

N° 457
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mars 2026

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(procédure accélérée)

relatif au renforcement des juridictions criminelles,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par M. Gérald DARMANIN,

Garde des sceaux, ministre de la justice

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs

La situation actuelle d'engorgement des juridictions criminelles fait naître des insatisfactions légitimes auprès des justiciables concernés, en particulier les victimes, en raison des délais de jugement, et nourrissent la défiance des citoyens à l'égard de la justice.

Afin de remédier à cet engorgement des juridictions criminelles et à la crise de confiance qui tient à une érosion profonde du lien entre les français et leur justice, le projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes prévoit notamment d'accélérer le temps judiciaire et d'assouplir la composition de ces juridictions. L'objectif est d'améliorer la procédure de jugement des crimes pour permettre une plus grande célérité des décisions rendues.

À ce titre, le projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes prévoit la généralisation des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ainsi que l'intégration de citoyens assesseurs dans la composition des cours criminelles départementales. A l'appui d'une telle disposition, le présent projet de loi organique vient modifier l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature afin de pérenniser le statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et créer le statut de citoyens assesseurs, lesquels pourront exercer uniquement les fonctions d'assesseur au sein des cours criminelles départementales.

Cette ouverture supplémentaire de la composition des formations des cours criminelles départementales vient conforter le sentiment que la justice mêle de nombreuses expériences professionnelles, spécialement celles garantissant une expertise particulière des droits de la défense. En outre, elle renforce la participation des citoyens au fonctionnement du service public de la justice, ce qui est de nature à restaurer la confiance de nos concitoyens dans la justice.

L'article 1^{er} inscrit, dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, la compétence des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et des citoyens assesseurs pour exercer les fonctions

d'assesseur dans les cours criminelles départementales, afin de respecter l'exigence constitutionnelle de capacité.

Dans son 1°, cet article complète les dispositions de l'article 41-10 A pour prévoir que la cour criminelle départementale ne peut comprendre plus de deux assesseurs choisis parmi les magistrats exerçant à titre temporaire, les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et les citoyens assesseurs, en application de la jurisprudence du conseil constitutionnel qui impose que les juges non professionnels soient minoritaires dans une formation collégiale.

Dans son 2°, il complète la section II du chapitre V d'une sous-section III consacrée au statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Ceux-ci seront régis par les nouveaux articles 41-33 à 41-38 de l'ordonnance.

Ces dispositions prévoient que seuls les avocats honoraires peuvent être nommés pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales, sous réserve notamment de ne pas avoir exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont affectés. Cette restriction permet, d'une part, de garantir un niveau de compétence certain, dès lors que pour pouvoir se prévaloir de l'honorariat, les avocats doivent avoir exercé durant vingt années, et d'autre part, de prévenir les conflits d'intérêts et garantir l'indépendance et l'impartialité de cet assesseur.

Les avocats honoraires ainsi recrutés sont nommés pour une durée de cinq ans, dans les formes prévues à l'article 28 de l'ordonnance. Ils peuvent être nommés pour un second mandat pour la même durée et dans les mêmes formes.

Lors de leur premier mandat, ils suivent une formation préalable à leur prise de fonctions, organisée par l'école nationale de la magistrature. Un décret en conseil d'État viendra déterminer les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, ainsi que les modalités d'organisation et d'indemnisation de la formation et sa durée.

Préalablement à leur entrée en fonctions, ils prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6 de l'ordonnance statutaire.

Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont soumis au statut des magistrats, conformément aux exigences du conseil constitutionnel, afin d'être astreints aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière.

Le caractère temporaire et partiel des fonctions qu'ils exercent justifie cependant des adaptations. Les dispositions indiquent ainsi que ces juges non professionnels ne peuvent recevoir aucun avancement de grade ni être mutés sans leur consentement. Elles précisent également les activités incompatibles avec l'exercice des fonctions d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, les conditions de la remise de leur déclaration d'intérêts et les conditions d'une action disciplinaire à leur égard.

Un décret en conseil d'État précisera les conditions de la rémunération des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent demeurer en fonctions au-delà de l'âge de soixante-quinze ans, à l'instar des autres juges non professionnels, et il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'à leur demande ou dans le cas où aurait été prononcée à leur encontre, à titre de sanction disciplinaire, la fin des fonctions.

Durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions judiciaires, ces avocats honoraires sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec les fonctions judiciaires qu'ils ont exercées.

Dans son 3^o, l'article 1^{er} complète la section II du chapitre V d'une sous-section IV consacrée au statut des citoyens assesseurs. Ceux-ci seront régis par les nouveaux articles 41-39 à 41-43 de l'ordonnance.

Ces dispositions prévoient que pour être nommés en cette qualité, les citoyens assesseurs devront justifier de l'intérêt qu'ils portent à la participation aux missions du service public de la justice. Ils devront également satisfaire aux conditions prévues à l'article 16, comme tous les magistrats, et justifier soit de compétences ou d'une expérience les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires pénales, soit d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à deux années d'études après le baccalauréat ou d'une qualification reconnue au moins équivalente dans des conditions fixées par décret en conseil d'État.

Ces conditions permettent d'ouvrir largement l'exercice des fonctions judiciaires aux citoyens qui souhaitent contribuer à l'œuvre de justice, tout en garantissant leur aptitude à rendre la justice.

Les citoyens assesseurs ainsi recrutés sont nommés pour une durée de quatre ans non renouvelables, dans les formes prévues à l'article 28 de l'ordonnance.

Ils suivent une formation préalable à leur prise de fonctions, organisée par l'école nationale de la magistrature. Un décret en conseil d'État viendra

déterminer les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, ainsi que les modalités d'organisation et d'indemnisation de la formation et sa durée.

Préalablement à leur entrée en fonctions, ils prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6 de l'ordonnance statutaire.

De même que les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, les citoyens assesseurs sont soumis au statut des magistrats, conformément aux exigences du conseil constitutionnel, afin d'être astreints aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière. Le caractère temporaire et partiel des fonctions qu'ils exercent justifie cependant des adaptations.

Les dispositions statutaires indiquent que ces juges non professionnels ne peuvent pas être mutés sans leur consentement. Elles précisent également les activités incompatibles avec l'exercice des fonctions de citoyens assesseurs, les conditions de la remise de leur déclaration d'intérêts et les conditions d'une action disciplinaire à leur égard.

Un décret en conseil d'État précisera les conditions de dépôt et d'instruction des candidatures, de la formation et de la rémunération des citoyens assesseurs.

Les citoyens assesseurs ne peuvent demeurer en fonctions au-delà de l'âge de soixante-quinze ans, à l'instar des autres juges non professionnels, et il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'à leur demande ou dans le cas où aurait été prononcée à leur encontre, à titre de sanction disciplinaire, la fin des fonctions.

Durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions judiciaires, ces citoyens assesseurs sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec les fonctions judiciaires qu'ils ont exercées.

L'article 2 précise que le 3° de l'article 1^{er} de la loi organique consacré au statut des citoyens assesseurs entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2027, en cohérence avec l'entrée en vigueur des dispositions des b, c et e du 10° du I de l'article 2 du projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes.

