klageret* se prononce sur l'opportunité du huis clos. Le magistrat mis en cause peut demander à être assisté par un avocat.

S'il apparaît que la procédure a été déclenchée indûment, le *særliche klageret* peut infliger une amende au justiciable qui en est à l'origine.

Pendant la procédure disciplinaire, le *særliche klageret* peut suspendre le magistrat mis en cause lorsque l'affaire apparaît particulièrement grave ou lorsqu'une procédure pénale a été ouverte parallèlement.

En moyenne, la procédure disciplinaire dure **deux mois**.

---

<sup>(1)</sup> Les articles 1 et 1a du code judiciaire sont consacrés respectivement aux tribunaux de droit commun et à ce tribunal, qui a d'autres compétences que disciplinaires : il examine par exemple les demandes de révision en matière pénale.

### F. 3) LES SANCTIONS ET LES VOIES DE RECOURS

#### 1. a) Les sanctions

Lorsque la plainte apparaît fondée, le *særlige klageret* peut exprimer sa **réprobation** à l'égard de la conduite du magistrat ou lui infliger une **amende**. Dans les cas les plus graves, il peut prononcer la **révocation**.

La décision du *særlige klageret* revêt la forme d'un jugement, qui est prononcé en audience publique.

#### 2. b) Les voies de recours ouvertes au magistrat sanctionné

Les décisions de révocation peuvent être contestées devant la Cour suprême. Il en va de même lorsque cette sanction a été demandée, mais pas prononcée.

Les autres décisions sont portées en appel selon la procédure civile de droit commun.

\* \*

\*

L'activité disciplinaire du *særlige klageret* apparaît limitée, comme le montrent les chiffres suivants :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Plaintes reçues	50	26	32	33	46	68
Plaintes rejetées	40	23	30	30	40	60
Décisions de réprobation ou de révocation	0	0	0	1	0	1
Autres solutions (retrait de la plainte par exemple)	10	3	2	2	6	7

## ESPAGNE

Le titre VI de la **Constitution**, « Du pouvoir judiciaire », comprend plusieurs articles relatifs à la responsabilité disciplinaire des magistrats. L'article 117 garantit leur indépendance ainsi que leur inamovibilité, et précise que toute mesure de déplacement ou de suspension doit être prise conformément à la loi. L'article 122 fait du **Conseil général du pouvoir judiciaire** l'organe d'autogestion de la magistrature et prévoit que le régime disciplinaire des juges doit être régi par la loi. L'article 127 laisse au législateur le soin de définir le régime des incompatibilités et des associations professionnelles des magistrats.

Conformément aux préceptes constitutionnels, le statut des magistrats – en particulier les conditions de mise en œuvre de leur responsabilité disciplinaire – et la procédure disciplinaire ont été précisés par la **loi organique du 1<sup>er</sup> juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire** (document n° 5).

### A. 1) LES DEVOIRS ET LES OBLIGATIONS DES MAGISTRATS

#### *1. a) Les sources*

Outre la Constitution, le principal texte qui détermine les droits et les obligations des magistrats est **la loi organique du 1<sup>er</sup> juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire**, plusieurs fois modifiée depuis son entrée en vigueur.

En effet, ce texte énonce le serment prononcé lors de l'entrée dans la magistrature, établit le régime des incompatibilités politiques et professionnelles des magistrats, et énumère leurs fautes disciplinaires.

Le serment est le suivant : « *Je jure de respecter et de faire respecter fidèlement et en toutes circonstances la Constitution ainsi que les autres normes juridiques, de me comporter loyalement envers la Couronne, d'administrer la justice avec droiture et impartialité, et de remplir mes fonctions judiciaires à l'égard de tous.* »

Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec tout mandat électif, national ou local. De plus, une modification de la loi organique de 1985 adoptée en 1997 empêche les magistrats qui ont exercé un mandat électif de reprendre leurs fonctions avant un délai de trois ans. Les magistrats ne peuvent pas non plus adhérer à un parti politique ou à un syndicat.

Par ailleurs, les magistrats ne peuvent pas exercer d'activités professionnelles annexes rémunérées ou commerciales, les seules exceptions étant l'enseignement du droit, la recherche juridique, ainsi que la création littéraire, artistique, scientifique ou technique.

La loi organique du 1<sup>er</sup> juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire ne comprend aucune définition des devoirs des magistrats, mais une énumération limitative des fautes.

