

CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 12 mars 2026

N° 410658

EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif au renforcement des juridictions criminelles

NOR : JUSB2604412L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 25 février 2026 d'un projet de loi organique relatif au renforcement des juridictions criminelles.
2. Ce projet de loi, qui comprend deux articles, vise à modifier le chapitre V de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature relatif à l'intégration provisoire dans le corps judiciaire, en ajoutant deux nouvelles sous-sections propres aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et aux assesseurs citoyens. Complétant le projet de loi ordinaire dont le Conseil d'Etat est parallèlement saisi, il organise les conditions dans lesquelles des juges non professionnels autres que les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et les magistrats à titre temporaire peuvent compléter la composition des cours criminelles départementales.
3. Le Conseil d'Etat relève que l'article 41-10 A de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pose le principe selon lequel les magistrats à titre temporaire et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et les assesseurs citoyens *« ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés. Ils ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés »*, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui admet, à la condition que soient fixées des garanties appropriées pour les exercer, qu'une part limitée des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière, puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire (Décisions n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, loi organique relative aux magistrats exerçant à titre temporaire, n° 2011-635 du 4 août 2011, loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, n° 2016-532 QPC du 1^{er} avril 2016, composition de la formation collégiale du tribunal correctionnel du territoire des îles de Wallis et Futuna).
4. Le Conseil d'Etat rappelle que la possibilité de confier des missions juridictionnelles à des juges non professionnels est par ailleurs soumise à l'existence de garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires imposant notamment que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions. En outre, il relève que,

dans sa décision du 20 février 2003 n° 2003-466 DC, le Conseil constitutionnel impose « *des garanties appropriées permettant de satisfaire (...) aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789* ».

5. En premier lieu, le projet de loi entend pérenniser l'expérimentation, initiée par les lois organique n° 2021-1728 et ordinaire n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles. Le Conseil d'Etat note que le rapport d'évaluation, prévu par le II de l'article 10 de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui a été remis au Parlement confirme le succès de cette expérimentation, décrite comme ayant permis tout à la fois d'améliorer, par l'ouverture qu'elle suppose, le fonctionnement des juridictions concernées, et de renforcer utilement les effectifs pouvant siéger au sein des cours criminelles départementales.

6. Le projet de loi reprend largement le dispositif qui avait été prévu dans le cadre de l'expérimentation, désormais intégré directement dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature. Il prévoit ainsi que seuls peuvent être nommés avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, les avocats ayant au moins vingt ans d'exercice professionnel et n'ayant pas exercé depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel où ils seront affectés. Il précise qu'ils seront soumis au statut de la magistrature, sous réserve de certains aménagements liés à leurs conditions de nomination et de formation initiale, et d'incompatibilités qui leur sont propres.

7. En second lieu, le projet de loi prévoit que peuvent être nommés citoyens assesseurs des personnes qui justifient d'un intérêt la participation au service public de la justice et qui justifient d'une expérience ou d'une compétence qui les qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires pénales, ou ont validé un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à deux années, ou justifient d'une qualification reconnue au moins équivalente. Le Conseil d'Etat estime que ces critères, appréciés dans le cadre d'un processus de nomination impliquant une évaluation par les chefs des cours dans lesquelles ils seront nommés et un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, renforcée par l'exigence d'une formation préalable élaborée spécifiquement pour leur permettre d'assurer les missions que la loi leur confie, sont de nature à garantir leur capacité à exercer des fonctions juridictionnelles dans le cadre d'une formation collégiale.

S'agissant des assesseurs citoyens qui seront également soumis au statut de la magistrature, le projet de loi ajoute aux règles de droit commun de prévention des conflits d'intérêts des dispositions propres à leur situation, l'ensemble étant de nature à garantir leur indépendance.

8. Le Conseil d'Etat estime en conséquence que le projet de loi organique comporte, tant pour les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles que pour les citoyens assesseurs, des garanties de capacité et d'indépendance conformes aux exigences constitutionnelles.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 12 mars 2026.