Il prévoit également la possibilité pour les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles nommés à titre expérimental en application de la loi n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire d'exercer un second mandat d'une durée de cinq ans.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif au renforcement des juridictions criminelles, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 18 mars 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : Gérald DARMANIN

Projet de loi organique relatif au renforcement des juridictions criminelles

Article 1^{er}

- ① L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifiée :
- ② 1° Au début de la seconde phrase de l'article 41-10 A, le mot : « Ils » est remplacé par les mots : « Ces magistrats, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et les citoyens assesseurs » ;
- ③ 2° La section II du chapitre V est complétée par une sous-section III ainsi rédigée :
 - ④ « *Sous-section III*
 - ⑤ « *Des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles*
 - ⑥ « Art. 41-33. – Des avocats honoraires peuvent être nommés pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales.
 - ⑦ « Ils doivent satisfaire aux conditions définies à l'article 16 et ne pas avoir exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont affectés.
 - ⑧ « Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent demeurer en fonctions au-delà de l'âge de soixante-quinze ans.
 - ⑨ « Art. 41-34. – Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles recrutés au titre de l'article 41-33 sont nommés pour une durée de cinq ans, dans les formes prévues à l'article 28.
 - ⑩ « Ils peuvent être nommés pour un second mandat pour la même durée et dans les mêmes formes.
 - ⑪ « L'article 27-1 n'est pas applicable à leur nomination.
 - ⑫ « Lors de leur premier mandat, ils suivent une formation préalable à leur prise de fonctions, organisée par l'Ecole nationale de la magistrature.
 - ⑬ « Préalablement à cette entrée en fonctions, ils prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.
 - ⑭ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, ainsi que la durée de la formation, ses modalités d'organisation et d'indemnisation.

- ⑮ « Art. 41-35. – Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont soumis au présent statut.
- ⑯ « Toutefois, ils ne peuvent ni être membres du Conseil supérieur de la magistrature, ni participer à la désignation des membres de cette instance.
- ⑰ « Ils sont affectés à une cour d'appel. Ils ne peuvent recevoir aucun avancement de grade. Ils ne peuvent être mutés sans leur consentement.
- ⑱ « Pour l'application de l'article 7-2, les avocats honoraires remettent leur déclaration d'intérêts au premier président de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions.
- ⑲ « Les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables.
- ⑳ « Ils sont indemnisés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.
- ㉑ « Art. 41-36. – Par dérogation au premier alinéa de l'article 8, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de ces fonctions et à leur indépendance. Les membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et leurs salariés ne peuvent exercer des fonctions judiciaires dans le ressort de la cour d'appel où ils ont leur domicile professionnel ; ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont affectés.
- ㉒ « Sans préjudice du deuxième alinéa de l'article 8, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités.
- ㉓ « En cas de changement d'activité professionnelle, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles en informent le premier président de la cour d'appel à laquelle ils sont affectés, qui leur fait connaître, le cas échéant, que leur nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

- ②④ « Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent connaître d'une affaire présentant un lien avec leur activité professionnelle ou lorsqu'ils entretiennent ou ont entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces hypothèses, le président de la cour criminelle départementale décide, à la demande des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou de l'une des parties, que l'affaire sera renvoyée à une formation de jugement autrement composée. Cette décision n'est pas susceptible de recours.
- ②⑤ « Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent ni mentionner cette qualité ni en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de leur activité professionnelle, tant pendant la durée de ces fonctions juridictionnelles que postérieurement.
- ②⑥ « *Art. 41-37.* – Le pouvoir d'avertissement et le pouvoir disciplinaire à l'égard des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles est exercé par l'autorité investie de ce pouvoir dans les conditions prévues aux articles 43 à 58. Cette autorité peut, indépendamment de la sanction prévue au 1° de l'article 45, prononcer, à titre de sanction exclusive de toute autre sanction disciplinaire, la fin des fonctions de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles.
- ②⑦ « *Art. 41-38.* – Il ne peut être mis fin aux fonctions des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre la sanction prévue à l'article 41-37.
- ②⑧ « Durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, ces avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec les fonctions juridictionnelles qu'ils ont exercées. »
- ②⑨ 3° La section II du chapitre V est complétée par une sous-section IV ainsi rédigée :
- ③⑩ « *Sous-section IV*
- ③⑪ « *Des citoyens assesseurs*
- ③⑫ « *Art. 41-39.* – Peuvent être nommés citoyens assesseurs, pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales, les personnes justifiant d'un intérêt pour la participation aux missions du service public de la justice.

- ③③ « Ils doivent également satisfaire aux conditions prévues à l'article 16 et justifier, soit de compétences ou d'une expérience les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires pénales, soit d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à deux années d'études après le baccalauréat ou d'une qualification reconnue au moins équivalente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.
- ③④ « Les citoyens assesseurs ne peuvent demeurer en fonctions au-delà de l'âge de soixante-quinze ans.
- ③⑤ « Art. 41-40. – Les citoyens assesseurs recrutés au titre de l'article 41-39 sont nommés pour une durée de quatre ans, non renouvelable, dans les formes prévues à l'article 28.
- ③⑥ « L'article 27-1 n'est pas applicable aux nominations des citoyens assesseurs.
- ③⑦ « Ils suivent une formation préalable à leur prise de fonctions, organisée par l'Ecole nationale de la magistrature.
- ③⑧ « Préalablement à leur entrée en fonctions, ils prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.
- ③⑨ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, ainsi que la durée de la formation, ses modalités d'organisation et d'indemnisation.
- ④① « Art. 41-41. – Les citoyens assesseurs sont soumis au présent statut.
- ④② « Toutefois, ils ne peuvent ni être membres du Conseil supérieur de la magistrature, ni participer à la désignation des membres de cette instance.
- ④③ « Ils sont affectés à une cour d'appel. Ils ne peuvent être mutés sans leur consentement.
- ④④ « Pour l'application de l'article 7-2, les citoyens assesseurs remettent leur déclaration d'intérêts au premier président de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions.
- ④⑤ « Les articles 12-1, 13 et 76 ne leur sont pas applicables.
- ④⑥ « Ils sont indemnisés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

- ④⑥ « Art. 41-42. – Par dérogation au premier alinéa de l'article 8, les citoyens assesseurs peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance. Les membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et leurs salariés ne peuvent exercer des fonctions judiciaires dans le ressort de la cour d'appel où ils ont leur domicile professionnel ; ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont affectés.
- ④⑦ « Sans préjudice de l'application du deuxième alinéa de l'article 8, les citoyens assesseurs ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités.
- ④⑧ « En cas de changement d'activité professionnelle, le citoyen assesseur en informe le premier président de la cour d'appel à laquelle il est affecté, qui lui fait connaître, le cas échéant, que sa nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice de ses fonctions judiciaires.
- ④⑨ « Le citoyen assesseur ne peut connaître d'une affaire présentant un lien avec son activité professionnelle ou lorsqu'il entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces hypothèses, le président de la cour criminelle départementale décide, à la demande de celui-ci ou de l'une des parties, que l'affaire sera renvoyée à une formation de jugement autrement composée. Cette décision n'est pas susceptible de recours.
- ⑤⑩ « Les citoyens assesseurs ne peuvent ni mentionner cette qualité ni en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de leur activité professionnelle, tant pendant la durée de l'exercice de leurs fonctions qu'à l'issue de celles-ci.
- ⑤⑪ « Art. 41-43. – Les articles 41-37 et 41-38 sont applicables aux citoyens assesseurs. »

Article 2

- ① 1° Le 3° de l'article 1^{er} de la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027 ;

- ② 2° Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles qui ont effectué un premier mandat dans le cadre de leur nomination à titre expérimental en application de l'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire peuvent être nommés pour un second mandat d'une durée de cinq ans selon les modalités de nomination prévues aux articles 41-33 et 41-34 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans leur rédaction résultant de l'article 1^{er} de la présente loi organique.