## *2. b) Les fautes disciplinaires*

**Elles sont définies aux articles 417, 418 et 419 de la loi organique de 1985 et sont classées en trois catégories : les fautes très graves, les fautes graves et les fautes légères.**

- **Les fautes très graves** – la loi en définit quatorze – sont notamment le manquement volontaire au devoir de fidélité à la Constitution, l'adhésion à un parti politique ou à un syndicat, le fait de provoquer, pour des motifs étrangers à la fonction judiciaire, des affrontements répétés et graves avec les autorités de la circonscription, l'absence injustifiée de plus de sept jours, l'abus d'autorité visant à obtenir un traitement favorable de la part d'une administration ou d'un particulier, et le manquement au devoir de réserve lorsqu'il porte préjudice à un tiers.

- **Les fautes graves** – la loi en définit quinze – sont notamment le manque de respect envers les supérieurs, l'absence injustifiée de plus de trois jours, l'abus d'autorité et le manquement au devoir de réserve lorsqu'ils ne constituent pas des fautes très graves.

- **Les fautes légères** – la loi en définit cinq – sont notamment le non-respect des délais prescrits et l'absence injustifiée de plus d'un jour.

## B. 2) LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

### *1. a) Le déclenchement de la procédure*

La procédure peut être déclenchée par :

- le ministère public, que la loi organique de 1985 charge notamment de veiller à l'indépendance des tribunaux et à la recherche de l'intérêt général ;

- les organes de direction des tribunaux, qui réunissent les présidents des tribunaux, ceux des différentes chambres des mêmes tribunaux, ainsi que des magistrats élus ;

– la commission de discipline du Conseil général du pouvoir judiciaire, agissant de sa propre initiative, sur demande motivée d'un autre organisme administratif, voire après dénonciation d'un particulier.

## 2. b) *L'instance disciplinaire*

### **L'instance disciplinaire dépend de la gravité de la faute.**

• Pour les **fautes très graves**, c'est **l'assemblée plénière du Conseil général du pouvoir judiciaire**.

Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est présidé par le président du Tribunal suprême et rassemble vingt membres. Tous sont nommés par le Roi sur proposition du ministre de la Justice après avoir été choisis par le Parlement :

– chaque assemblée élit, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, six membres parmi les magistrats en service, chaque catégorie de magistrat devant être représentée ;

– chaque assemblée élit, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, quatre membres parmi les juristes reconnus et expérimentés.

• Pour les **fautes graves**, c'est la **commission de discipline du Conseil général du pouvoir judiciaire**.

Elle se compose de cinq membres élus par ce dernier en son sein. Trois des cinq membres doivent être des magistrats.

• Pour les **fautes légères**, c'est le **président ou l'organe de direction du tribunal** auquel le magistrat mis en cause appartient, selon que la sanction consiste en un avertissement ou en une amende.

## 3. c) *Le déroulement de la procédure*

Toute demande de sanction doit faire l'objet, dans le délai d'un mois, d'un **rapport du service d'inspection du Conseil général du pouvoir judiciaire** <sup>(1)</sup>, qui peut proposer le classement sans suite, des vérifications complémentaires (c'est-à-dire une demande d'explication au magistrat visé par la plainte) ou l'ouverture directe de la procédure disciplinaire.

**La procédure disciplinaire est spécifique** : elle est décrite à l'article 125 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire.

Un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat mis en cause est chargé de l'instruction. Une fois celle-ci terminée, le magistrat instructeur notifie les

---

<sup>(1)</sup> Ce service d'inspection, prévu par la loi organique de 1985 comme l'un des organes techniques dont dispose le Conseil général du pouvoir judiciaire, est chargé de se rendre sur place pour contrôler le bon fonctionnement des juridictions.

charges et propose une sanction. Le magistrat mis en cause peut se faire assister par un avocat. Il peut contester les charges dans le délai de huit jours. Quand ce délai est expiré, le dossier est transmis à l'instance disciplinaire, afin que celle-ci prononce la sanction. Si la sanction demandée excède les limites de compétence de l'instance disciplinaire qui a entamé la procédure, l'instance disciplinaire de niveau supérieur est saisie et prend la décision définitive, qui est notifiée à l'intéressé, au ministère public et au plaignant.

La loi limite la durée de la procédure à **six mois**. En pratique, elle dure plus longtemps : entre six et douze mois.

### C. 3) LES SANCTIONS ET LES VOIES DE RECOURS

#### *1. a) Les sanctions*

Elles sont définies à l'article 420 de la loi organique de 1985, qui prévoit l'échelle suivante :

- **l'avertissement** ;
- **l'amende**, dont le montant ne peut pas excéder 3 000 € ;
- **la mutation d'office**, le nouveau poste devant être séparé de l'ancien d'au moins cent kilomètres ;
- **la suspension professionnelle**, d'une durée d'au plus trois ans ;
- **la destitution**.

La mutation d'office peut être assortie d'une interdiction temporaire de passer un concours. La durée de cette interdiction, nécessairement inférieure à trois ans, doit être précisée dans la décision de l'instance disciplinaire.

La loi associe :

- aux fautes légères un avertissement et/ou une amende d'au plus 300 € ;
- aux fautes graves une amende comprise entre 301 € et 3 000 € ;
- aux fautes très graves les autres sanctions (mutation d'office, suspension ou destitution).

Elle précise toutefois que l'instance disciplinaire peut, après examen des faits, infliger des sanctions moins lourdes que celles qui sont normalement prévues pour la faute commise.

Les sanctions sont inscrites dans le dossier des intéressés. Elles en sont effacées à l'issue d'une période de six mois à quatre ans, en fonction de la gravité de la faute commise.

*2. b) Les voies de recours ouvertes au magistrat sanctionné*

Le magistrat sanctionné peut contester la décision de deux façons :

– par un recours administratif si la sanction a été prise par les organes de direction des tribunaux ou par la section disciplinaire du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire ;

– par un recours contentieux devant la juridiction administrative.

La sanction est exécutoire lorsque tous les recours administratifs sont épuisés. Les associations professionnelles de magistrats peuvent faire un recours contentieux au nom de leurs membres.

\* \*

\*

Dans son rapport annuel, le Conseil général du pouvoir judiciaire fournit des statistiques sur l'activité de ses différentes commissions, et notamment de la commission de discipline.

Les derniers rapports donnent les indications suivantes :

	1999	2000	2001	2002
<b>Plaintes reçues :</b>	<b>1417</b>	<b>990</b>	<b>788</b>	<b>643</b>
Demandes d'explication au magistrat visé :	467	463	467	
(consécutives à des plaintes pour retard).....	367 (79 %)	376 (81 %)	381 (82 %)	
<b>Procédures disciplinaires ouvertes :</b>	<b>51</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>61</b>
Décisions définitives :	46	49	51	56
<b>Sanctions prononcées :</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>37</b>
par l'assemblée plénière du Conseil général du pouvoir judiciaire.....	4	5	8	11
par la commission de discipline du Conseil général du pouvoir judiciaire .....	10	14	18	19
par la hiérarchie .....	8	7	6	7

## ITALIE

L'article 104 de la **Constitution** garantit l'indépendance de la magistrature et énonce les principes relatifs à la composition du Conseil supérieur de la magistrature. D'après **l'article 105, les mesures disciplinaires applicables aux magistrats relèvent de la seule compétence du Conseil supérieur de la magistrature**, l'article 107 accordant toutefois au ministre de la Justice la possibilité de déclencher l'action disciplinaire.

**Les devoirs et les obligations des magistrats** ainsi que la **procédure disciplinaire** sont déterminés par le **décret législatif n° 511 du 31 mai 1946** (document n° 6) sur les garanties accordées aux magistrats.

### A. 1) LES DEVOIRS ET LES OBLIGATIONS DES MAGISTRATS

#### *1. a) Les sources*

Outre la Constitution, les principaux textes qui définissent les droits et les obligations des magistrats sont le décret n° 12 du 30 janvier 1941 et le décret législatif n° 511 du 31 mai 1946. Les dispositions du second, formulées de façon générale, ont été interprétées par **le Conseil supérieur de la magistrature**.

Par ailleurs, **l'Association nationale des magistrats** a rédigé un **code de déontologie** (document n° 7).

#### • **Le décret du 30 janvier 1941**

L'organisation judiciaire est toujours régie par ce décret, qui a été modifié à de nombreuses reprises et dont la réforme a également été envisagée plusieurs fois.

L'article 9 de ce texte énonce le serment prononcé lors de l'entrée dans la magistrature : « *Je jure d'être fidèle à la République italienne et à son chef, d'observer loyalement les lois de l'État et de remplir avec conscience les devoirs inhérents à mes fonctions.* »

L'article 16 du même texte interdit aux juges d'exercer une autre activité professionnelle, même à temps partiel, qu'il s'agisse d'un emploi public ou privé.