TEXTE SOUMIS À LA DÉLIBÉRATION
DU CONSEIL DES MINISTRES

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE relatif au renforcement des juridictions criminelles

NOR : JUSB2604412L/Bleue-1

17 mars 2026

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GÉNÉRALE</u>	3
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	16
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	17
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	18
ARTICLE 1 (2 ^o) – PÉRENNISATION DU STATUT DES AVOCATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	19
ARTICLE 1 ^{ER} (3 ^o) – CRÉATION DU STATUT DES CITOYENS ASSESSEURS	43

INTRODUCTION GÉNÉRALE

(i) CADRE JURIDIQUE ACTUEL

a) **Au niveau national**

➤ La spécificité d'un statut relevant de la compétence du législateur organique

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

Ainsi que le rappelle le Conseil constitutionnel dans un considérant de principe, « en spécifiant que ressortit au domaine d'intervention d'une loi ayant le caractère de loi organique une matière que l'article 34 range par ailleurs au nombre de celles relevant de la compétence du législateur, le Constituant a entendu accroître les garanties d'ordre statutaire accordées aux magistrats »¹.

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

Le Conseil constitutionnel a, en outre, considéré que, « dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, doivent être respectés non seulement le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et la règle de l'inamovibilité des magistrats du siège, comme l'exige l'article 64 de la Constitution, mais également le principe proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, ils " sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents" ; qu'il résulte de ces dispositions, s'agissant du recrutement des magistrats, en premier lieu, qu'il ne doit être tenu compte que des capacités, des vertus et des talents ; en deuxième lieu, que les capacités, vertus et talents

¹ [Cons. cons., 21 février 1992, n° 92-305 DC, cons. 6](#) ; [Cons. cons., 19 juin 2001, n° 2001-445 DC, cons. 3](#)

ainsi pris en compte doivent être en relation avec les fonctions de magistrats et garantir l'égalité des citoyens devant la justice ; enfin, que les magistrats doivent être traités de façon égale dans le déroulement de leur carrière ; »².

Les règles statutaires auxquelles sont soumis les magistrats sont définies par [l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature](#).

L'ordonnance du 22 décembre 1958 définit notamment :

- L'organisation du corps judiciaire, caractérisée par son unité nonobstant l'appartenance au parquet ou au siège, ainsi que les droits et les devoirs de ses membres (chapitre I) ;
- Les conditions de recrutement et la formation professionnelle des magistrats (chapitre II) ;
- Les procédures de nomination, qui se caractérisent par l'intervention du CSM et par des règles de nature à garantir l'indépendance de l'ensemble des magistrats et l'inamovibilité de ceux du siège (chapitre III pour les magistrats des premier et second grades, chapitre V pour les magistrats hors hiérarchie et, à compter de l'entrée en vigueur de la [loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023](#) relative à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, chapitre IV pour les magistrats du troisième grade) ;
- Les conditions du recrutement de juges pour une durée limitée, à temps plein ou à temps partiel, et ayant vocation à n'exercer qu'une part limitée des attributions juridictionnelles (chapitre V : conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation, magistrats des cours d'appel et des tribunaux en service extraordinaire, détachés judiciaires, magistrats exerçant à titre temporaire, magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles) ;
- Les règles disciplinaires, caractérisées par un rôle du CSM distinct pour les magistrats du siège et ceux du parquet (chapitre VII) ;
- Les règles régissant les positions administratives (chapitre VIII) ;
- Les règles régissant la cessation de fonctions (chapitre IX).

Ainsi que le précise le Conseil constitutionnel, « *la loi organique portant statut des magistrats doit [...] déterminer elle-même les règles statutaires applicables aux*

² [Cons. cons., 21 février 1992, n° 92-305 DC, cons. 7 ; 19 juin 2001, n° 2001-445, cons. 4.](#)

magistrats, sous la seule réserve de la faculté de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de certaines mesures d'application des règles qu'elle a posées »³.

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

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

➤ L'articulation avec le statut général des fonctionnaires

Les magistrats de l'ordre judiciaire bénéficient d'un statut autonome, distinct du statut général des fonctionnaires, autonomie qui découle du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire⁴, affirmé par l'article 64 de la Constitution et indispensable corollaire de l'indépendance des juridictions, est traditionnellement entendu comme une protection de l'autorité judiciaire contre les empiètements du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif⁵. Cette indépendance des juges constitue également l'obligation pour les magistrats de se mettre à l'abri de toute forme de dépendance dans l'exercice de leurs activités professionnelles.

L'autonomie statutaire se matérialise d'abord par le niveau de norme dont dépend le statut de la magistrature. Ce dernier relève du niveau organique en application de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *Une loi organique porte statut des magistrats.* »

Le statut général des fonctionnaires relève, quant à lui, de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat s'agissant du statut des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel⁶. Garant des libertés individuelles, le magistrat de l'ordre judiciaire est soumis à un statut propre qui constitue le miroir de la spécificité constitutionnelle des fonctions qu'il exerce.

Ainsi, les magistrats de l'ordre judiciaire ont été pendant longtemps privés du droit syndical qui n'a été inscrit au sein de l'ordonnance qu'à partir de la promulgation de la loi organique du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature qui a introduit dans l'ordonnance statutaire un [article 10-1](#). Jusqu'à la loi organique du 20 novembre 2023, le corps de la magistrature était dépourvu d'instance

³ [Cons. cons., 21 février 1992, n° 92-305 DC](#), cons. 6 ; [19 juin 2001, n° 2001-445 DC](#), cons. 3.

⁴ [Cons. cons. 19 juin 2001 n° 2001-445 DC cons 4](#)

⁵ [Cons. cons. 22 juillet 1980, n° 80-119 DC](#)

⁶ [CE, n° 359716, 21 février 2014](#)

de dialogue social dont la consultation était obligatoire et au sein desquelles les représentants des magistrats pouvaient voter et émettre des avis.

L'autonomie statutaire de la magistrature se matérialise ensuite par les règles qui organisent l'exercice des fonctions de magistrats comme, par exemple l'implication de l'organe constitutionnellement indépendant qu'est le Conseil supérieur de la magistrature dans la carrière des magistrats⁷ ou l'inamovibilité, principe non applicable aux fonctionnaires.

Néanmoins, les positions administratives applicables aux magistrats étant similaires à celles des fonctionnaires, l'ordonnance du 22 décembre 1958 renvoie expressément à certaines règles applicables à ces derniers en la matière.

Ainsi, aux termes du premier alinéa de l'article 67 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susmentionnée, « *Tout magistrat est placé dans l'une des positions suivantes : 1° En activité ; 2° En service détaché ; 3° En disponibilité ; 4° Sous les drapeaux ; 5° En congé parental* » et aux termes de l'article 68 du même texte « *Les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les positions ci-dessus énumérées s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire et sous réserve des dérogations ci-après.* »

En application de ce principe, certaines règles prévues par le statut général des fonctionnaires et par ses décrets d'application⁸ s'appliquent aux magistrats placés dans les positions suivantes :

- Activité : soit principalement les règles régissant les congés de toute nature ou les mises à disposition ;
- Détachement : soit essentiellement les conditions du retour de détachement, les règles de départ étant en grande partie prévues par l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;
- Disponibilité : soit notamment de la définition des différentes catégories de disponibilité ;
- En congé parental.

⁷ Il intervient à la fois en matière de discipline (article 65 de la constitution), qu'en matière de nomination (article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958), et en matière d'intégration dans le corps (Article 41-12 de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

⁸ Dispositions des articles 32 à 54 de la [loi n° 84-16 du 11 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, abrogées et codifiées au [titre Ier du livre V du code général de la fonction publique](#) et ses décrets d'application concernant les positions : [décret n° 85-986 du 16 septembre 1985](#) relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions) mais également les dispositions liées aux instances médicales et aux régimes juridiques afférents, [décret n° 82-453 du 28 mai 1982](#) relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique

Certaines de ces règles ayant été élaborées sans tenir compte des spécificités du corps judiciaire, il peut en résulter des difficultés d'application aux magistrats.

b) Au niveau européen et international

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

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

Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont repris au plan européen par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, à l'article 6. Dans de nombreuses décisions, la Cour européenne est venue en préciser les implications concrètes, en énonçant notamment que l'indépendance du tribunal s'apprécie au regard du mode de désignation et de la durée du mandat de ses membres, en posant le principe d'inamovibilité des juges au cours de leur mandat comme un corollaire de leur indépendance et en veillant à ce que le juge ne reçoive aucune pression ou instruction dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, qu'elles émanent du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif ou des parties. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 18 décembre 2000 a également proclamé ces principes à l'article 47.