- **Le décret législatif du 31 mai 1946**

**L'article 18 de ce texte est la seule disposition normative définissant les fautes des magistrats.** Il énumère trois cas justifiant une sanction disciplinaire :

- le manquement à ses devoirs ;
- le fait de se conduire, aussi bien dans l'exercice des fonctions qu'en dehors, de façon à se rendre « *indigne de la confiance et de la considération* » dont un juge doit jouir ;
- la mise en danger du prestige de l'ordre judiciaire.

- **Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature**

Elles permettent de compléter le *corpus* des obligations des magistrats, notamment pour ce qui concerne les incompatibilités, professionnelles ou non.

Compte tenu de l'article 16 du décret du 30 janvier 1941, qui interdit aux juges d'exercer une autre activité professionnelle, **tout emploi annexe doit être autorisé par le Conseil supérieur de la magistrature.** En revanche, les magistrats peuvent publier des articles dans la presse, sous réserve qu'ils respectent l'obligation de réserve.

De même, le Conseil supérieur de la magistrature estime que les juges peuvent adhérer à un **parti politique**, mais qu'ils ne peuvent participer à une campagne électorale ou siéger au Parlement que s'ils sont en congé.

Posée dès les années 80, la question de l'appartenance à la **franc-maçonnerie** a été soumise au Conseil supérieur de la magistrature. La chambre disciplinaire a condamné toute adhésion à la loge P2, parce qu'il s'agissait d'une société secrète et qu'une telle adhésion violait l'article 18 de la Constitution (relatif à l'interdiction des associations secrètes). Par ailleurs, l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature a, en 1990, mis en garde les juges contre l'adhésion à des associations, lorsque celle-ci risquait d'entamer la confiance des citoyens dans la justice et que la solidarité exigée des membres risquait d'entrer en contradiction avec les obligations professionnelles des magistrats.

- **Le code de déontologie de l'Association nationale des magistrats**

En 1993, le gouvernement a, par délégation législative, adopté un décret prescrivant aux différentes administrations nationales l'élaboration de codes de déontologie visant à garantir la qualité des services rendus aux citoyens.

Le comité directeur de l'**Association nationale des magistrats**, bien que doutant de la constitutionnalité de la loi de délégation <sup>(1)</sup>, a établi un code de déontologie en 1994.

Ce code, qui comprend quatorze articles, est divisé en trois parties consacrées respectivement aux règles générales, aux principes d'indépendance, d'impartialité et de correction, et à la conduite dans l'exercice des fonctions professionnelles.

## *2. b) Les fautes disciplinaires*

Les textes qui définissent les devoirs et les obligations des magistrats ne précisent pas les comportements ou les actes susceptibles de constituer des fautes disciplinaires, mais **la jurisprudence de la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature** permet de définir les fautes des magistrats, qu'elles se rapportent ou non à l'exercice des fonctions judiciaires.

Les principales **fautes professionnelles** peuvent être classées en cinq groupes :

– les manquements à l'obligation d'exactitude (falsification de statistiques par exemple) ;

– les manquements à l'obligation de moralité (liens avec un avocat, avec une partie, avec la mafia...);

– les manquements à l'obligation de diligence (non-respect de la procédure, retards injustifiés, activité professionnelle très limitée...);

– les manquements à l'obligation de réserve (déclarations dans la presse sur des affaires couvertes par le secret de l'instruction ou sur des collègues) ;

– les manquements à l'obligation d'impartialité (recours systématique aux mêmes experts par exemple).

Dans sa **vie privée**, tout magistrat se doit de respecter la loi et de ne pas mettre en avant ses fonctions pour obtenir des avantages. Ainsi, en 1991, la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature a puni un magistrat pour infraction à la législation sur les armes. De même, en 1994, elle en a sanctionné un autre pour appartenance à une loge dont le serment de fidélité apparaissait incompatible avec le respect dû à la loi.

---

<sup>(1)</sup> L'article 102 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour traiter du statut des juges.

**Le projet de loi habilitant le gouvernement à réformer l'ordre judiciaire**, lequel est actuellement régi par le décret du 30 janvier 1941, détermine les principes généraux que le texte réglementaire devra respecter. Il prévoit notamment que celui-ci identifie les comportements susceptibles de justifier la mise en œuvre de la procédure disciplinaire. Ce projet de loi a été déposé le 29 mars 2002 au Sénat, où son examen se poursuit.