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

Sur le plan européen, la Charte européenne sur le statut des juges, adoptée par les participants de pays européens et les membres de deux associations internationales

de juges réunis du 8 au 10 juillet 1998 à Strasbourg reprend ces principes, en les développant. Elle promeut notamment le principe de non-discrimination dans le recrutement, garantit le principe d'inamovibilité des juges, leur promotion à l'ancienneté ou par le mérite, leur droit à la formation, leur libre exercice de toute activité extérieure, sous réserve que celle-ci ne porte pas atteinte à leur impartialité, leur indépendance et leur disponibilité, ainsi qu'une rémunération suffisante.

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

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

(II) LES MODIFICATIONS SUCCESSIVES DU STATUT DE LA MAGISTRATURE

L'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée a été modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, la dernière datant du 20 novembre 2023 est une réforme d'ampleur. Il sera rappelé ici les principaux apports des dernières modifications, en lien avec l'objet du présent projet de loi organique.

➤ La loi organique n° 2003-153 du 27 février 2003 relative aux juges de proximité

Cette loi organique a défini les conditions de recrutement et de nomination des juges de proximité ainsi que les modalités d'application à leur égard de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée. Ce statut a été abrogé par la loi organique du 8 août 2016 (cf. G - *infra*).

➤ La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

La loi organique du 8 août 2016 a modifié en profondeur l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. Cette réforme s'est inscrite dans le cadre de la réforme plus globale de la justice dénommée « J21 – la justice du 21ème siècle ». Ce vaste chantier, initié dès 2012, tendait à adapter la justice aux évolutions de la société en inscrivant l'institution judiciaire dans le mouvement de modernisation et de simplification des institutions publiques voulu par le Gouvernement. Dans ce cadre, deux lois qui s'articulent et se complètent ont été adoptées par le Parlement : une loi organique, le 8 août 2016, visant à renforcer l'indépendance de la magistrature, et une loi du 18 novembre 2016, visant à apporter des solutions aux difficultés rencontrées par les juridictions.

Cette loi a notamment ouvert aux magistrats honoraires la possibilité d'exercer des fonctions juridictionnelles, soit en tant qu'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance et des cours d'appel, soit en tant que substitut ou substitut général. Elle a également intégré dans l'ordonnance statutaire les dispositions relatives à la réserve judiciaire des magistrats.

Il a aussi été procédé, dans le cadre de cette réforme à la fusion des statuts des magistrats exerçant à titre temporaire (ci-après MTT) et des juges de proximité en supprimant le statut de juge de proximité et en étendant les attributions des magistrats exerçant à titre temporaire.

➤ La loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions

Cette loi doit se lire à la lumière de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice dans la mesure où elle constitue la mise en œuvre, au niveau statutaire, des réformes de l'organisation judiciaire engagées par cette dernière.

La loi organique a opéré une sorte de fusion-absorption des tribunaux d'instance par les tribunaux de grande instance, qui sont devenus des tribunaux judiciaires.

En outre, à compter du 1^{er} janvier 2020, les juges chargés du service d'un tribunal d'instance sont statutairement devenus des juges des contentieux de la protection. Leurs compétences reprennent de façon plus ramassée celles du juge d'instance (protection juridique des majeurs vulnérables, actions tendant à l'expulsion des personnes qui occupent aux fins d'habitation des immeubles bâtis sans droit ni titre, crédits à la consommation, surendettement des particuliers et procédures de rétablissement personnel, etc.)

Par ailleurs, la loi organique a confié la possibilité pour les MTT d'exercer les fonctions de juge des contentieux et de la protection. Elle a également prévu la possibilité pour ces derniers d'être nommés pour exercer une part limitée des compétences matérielles pouvant être dévolues par voie réglementaire aux chambres de proximité. Les MTT ne peuvent exercer plus du tiers du service du tribunal ou de la chambre de proximité dans lesquels ils sont affectés.

Il a encore été introduit l'expérimentation relative à la cour criminelle départementale dans au moins deux départements et au plus dix départements déterminés par un arrêté du ministre de la justice. Deux des assesseurs pouvaient être des magistrats exerçant à titre temporaire ou des magistrats honoraires exerçant les fonctions juridictionnelles (ci-après MHFJ) dans une composition de cinq juges. La loi organique a prévu encore que les MTT et MHFJ peuvent exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles entre le 1^{er} juin 2019 et le 31 décembre 2022. De la même façon, elle a ajouté à l'article 249 du code de procédure pénale un second alinéa, applicable au 1^{er} juin 2019, qui prévoit que l'un des assesseurs à la cour d'assises peut être un MHFJ.

➤ La loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a généralisé les cours criminelles départementales et prévu l'expérimentation de la participation, dans ces juridictions, d'un avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (ci-après AHFJ). L'arrêté du 22 septembre 2022 relatif à l'expérimentation permettant la désignation dans les cours criminelles départementales d'avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles en qualité d'assesseurs est paru au *Journal officiel* du 24 septembre 2022. Il a retenu 20 départements, conformément à l'article 10 de la loi du 22 décembre 2021, soit les départements des Bouches-du-Rhône, du Cher, des Côtes-d'Armor, de la Drôme, de l'Eure, de Guyane, de la Haute-Garonne, de la Haute-Vienne, de l'Indre-et-Loire, du

Lot-et-Garonne, de la Mayenne, de la Meurthe-et-Moselle, du Nord, de Paris, du Puy-de-Dôme, des Pyrénées-Atlantiques, du Rhône, du Val d'Oise, du Vaucluse et de la Vienne.

La loi organique du même jour a défini le statut de l'avocat honoraire appelé à siéger dans ces juridictions criminelles. Elle a également apporté, dans un esprit de cohérence, des modifications relatives aux compétences des MTT et des MHFJ.

La compétence des MTT et des MHFJ pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales a été inscrite de manière pérenne aux articles 41-10 et 41-25 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Afin de respecter la réserve constitutionnelle tenant à la participation minoritaire des juges non professionnels dans une juridiction de jugement, le premier président ne peut désigner en qualité d'assesseur de cette même cour criminelle qu'un seul MTT ou MHFJ lorsqu'il désigne un AHFJ dans le cadre de l'expérimentation.

S'agissant des MHFJ, la loi organique du 22 décembre 2021 a étendu leurs compétences pour les aligner sur celles pouvant être exercées par les MTT.

En outre, pour éviter toute ambiguïté quant à l'appréciation des limitations de la part du contentieux ou des affaires que les MTT et les MHFJ peuvent traiter dans la juridiction, la chambre de proximité ou le service où ils sont affectés, une précision a été apportée aux articles 41-11 et 41-26 de l'ordonnance statutaire. Il en résulte que les limitations prévues dans l'exercice des fonctions de juge du tribunal de police, de juge chargé de valider les compositions pénales, de juge des contentieux de la protection ou de juge chargé de connaître des compétences matérielles pouvant être dévolues par voie réglementaire aux chambres de proximité, s'appliquent à l'ensemble des magistrats non professionnels.

S'agissant des MTT, la loi organique du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a également modifié les dispositions qui leur sont applicables en introduisant ensuite une possibilité de dispense totale ou partielle de formation préalable à l'installation laissée à l'appréciation du CSM et en assouplissant enfin le régime des incompatibilités auxquelles les MTT étaient jusqu'à présent astreints.