## B. 2) LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

### 1. a) *Le déclenchement de la procédure*

Conformément à l'article 107 de la Constitution, le **ministre de la Justice** est titulaire de l'action disciplinaire. Il peut agir par exemple à la suite du signalement d'un chef de juridiction, ou d'informations fournies par un justiciable mécontent, par un avocat, par un parlementaire ou par le médiateur de la République. Lorsque les faits évoqués semblent justifier une enquête, le ministre de la Justice peut saisir l'Inspection générale des services judiciaires. Le cas échéant, les conclusions du rapport d'inspection conduisent ensuite le ministre à poursuivre la procédure en saisissant le procureur général près la Cour de cassation.

Le **procureur général près la Cour de cassation** dispose également de la faculté autonome et discrétionnaire de mettre en mouvement la procédure.

La procédure doit être déclenchée dans le délai d'un an après que l'un des titulaires de l'action disciplinaire a pris connaissance des faits justifiant la demande de poursuite.

Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature reçoit directement des plaintes, de la part de chefs de juridiction ou de particuliers par exemple. Celles qui semblent mériter un examen <sup>(1)</sup> sont soumises à l'audience plénière, puis classées sans suite ou transmises au ministre de la Justice.

### 2. b) *L'instance disciplinaire*

D'après l'article 105 de la Constitution, « *les mesures disciplinaires concernant les magistrats relèvent de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature, selon les règles de l'ordre judiciaire.* ».

---

<sup>(1)</sup> L'une des neuf commissions permanentes du Conseil supérieur de la magistrature examine les plaintes des personnes privées.

**Aucune sanction ne peut être directement infligée par la hiérarchie. La chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature est seule compétente.**

Présidée par le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, elle comprend cinq autres membres du Conseil supérieur de la magistrature, élus par ce dernier en son sein : un magistrat de la Cour de cassation, deux juges du siège, un membre du ministère public, et un membre élu par les parlementaires.

Le fonctionnement et la composition du Conseil supérieur de la magistrature sont régis par une loi *ad hoc* du 24 mars 1958, qui a été modifiée par une loi du 28 mars 2002. Actuellement, le Conseil supérieur de la magistrature rassemble 27 membres. Outre les 3 membres de droit (le président de la République, qui préside, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près la Cour de cassation), il comprend 24 membres nommés pour quatre ans : 16 sont élus par les magistrats et 8 par les parlementaires parmi les professeurs d'université et les avocats. Une fois leur mandat achevé, les membres du Conseil supérieur de la magistrature ne sont pas immédiatement rééligibles. La présidence est en pratique assumée par le vice-président, qui est élu par le Conseil supérieur de la magistrature parmi ses membres élus par les parlementaires.

Le chef de l'État, en tant que président du Conseil supérieur de la magistrature, peut présider la chambre disciplinaire. En pareil cas, la présence du vice-président est exclue.

### *3. c) Le déroulement de la procédure*

Le procureur général près la Cour de cassation procède à une instruction sommaire ou demande à la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature de le faire.

Au sein de la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, la procédure se déroule selon les règles de l'ancien code de procédure pénale, qui date de 1930 <sup>(1)</sup>, complétées par des dispositions spécifiques à la procédure disciplinaire, le procureur général près la Cour de cassation exerçant les fonctions du ministère public. Le magistrat mis en cause peut se faire assister d'un défenseur. D'après le décret du 31 mai 1946, celui-ci ne pouvait pas être un magistrat. La Cour constitutionnelle a, dans une décision prise en novembre 2000, décidé qu'une telle limitation n'était pas constitutionnelle. De plus, contrairement à ce que prévoyait le texte de 1946, les débats sont publics. Cette pratique résulte d'une décision de la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, entérinée ultérieurement par le législateur.

---

<sup>(1)</sup> La procédure pénale de droit commun se déroule désormais selon les règles du nouveau code, qui date de 1988. Les nouvelles règles, influencées par le modèle anglo-saxon, ont perdu leur caractère essentiellement inquisitoire.

Pendant l'instruction ou pendant le jugement, la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature peut, de façon provisoire et à la demande du ministre de la Justice, suspendre le magistrat mis en cause. Elle peut également le priver de son traitement. Une telle suspension est obligatoire lorsque le magistrat a été arrêté.

Outre la procédure disciplinaire *stricto sensu*, le Conseil supérieur de la magistrature dispose d'un autre instrument pour sanctionner les magistrats qui, « *pour n'importe quelle raison, et même indépendamment de toute faute de leur part, ne peuvent plus exercer leurs fonctions dans leur poste de façon compatible avec le prestige du corps judiciaire* » : **l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature peut, après enquête et audition du magistrat concerné, décider de le déplacer d'office.**

### C. 3) LES SANCTIONS ET LES VOIES DE RECOURS

#### 1. a) Les sanctions

Les sanctions disciplinaires prévues par les articles 19, 20 et 21 du texte de 1946 sont les suivantes :

– **l'avertissement oral**, communiqué par le supérieur hiérarchique, qui établit un procès-verbal, lequel est transmis au ministre ;

– **le blâme**, pour lequel un procès-verbal, également transmis au ministre, est établi dans les mêmes conditions ;

– **le retard d'avancement**, d'une durée comprise entre deux mois et deux ans, et qui exclut que l'intéressé se présente à quelque examen, concours ou élection que ce soit ;

– **la révocation** <sup>(1)</sup>, avec, le cas échéant, perte des droits à pension.

Le blâme et le retard d'avancement peuvent être assortis d'un **changement d'affectation**.

La loi ne contient aucune indication de correspondance entre les fautes et les sanctions. En revanche, le projet de loi portant délégation au gouvernement de la compétence pour réformer l'ordre judiciaire prévoit que le futur décret doit définir une telle correspondance.

---

(1) Formellement, il existe une cinquième sanction, la destitution. De contenu identique à la révocation, elle est prononcée dans les cas où le magistrat mis en cause a fait l'objet d'une procédure pénale.

*2. b) Les voies de recours ouvertes au magistrat sanctionné*

Les décisions de la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature peuvent être contestées devant la **Cour de cassation**, qui contrôle aussi bien le respect des règles de procédure que l'existence et la qualification des faits reprochés.

Le ministre de la Justice, le procureur général près la Cour de cassation et le magistrat mis en cause peuvent exercer ce recours.

CANADA

**La loi constitutionnelle de 1867 énonce que les juges fédéraux ne peuvent être révoqués que sur décision du Parlement, prise à la suite d'une recommandation du ministre de la Justice.**

**D'après la loi sur les juges, une telle recommandation ne peut résulter que d'une décision du Conseil canadien de la magistrature.**

Institué par une modification apportée en 1971 à la loi sur les juges (document n° 8), le Conseil canadien de la magistrature est chargé d'améliorer le fonctionnement des juridictions et la qualité des services judiciaires. Pour assurer cette mission, il peut notamment procéder à des **enquêtes**, qui lui permettent de conclure à l'opportunité de recommander au ministre la révocation d'un magistrat.

Le texte ci-dessous n'analyse que le régime applicable aux quelque 1 000 **juges fédéraux**. Les juges provinciaux relèvent d'un régime distinct, qui diffère d'une province à l'autre.

A. 1) LES DEVOIRS ET LES OBLIGATIONS DES  
MAGISTRATS

*1. a) Les sources*

• **La loi constitutionnelle de 1867**

Elle dispose que les juges fédéraux « *resteront en fonction durant bonne conduite* ».

La notion d'inconduite demeure largement indéfinie, dans la mesure où aucun juge fédéral n'a encore été destitué en application de la procédure prévue par la loi constitutionnelle de 1867. Il est généralement admis qu'elle correspond aux situations où un magistrat porterait atteinte à l'intégrité des institutions judiciaires au point de faire perdre aux justiciables toute confiance dans le fonctionnement de la justice. Le non-respect de l'impartialité relèverait vraisemblablement de l'inconduite.

- **La loi sur les juges**

Elle ne définit pas explicitement les droits et les obligations des magistrats, mais dispose que la révocation peut être recommandée en cas de manquement à « *l'honneur et à la dignité* », ou aux « *devoirs de la charge* », sans que ces notions soient précisées.

De plus, la loi sur les juges interdit aux magistrats toute autre activité professionnelle annexe. Elle dispose en effet que : « *Les juges se consacrent à leurs fonctions judiciaires à l'exclusion de toute autre activité, qu'elle soit exercée directement ou indirectement, pour leur compte ou pour celui d'autrui* », et précise que la situation d'incompatibilité, même si elle n'est pas imputable au magistrat, constitue un motif de révocation.