➤ *La loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire*

Mettant en œuvre pour le corps des magistrats judiciaires les préconisations du comité des États généraux de la justice, cette loi organique a constitué une des plus importantes réformes statutaires des magistrats depuis 1958.

Cette réforme ambitieuse du statut de la magistrature accompagne la hausse des moyens budgétaires et humains consacrés à l'institution judiciaire. En effet, les

constats dressés par le comité des États généraux de la justice ne se limitaient pas à l'insuffisance de moyens budgétaires au sein des juridictions judiciaires. Des réformes organisationnelles, procédurales et statutaires devaient également être mises en œuvre afin de moderniser l'autorité judiciaire.

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

➤ L'ouverture du corps judiciaire

En premier lieu, l'ouverture du corps judiciaire s'est traduite par une rénovation totale des voies d'accès à la magistrature, afin de les simplifier, de renforcer l'attractivité du corps, d'accueillir et former plus largement les futurs magistrats.

La loi organique a supprimé ainsi le recrutement sur titres ainsi que les voies d'intégration directe dans le corps judiciaire aux deux premiers grades et les concours complémentaires. La commission d'avancement, composée exclusivement de magistrats a été rénovée et déchargée de ses attributions en matière de recrutement. L'intégralité du recrutement a été confiée à un jury, qui a dorénavant la possibilité de se dédoubler afin de répondre au défi des recrutements massifs. Un concours professionnel, ouvert pour le recrutement de magistrats des premier et deuxième grades a été créé, destiné aux professionnels en fonction de leurs profils et de leur expérience antérieure.

Deux parcours de formation sont désormais ainsi identifiés : le premier, long, pour les auditeurs de justice, le second, plus court, pour les stagiaires. À l'issue de ce parcours de formation, la décision d'aptitude aux fonctions judiciaires est confiée à un jury qui aura par ailleurs la possibilité d'imposer le renouvellement de tout ou partie de la formation.

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

La possibilité de recruter des magistrats en service extraordinaire a été étendue aux juridictions des premier et second degrés pour une période de trois années, renouvelable une fois. Ces magistrats auront, à l'issue d'une expérience réussie, la possibilité d'intégrer le corps judiciaire.

Une nouvelle voie d'accès est expérimentée jusqu'à une échéance actuelle fixée au 31 décembre 2026⁹. Ainsi afin de favoriser la diversité des profils des lauréats du premier concours et d'ouvrir la magistrature à des profils différents, un premier concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice au profit des élèves des classes « Prépas Talents » est effectif depuis cette année. L'ENM a rejoint ainsi les autres grandes écoles de service public, avec lesquelles elle partage d'ores et déjà un tronc commun de formation, qui expérimentent une telle voie d'accès depuis 2021.

En second lieu, cette ouverture s'est caractérisée par des dispositions visant à permettre un recrutement plus aisé et en plus grand nombre de juges issus de la société civile et d'anciens magistrats de carrière à travers les dispositions suivantes :

- Report de la limite d'âge à 75 ans, possibilité d'exercer deux mandats de cinq ans et élargissement des compétences des magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, lesquels peuvent désormais siéger au sein des juridictions disciplinaires des officiers ministériels et des avocats et de présider une audience de règlement amiable ;
- Assouplissement des conditions de recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire tendant à l'âge et à la durée d'expérience professionnelle antérieure et élargissement de leur compétence, avec une durée maximale d'exercice pouvant être portée à quinze années.

➤ La modernisation du corps judiciaire

Des nombreuses dispositions, notamment les articles 3, 6, 7 et 11 de la loi organique, visent à moderniser l'institution judiciaire tant dans sa structuration que dans son fonctionnement.

Tout d'abord, la loi organique a redéfini les composantes de la hiérarchie judiciaire : un premier grade en pied de corps, un deuxième grade accessible après inscription à un tableau d'avancement et a créé un troisième grade, supprimant ainsi les emplois fonctionnels placés hors hiérarchie. Cette évolution vise à dynamiser les parcours professionnels en favorisant les mobilités au sein du corps judiciaire, en offrant de nouvelles perspectives de carrière et en améliorant la gestion des ressources humaines.

Cette loi organique a également apporté plusieurs modifications à l'ordonnance statutaire, tenant compte de l'évolution de la composition du corps et des besoins identifier au titre de sa gestion. Figurent notamment parmi ces mesures,

⁹ Une proposition de loi organique, portant renforcement de la chaîne pénale criminelle et diverses dispositions de modernisation du corps judiciaire est examinée le 12 février 2026 par le Sénat. Elle prévoit en son article 2 la prolongation de l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2028.

l'augmentation du ratio de magistrats pouvant être placés auprès des chefs de cour, passant d'un quinzième à un douzième ; la création d'une nouvelle priorité d'affectation afin de favoriser la nomination de magistrats expérimentés dans des emplois pâtissant d'un déficit majeur d'attractivité ainsi que de nombreuses dispositions diverses relatives à la fixation des conditions de retour de détachement, de disponibilité ou de congé parental.

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

Le dialogue social a également été profondément modifié par la loi organique. La participation des magistrats aux comités sociaux d'administration en qualité d'électeurs a été consacrée ainsi que l'éligibilité des représentants de leurs organisations syndicales représentatives. Les organisations syndicales siégeant au sein de cette instance se voient désormais conférer la compétence de négocier avec l'autorité administrative des accords qui s'appliqueront aux magistrats et de rendre applicables aux magistrats des accords conclus et signés, mais négociés sans qu'ils ne soient représentés, au profit des trois fonctions publiques ou de la fonction publique d'État. La commission d'avancement a été quant à elle renouvelée. Composée de magistrats élus par leurs pairs, cette instance détermine la représentativité des organisations syndicales de magistrats. Sa consultation est rendue obligatoire sur les projets de textes relatifs au statut des magistrats. Elle reste chargée de l'établissement des tableaux d'avancement de grade et de l'examen des contestations de l'évaluation de l'activité professionnelle.

Enfin, la loi organique a modifié les différents modes de scrutin des élections au Conseil supérieur de la magistrature. Les représentants des magistrats seront élus au scrutin national de liste à un degré et non plus à deux degrés. Les autres représentants des magistrats, magistrat de la Cour de cassation, chef de cour et chef de tribunal, seront élus par leur assemblée respective au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Les personnalités qualifiées seront renouvelées par moitié tous les deux ans. Ces évolutions visent à moderniser le processus électoral, à renforcer le pluralisme syndical et à améliorer la lisibilité et la représentativité des membres élus de cet organe constitutionnel.

➤ La responsabilité et la protection du corps judiciaire

D'une part, la loi organique a responsabilisé et professionnalisé la hiérarchie judiciaire en introduisant une évaluation élargie des chefs de cour d'appel et de tribunal, sans préjudice pour ces derniers de l'évaluation hiérarchique. Cette évaluation est confiée

à une instance collégiale qui devra apprécier leurs aptitudes à l'administration et à la gestion, après sollicitation de l'ensemble de l'environnement professionnel du magistrat évalué. Cette instance ne pourra porter aucune appréciation sur l'exercice des fonctions juridictionnelles afin de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire. Les autorités de nomination disposeront ainsi d'éléments objectifs quant aux qualités professionnelles de ces magistrats. Cette évolution est de nature à renforcer la gouvernance et le pilotage des juridictions.

D'autre part, cette loi organique a renforcé le contrôle de l'exercice d'activités privées par les magistrats en confiant le contrôle de la compatibilité de ces activités au Conseil supérieur de la magistrature qui n'intervenait pas jusqu'alors lorsque le magistrat était en disponibilité ou avait cessé ses fonctions.