- **Les principes de déontologie du Conseil canadien de la magistrature**

Le 1<sup>er</sup> décembre 1998, le Conseil canadien de la magistrature a rendu public ses « principes de déontologie judiciaire », destinés à fournir une ligne de conduite aux juges fédéraux (document n° 9). Ces principes regroupent l'ensemble des règles imposant aux magistrats une conduite compatible avec la fonction judiciaire et visent à assurer la confiance des citoyens dans l'institution. Développés dans une brochure de 50 pages, ils sont répartis en cinq catégories :

- **l'indépendance** c'est-à-dire le refus de toute influence extérieure ;

- **l'intégrité**, les magistrats étant invités à s'assurer du caractère irréprochable de leur conduite et à être eux-mêmes des justiciables exemplaires ;

- **la diligence**, qui doit caractériser toutes leurs activités professionnelles et qui traduit l'adhésion des juges au fonctionnement et aux valeurs de l'institution ;

- **l'égalité de traitement** et l'absence de discrimination ;

- **l'impartialité**, droit constitutionnellement garanti aux justiciables, qui exclut notamment toute activité partisane de la part des magistrats et oblige ces derniers à se récuser en cas de conflit d'intérêts.

En même temps que ces principes ont été publiés, un **comité consultatif, chargé de conseiller les magistrats sur leur application pratique**, a été créé. Ce comité réunit dix juges issus des différentes régions du Canada. Sans lien direct avec le Conseil canadien de la magistrature, il dispense ses conseils sur demande.

## *2. b) Les fautes disciplinaires*

Les textes qui définissent les devoirs et les obligations des magistrats ne précisent pas les comportements ou les actes susceptibles de constituer des fautes disciplinaires, mais le Conseil canadien de la magistrature, dans son rapport annuel, classe les plaintes reçues contre les magistrats en plusieurs catégories, parmi lesquelles la « partialité », les « conflits d'intérêt » et le « retard à rendre jugement » sont toujours isolés.

## B. 2) LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

### *1. a) Le déclenchement de la procédure*

- **Tout citoyen**, y compris le ministre fédéral de la Justice, peut écrire au Conseil canadien de la magistrature, afin de déposer une **plainte** au sujet d'un juge fédéral. La plainte doit porter sur la conduite du magistrat, et non sur une décision. Les plaintes anonymes sont recevables. La présentation de la plainte n'est enfermée dans aucun délai. La plainte n'entraîne l'ouverture d'une enquête formelle que si elle apparaît justifiée.

- Le ministre fédéral de la Justice et les procureurs généraux des provinces peuvent demander au Conseil canadien de la magistrature de procéder à une enquête sur un magistrat. Dans ce cas, l'enquête est obligatoire.

### *2. b) L'instance disciplinaire*

**La décision de révocation d'un magistrat est formellement prise par les deux assemblées parlementaires réunies, mais elle résulte d'une recommandation du ministre fédéral de la Justice. Une telle recommandation fait nécessairement suite à une décision de l'assemblée plénière du Conseil canadien de la magistrature, elle-même consécutive à une enquête.**

Le Conseil canadien de la magistrature se compose des 39 magistrats fédéraux les plus élevés dans la hiérarchie.

### *3. c) Le déroulement de la procédure*

La procédure se déroule conformément aux règles adoptées par le Conseil canadien de la magistrature et formalisées dans ses « procédures relatives aux plaintes » et son règlement sur les enquêtes.

- Les plaintes sont examinées par le président du **comité pour la conduite des juges** <sup>(1)</sup>, qui rejette les demandes manifestement infondées. Les autres sont soumises à un sous-comité, dont les membres (cinq au plus) sont choisis par le président du comité, de préférence parmi les membres du Conseil canadien de la magistrature. Les magistrats qui appartiennent au même tribunal que le juge mis en cause ne peuvent pas faire partie de ce sous-comité. Le sous-comité, qui peut faire effectuer une enquête et demander des explications au juge mis en cause, peut classer l'affaire, le cas échéant en exprimant sa réprobation. Il peut également recommander l'ouverture d'une **enquête formelle** au Conseil canadien de la magistrature. La décision d'ouvrir une enquête est prise par l'assemblée plénière du Conseil canadien de la magistrature.