Par ailleurs, les contours de la déontologie des magistrats ont été redéfinis avec un serment rénové, les contours du devoir de réserve précisés, une nouvelle définition de la faute disciplinaire et la mission confiée ¹⁰au Conseil supérieur de la magistrature d'élaborer une charte de déontologie.

La procédure disciplinaire a également été réformée. Le délai de conservation au dossier administratif de l'avertissement délivré au magistrat est porté de trois à cinq ans. Le traitement des plaintes des justiciables est amélioré via notamment une extension de la saisine des justiciables, une simplification de l'introduction des requêtes, l'introduction d'un délai pour statuer sur la plainte ou un renforcement des pouvoirs de la commission d'admission des requêtes. L'échelle des sanctions applicables aux magistrats est enfin revue.

Enfin, plusieurs dispositions sont venues accroître la protection des magistrats. La loi organique a rendu applicable aux magistrats les dispositifs de protection existant en matière de lutte contre les harcèlements sexuel, moral et les agissements sexistes ainsi que celui relatif aux lanceurs d'alerte. La protection due par l'administration aux proches des magistrats victimes d'attaque dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, en raison d'une abrogation par erreur, a été rétablie de façon rétroactive. Les principes d'égalité entre les femmes et les hommes en matière de nominations et à l'égard des magistrats en situation de handicap ont été consacrés.

¹⁰ Ladite charte a été diffusée à la fin de l'année 2025.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er} (1 ^o & 2 ^o)	Pérennisation du statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles	Commission d'avancement prévue à l'article 10-1-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant LO rel. au statut de la magistrature	Sans objet.
1 ^{er} (3 ^o)	Création du statut des citoyens assesseurs	Commission d'avancement prévue à l'article 10-1-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant LO rel. au statut de la magistrature	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er (1° & 2°)	Pérennisation du statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles	Décret en Conseil d'État Arrêté ministériel	Ministère de la Justice <i>Direction des Services Judiciaires</i> Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques <i>Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publiques</i> Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique <i>Direction du Budget</i>
1er (3°)	Création du statut des citoyens assesseurs	Décret en Conseil d'État Arrêté ministériel	Ministère de la Justice <i>Direction des Services Judiciaires</i> Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques <i>Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publiques</i> Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique <i>Direction du Budget</i>

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de candidatures, d'avocats honoraires assesseurs désignés, d'audiences auxquelles ils participent	Mesurer l'impact de la mobilisation des avocats honoraires pour composer ces cours <u>Pilote</u> : Direction des services judiciaires (DSJ)	Réduction des stocks des affaires criminelles – Augmentation nationale du nombre d'arrêts rendus	Suivi annuel à compter de l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 1^{er} (2^o)</u> : Recrutement d'avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles
Nombre de candidatures, de citoyens assesseurs désignés, d'audiences auxquelles ils participent	Mesurer l'impact de la mobilisation des citoyens assesseurs pour composer ces cours <u>Pilote</u> : Direction des services judiciaires (DSJ)	Réduction des stocks des affaires criminelles – Augmentation nationale du nombre d'arrêts rendus	Suivi annuel à compter de l'entrée en vigueur de la loi	<u>Article 1^{er} (3^o)</u> : Recrutement de citoyens assesseurs

Article 1 (2°) – Pérennisation du statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Face au constat d'engorgement de certaines cours d'assises et de l'allongement de la durée des jugements, la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice](#) a institué à titre expérimental les cours criminelles départementales, compétentes pour juger en premier ressort des personnes majeures accusées d'un crime puni de quinze ans ou de vingt ans de réclusion criminelle, lorsqu'il n'est pas commis en état de récidive légale.

Au vu des excellents résultats de ces cours criminelles, relevés par la mission Mazars diligentée par l'Assemblée Nationale¹¹, la [loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#) les a généralisées sur l'ensemble du territoire, aux articles [380-16 et suivants](#) du code de procédure pénale.

Les cours criminelles départementales ont rendu 773 arrêts en 2023 et 1 273 en 2024.

La cour criminelle départementale est composée d'un président et de quatre assesseurs. Le président est choisi par le premier président de la cour d'appel parmi les présidents de chambre et les conseillers du ressort de la cour d'appel exerçant ou ayant exercé les fonctions de président de la cour d'assises ; les assesseurs sont choisis, également par le premier président de la cour d'appel, parmi les conseillers et les juges de ce ressort. Le premier président de la cour d'appel peut désigner deux assesseurs au plus parmi les magistrats à titre temporaire (MTT) ou les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ), conformément à l'article [380-17](#) du code de procédure pénale.

Comme cela a été relevé dans [l'étude d'impact](#) de la loi organique du 22 décembre 2021 (précitée), la participation de juges non-professionnels est essentielle au fonctionnement des cours criminelles départementales. Elle permet de rendre ces dernières opérationnelles et efficaces et de préserver les magistrats de carrière. Le vivier actuel de MHFJ et de MTT n'était toutefois pas suffisant à pourvoir l'ensemble des besoins de magistrats non-professionnels et pour faire face à l'accroissement des audiences des cours d'assises concomitamment à la

¹¹ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République - [Mission « flash » sur les cours criminelles - Communication de MM. Stéphane Mazars et Antoine Savignat, du 16 décembre 2020](#)

généralisation des cours criminelles. C'est pourquoi l'article 3 de la [loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#) a institué à titre expérimental ce nouveau juge non-professionnel, l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ) ¹² afin :

- d'une part, de répondre à ce besoin accru d'assesseurs en matière criminelle ;
- d'autre part, d'ouvrir la composition des formations de jugement des crimes aux avocats honoraires, lesquels bénéficient d'une expertise spécifique en matière de procédure pénale, de débat contradictoire et de droits de la défense.

En parallèle, l'article 10 de la loi du 22 décembre 2021 a prévu que, dans le cadre de cette expérimentation, l'un des assesseurs de la cour criminelle départementale désigné par ordonnance du premier président de la cour d'appel puisse être un AHFJ. Cette expérimentation, menée dans vingt départements, prend fin au 1^{er} janvier 2026¹³.

L'article 10 a par ailleurs imposé au Gouvernement de remettre au Parlement un [rapport d'évaluation de cette expérimentation](#), lequel a été déposé le 19 août 2025.

➤ *Le statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, dans le cadre de l'expérimentation prévue par la loi du 22 décembre 2021*

Les missions confiées aux AHFJ sont limitées aux fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales. Ainsi, les missions des AHFJ sont plus restreintes que celles dévolues aux MTT et aux MHFJ.

Seul un des quatre assesseurs de la cour criminelle départementale peut être un AHFJ. En outre, la cour criminelle départementale ne peut être composée majoritairement de juges non-professionnels (AHFJ, MHFJ et MTT).

Conformément à l'article 109 du [décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat](#), le titre d'avocat honoraire peut être conféré par le conseil de l'ordre aux avocats qui ont exercé la profession pendant vingt ans au moins et qui ont donné leur démission.

L'avocat honoraire doit par ailleurs remplir les conditions suivantes :

- Être de nationalité française ;

¹² [Etude d'impact](#) relative au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire

¹³ [Arrêté du 22 septembre 2022 relatif à l'expérimentation permettant la désignation dans les cours criminelles départementales d'avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles en qualité d'assesseurs](#)

- Jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ;
- Ne pas avoir de mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;
- Ne pas avoir exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel à laquelle il est affecté.

Les AHFJ sont nommés pour une durée de trois ans, durée de l'expérimentation, par décret du président de la République et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Ils ne peuvent exercer leurs fonctions au-delà de l'âge de 75 ans.

Lors de la phase d'expérimentation, les AHFJ ne sont pas soumis au statut de la magistrature, mais les dispositions qui leur sont applicables les soumettent aux mêmes droits et obligations que les magistrats, afin de garantir leur indépendance et leur impartialité. Notamment, ils ne peuvent recevoir une affectation nouvelle sans leur consentement.

Leur statut précise les activités incompatibles avec l'exercice des fonctions d'AHFJ, les termes de leur serment, les règles déontologiques auxquelles ils sont soumis, les conditions de la remise de leur déclaration d'intérêts et les conditions d'une action disciplinaire à leur égard.

Les AHFJ suivent une formation préalable à leur installation dans leurs fonctions assurée par l'École nationale de la magistrature (ENM)¹⁴. Concrètement, il s'agit d'une formation d'une durée de deux jours et organisée en présentiel. Elle comprend des enseignements relatifs au statut et à la déontologie, à l'organisation, au fonctionnement et aux principes de la procédure devant les cours criminelles départementales ainsi qu'aux grands principes du droit de la peine. La formation comprend également une dimension pratique, afin de favoriser le changement de posture des avocats.

Il leur est attribué, pour l'exercice des fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales, une indemnité de vacation forfaitaire de 3 taux unitaires¹⁵, le taux unitaire étant égal à trente-cinq dix millièmes du traitement brut annuel moyen d'un

¹⁴ Article 3 du [décret n° 2022-792 du 6 mai 2022 pris en application de l'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et arrêté du 25 mai 2022 relatif à la formation préalable des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles au sein des cours criminelles départementales](#)

¹⁵ Article 2 de [l'arrêté du 10 novembre 2022 portant dispositions relatives à l'indemnité allouées aux avocats honoraires exerçant les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales en application de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#)

magistrat du deuxième grade, soit 113,72 euros bruts depuis le 1^{er} janvier 2023. Le nombre de vacations allouées à chaque avocat honoraire ne peut excéder 300 par an.

➤ Le bilan de l'expérimentation

L'attribution de compétences limitée aux AHFJ est particulièrement intéressante compte tenu de leur expérience professionnelle antérieure. L'expérimentation a ainsi permis de faire profiter les juridictions des compétences acquises par les avocats honoraires, lesquels ont une connaissance approfondie du fonctionnement de la procédure criminelle, et plus généralement de la matière pénale.

Les vingt départements désignés pour participer à l'expérimentation sont les suivants :

Département	Cour d'appel
Bouches-du-Rhône	Aix-en-Provence
Cher	Bourges
Côtes d'Armor	Rennes
Drôme	Grenoble
Eure	Rouen
Guyane	Cayenne
Haute-Garonne	Toulouse
Haute-Vienne	Limoges
Indre-et-Loire	Orléans
Lot-et-Garonne	Agen
Mayenne	Angers
Meurthe-et-Moselle	Nancy
Nord	Douai
Paris	Paris
Puy-de-Dôme	Riom
Pyrénées-Atlantiques	Pau
Rhône	Lyon
Val d'Oise	Versailles
Vaucluse	Nîmes
Vienne	Poitiers

Au 31 mars 2025, et depuis le début de l'expérimentation, 140 candidatures ont été déposées, dont 31 jugées irrecevables. 96 candidatures ont été proposées au Conseil supérieur de la magistrature, dont seules trois ont fait l'objet d'un avis non conforme.

Ainsi, 74 avocats honoraires ont été nommés en 2023 pour exercer les fonctions d'assesseur de la cour criminelle, et 19 en 2024. La diminution du nombre de nominations résulte de la baisse importante du nombre de candidatures, elle-même liée à la fin prochaine de l'expérimentation.

Au 1^{er} juin 2025, 73 AHFJ étaient en fonction, répartis de la manière suivante :

Cour d'appel	Cour criminelle départementale	AHFJ en fonction au 01/06/2025
Agen	Lot et Garonne	3
Aix-en-Provence	Bouches-du-Rhône	2
Angers	Mayenne	3
Bourges	Cher	5
Cayenne	Guyane	0
Douai	Nord	9
Grenoble	Drôme	2
Limoges	Haute Vienne	1
Lyon	Rhône	4
Nancy	Meurthe et Moselle	3
Nîmes	Vaucluse	3
Orléans	Indre et Loire	3
Paris	Paris	9
Pau	Pyrénées Atlantiques	3
Poitiers	Vienne	4
Rennes	Côtes d'Armor	2
Riom	Puy-de-Dôme	2
Rouen	Eure	5
Toulouse	Haute-Garonne	5
Versailles	Val d'Oise	6
	Total général	73

Au 1^{er} janvier 2025, le taux de féminisation était de 48,05% (37 femmes et 40 hommes). La moyenne d'âge était de 70,63 ans.

Seule la cour criminelle de Guyane, bien que désignée par l'arrêté susvisé, n'a jamais accueilli d'AHFJ, faute de candidature utile. Il existe donc globalement un vivier d'avocats honoraires disponible pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales.

Ces dernières ont par ailleurs, dans leur ensemble, eu recours aux AHFJ. Ainsi, 82% des AHFJ ont effectivement siégé en 2024, étant précisé que cette participation fluctue en fonction du nombre de sessions programmées et du nombre d'avocats honoraires nommés sur chaque cour criminelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, 2 948 vacations ont été indemnisées au titre de la participation des AHFJ au fonctionnement des cours criminelles départementales, soit 982 journées d'audience.

Ce sont autant de journées de temps de magistrat de carrière, de MTT et de MHFJ qui ont pu être consacrées par ces derniers à d'autres missions juridictionnelles.

Il est en outre constaté une réduction des délais de traitement des dossiers criminels devant la cour criminelle départementale sur la même période, puisque la durée d'écoulement des stocks devant cette cour est passée de 18,8 mois à 17,9 mois entre 2023 et 2024.

Budgétairement, la participation des AHFJ au fonctionnement des cours criminelles départementales n'a pas impliqué de nouvelles charges, puisque les AHFJ viennent :

- Soit en remplacement d'un MTT, auquel cas l'impact budgétaire est nul, le taux unitaire versé à ces magistrats étant identique ;
- Soit en remplacement d'un MHFJ, auquel cas l'impact budgétaire est positif, le taux unitaire versé à ces magistrats étant supérieur.

Dès lors que la composition des cours criminelles départementales sera limitée à la présence de deux magistrats non-professionnels, l'impact budgétaire sera donc quasi nul. L'élargissement des sources du « vivier disponible » permettra principalement de faciliter la mixité des compositions de formation de jugement entre magistrats professionnels et non-professionnels.

Par ailleurs, au regard du contexte budgétaire interministériel, il ne peut être envisagé une augmentation de l'enveloppe globale des vacations sur l'année 2027. Ce budget étant pilotable et maîtrisable au niveau central, les cours d'appel formeront leurs compositions de jugement à coût constant de vacations.

Enfin, toute projection se révèle délicate, en raison des difficultés de prévisions du comportement des futurs AHFJ, du nombre de candidatures potentielles, le déploiement de l'expérimentation s'étant fait sur 20 départements uniquement.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La jurisprudence constitutionnelle, constante depuis une décision du 21 février 1992, valide et encadre la possibilité de confier des fonctions dévolues aux magistrats de carrière, à un magistrat non-professionnel : *« les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire ; que la Constitution [article 64] ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires ; qu'il*

importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions »¹⁶.

Dans une décision du 20 février 2003, le Conseil constitutionnel impose, s'agissant de l'exercice à titre temporaire de fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière, par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, « *des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi qu'aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789* »¹⁷. Bien qu'il admette que les fonctions de magistrat puissent être exercées par des personnes qui n'ont pas embrassé la carrière de magistrat, le Conseil Constitutionnel veille à ce que ces personnes soient soumises à un statut garantissant leur indépendance et impartialité et qu'elles présentent les compétences nécessaires à exercer ces fonctions. Il exerce ainsi un **contrôle strict des garanties statutaires de capacité et d'expérience** des magistrats non professionnels.