Dans ce cas, un **comité d'enquête**, formé de deux membres du Conseil canadien de la magistrature et d'un avocat indépendant désigné par le ministre fédéral de la Justice pour défendre l'intérêt général, est nommé. Ce comité est doté des mêmes pouvoirs qu'une cour fédérale : il peut convoquer des témoins et recueillir leur témoignage, exiger la production de documents etc. Le juge incriminé peut se faire assister par un avocat. Il est entendu s'il le souhaite. Les audiences du comité d'enquête sont publiques.

Le comité présente son rapport au Conseil canadien de la magistrature. Le rapport peut conclure à l'opportunité de révoquer le magistrat pour inaptitude à remplir utilement ses fonctions.

**C'est le Conseil canadien de la magistrature en séance plénière qui décide de recommander ou non au ministre de la Justice la révocation du magistrat incriminé.** Les membres du comité d'enquête ne participent pas aux délibérations du Conseil canadien de la magistrature se rapportant à l'affaire sur laquelle ils ont enquêté.

- Lorsque le Conseil canadien de la magistrature est saisi d'une « demande » d'enquête du ministre fédéral de la Justice ou d'un procureur général de province, le comité d'enquête est nommé directement.

### C. 3) LES SANCTIONS ET LES VOIES DE RECOURS

#### 1. a) Les sanctions

La **lettre de désapprobation** et la **révocation** sont les seules sanctions prévues.

---

<sup>(1)</sup> Le comité pour la conduite des juges est l'un des neuf comités permanents du Conseil canadien de la magistrature, au même titre que le comité pour la formation des juges ou le comité pour le traitement et les avantages sociaux des juges.

*2. b) Les voies de recours ouvertes au magistrat sanctionné*

Aucun recours n'est possible, mais le magistrat incriminé a la possibilité, à tous les stades de la procédure à partir du moment où la plainte est confiée au président du comité pour la conduite des juges, d'être entendu, de présenter tous les éléments utiles à sa défense et de contre-interroger les témoins.

\* \*

\*

Depuis 1990, le Conseil canadien de la magistrature est saisi chaque année d'un nombre de plaintes compris entre 100 et 200 (180 en 2001-2002, 150 en 2000-2001, 169 l'année précédente). **Presque toutes sont classées avant d'être transmises à un sous-comité.**

Ainsi, au cours de l'exercice 2001-2002, deux affaires ont été renvoyées à des sous-comités. Dans l'un des deux cas, le sous-comité a conclu que le juge avait émis une remarque déplacée et a exprimé sa désapprobation à l'intéressé par courrier. Dans le second, le sous-comité a recommandé l'ouverture d'une enquête. Le Conseil a suivi le sous-comité, mais le dossier a été classé à la suite de la démission du juge.

Ces chiffres illustrent l'activité disciplinaire du Conseil canadien de la magistrature au cours de ses trente années de vie. En effet, entre sa création en décembre 1971 et le 31 mars 2002, le Conseil a décidé à six reprises de la création d'un comité d'enquête à la suite de plaintes. Pendant la même période, il lui a été demandé par le ministre ou par un procureur général de province cinq fois d'ouvrir une enquête. Une seule fois, en 1996, le Conseil a recommandé la révocation au ministre.

*LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS*

- Document n° 1**      Allemagne – Loi fédérale modifiée du 8 septembre 1961 sur les juges (langue originale)
- Document n° 2**      Angleterre et pays de Galles – Guide sur les activités et les intérêts des juges extérieurs à leurs fonctions judiciaires (langue originale)
- Document n° 3**      Angleterre et pays de Galles – Protocole sur le traitement des plaintes relatives au comportement des magistrats conclu en avril 2003 entre le Lord Chancelier et les représentants de l’ordre judiciaire (langue originale)
- Document n° 4**      Danemark – Article 1a et chapitre 4 de la loi n° 815 du 30 septembre 2003 portant code judiciaire (langue originale)
- Document n° 5**      Espagne – Articles 107 à 148 de la loi organique du 1<sup>er</sup> juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire, régissant le Conseil général du pouvoir judiciaire et articles 414 à 427 de la même loi, régissant la responsabilité disciplinaire des juges (langue originale)
- Document n° 6**      Italie – Décret législatif royal n° 511 du 31 mai 1946 sur les garanties accordées aux magistrats (langue originale)
- Document n° 7**      Italie – Code de déontologie de l’Association nationale des magistrats (langue originale)
- Document n° 8**      Canada – Partie II de la loi sur les juges, relative au Conseil canadien de la magistrature
- Document n° 9**      Canada – Principes de déontologie judiciaire du Conseil canadien de la magistrature