Le Conseil Constitutionnel a donc posé plusieurs conditions pour encadrer la participation des juges non-professionnels à l'exercice de la justice :

- Leurs fonctions ne doivent constituer qu'une « *part limitée* » de celles normalement réservées aux magistrats de carrière ;
- Il doit s'agir de fonctions exercées à titre temporaire ;
- Des garanties appropriées doivent permettre de satisfaire au principe d'indépendance et aux exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 de l'égal accès des citoyens aux emplois publics : les juges non-professionnels doivent être soumis aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions, étant rappelé que ces droits et obligations relèvent du niveau organique en application des dispositions de l'article 64 de la Constitution.

Le caractère temporaire et partiel des fonctions exercées par des magistrats non-professionnels, peut notamment justifier des adaptations concernant la formation, compte tenu de l'expérience professionnelle passée et du caractère limité des contentieux dont ils ont à connaître, ainsi que, naturellement, la possibilité d'exercer

¹⁶ Cons. cons., 21 février 1992, [n° 92-305 DC](#), cons. 64 ; 10 janvier 1995, [n° 94-355 DC](#), cons. 8 ; 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 4 ; 28 juillet 2016, [n° 2016-732 DC](#), cons. 73 ; 17 décembre 2021, [n° 2021-829 DC](#), cons. 3

¹⁷ Cons. cons., 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 4

une autre activité professionnelle concomitamment à l'exercice de leurs fonctions judiciaires, comme c'est le cas pour les MTT et les MHFJ.

En revanche, certains droits et certaines garanties ne paraissent pas pouvoir être adaptés en ce qu'ils constituent le socle du statut de toutes les personnes qui exercent les fonctions dévolues aux magistrats. Il s'agit des conditions de nomination, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, de la **déclaration d'intérêts** à laquelle tous les magistrats temporaires sont également soumis, mais aussi des conditions de l'action disciplinaire. Ces garanties fondamentales visent à préserver l'indépendance des magistrats.

En matière pénale, le Conseil constitutionnel s'est par ailleurs prononcé dans une décision du 8 juillet 2011¹⁸, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative aux [articles L. 251-3 et L. 251-4 du code de l'organisation judiciaire](#) qui prévoient la composition des tribunaux pour enfants, sur la participation de juges non professionnels aux formations de jugement ayant la possibilité de prononcer des mesures privatives de liberté. Le requérant faisait notamment valoir que la présence majoritaire au sein de ce tribunal d'assesseurs magistrats non professionnels, nommés par le garde des Sceaux, méconnaît l'article 66 de la Constitution.

À cette occasion, le Conseil constitutionnel a considéré, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, que « *si ces dispositions s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles n'interdisent pas, par elles-mêmes, que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges* ».

Tout en admettant ainsi que des juridictions de droit commun puissent être composées de juges non professionnels, le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que cette possibilité devait être entourée « *des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles, ainsi qu'aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire* ».

Pour les juridictions de droit commun, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler la même solution à l'occasion d'une décision du 1^{er} avril 2016¹⁹, en considérant que la formation du tribunal de première instance de Mata-Utu en matière correctionnelle n'était pas conforme aux exigences de l'article 66, en ce qu'elle était

¹⁸ Cons. cons., 8 juillet 2011, n° [2011-147 QPC](#), M. Tarek J., cons. 4 et 5

¹⁹ Cons. cons., 1^{er} avril 2016, n° [2016-532 QPC](#), M. Jean-Marc E. et autres, cons. 5

composée majoritairement de personnes n'ayant pas la qualité de magistrat : « *si ces dispositions s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles n'interdisent pas, par elles-mêmes, que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges ; que, s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire* ».

En l'espèce, le Conseil constitutionnel avait retenu que « *pour exercer la compétence que lui reconnaît le code de procédure pénale, le tribunal correctionnel dans le territoire des îles de Wallis-et-Futuna statuant en formation collégiale siègera selon la règle prévue par l'article 398 du code de procédure pénale, laquelle garantit que la formation de jugement sera composée d'une majorité de magistrat professionnels* ».

Ainsi, sans porter atteinte aux dispositions de l'article 66 de la Constitution, le législateur peut prévoir qu'une juridiction pénale de droit commun, ayant le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté, puisse être composée de juges non professionnels, à la double condition que des garanties d'indépendance et de capacité soient prévues et que la proportion de ces juges reste minoritaire.

La pérennisation du statut des AHFJ s'inscrit pleinement dans ce cadre constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La participation des juges non-professionnels est régie par les principes d'indépendance et d'impartialité mentionnés dans les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, relatives au droit à un tribunal indépendant et impartial.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, le respect de cette exigence d'un tribunal indépendant et impartial se vérifie notamment sur la base de critères de nature statutaire, comme les modalités de nomination et la durée du mandat des membres du tribunal, ou l'existence de garanties suffisantes contre les pressions extérieures²⁰. Le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance est également pris en considération par la Cour.

²⁰ Voir notamment [Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal \[GC\], 6 novembre 2018](#), §§ 153-156.

En matière d'impartialité, la Cour européenne des droits de l'homme adopte une double démarche, subjective mais également objective, amenant à s'assurer que des garanties suffisantes existent pour exclure tout doute légitime.

La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi pu juger, s'agissant en premier lieu de la démarche subjective, qu'il convient de déterminer la conviction et le comportement personnels de tel juge en telle occasion. En particulier, le tribunal ne doit manifester subjectivement aucun parti pris ni préjugés personnels ; l'impartialité personnelle du juge se présume jusqu'à la preuve du contraire. La Cour rappelle que la discrétion qui s'impose aux autorités judiciaires lorsqu'elles sont appelées à juger, doit les amener, par exemple, à ne pas utiliser la presse, même pour répondre à des provocations en raison des impératifs supérieurs de la justice et de la grandeur de la fonction judiciaire. En particulier, le fait, pour le président ou le membre d'un tribunal appelé à trancher une affaire, d'employer publiquement des expressions sous-entendant une appréciation négative de la cause de l'une des parties, est incompatible avec les exigences d'impartialité de tout tribunal, consacrées à l'article 6 § 1 de la Convention.

En deuxième lieu, s'agissant de la démarche objective, elle doit conduire à s'assurer que le tribunal offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime sur l'impartialité. La Cour indique également régulièrement que les notions d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liées²¹. Les principes établis dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant à l'indépendance et à l'impartialité valent pour les juges non-professionnels comme pour les magistrats professionnels.

La participation des avocats honoraires en tant qu'assesseurs à la cour criminelle départementale doit donc s'inscrire dans le cadre posé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Cela exige par conséquent que le législateur prévoie un statut de ce nouveau juge non professionnel qui garantisse son indépendance et son impartialité.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

²¹ CEDH 28 nov. 2002, Lettonie, n°[58442/00](#) § 117

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les cours criminelles départementales sont composées de cinq magistrats, dont au minimum trois magistrats professionnels, et la durée moyenne d'une audience devant la cour criminelle départementale était de 2 jours en 2023.

L'emploi de magistrats professionnels pour l'assessorat des cours criminelles départementales pèse de façon lourde sur les effectifs des juridictions, en ce qu'il concentre l'activité de ces magistrats sur les formations de jugement des crimes pendant des périodes de temps pouvant être assez longues, au détriment de l'activité quotidienne des magistrats

Le recours aux MHFJ et aux MTT n'est par ailleurs pas suffisant pour faire face à l'accroissement des audiences des cours criminelles départementales, comme le relevait [l'étude d'impact](#) de la loi organique du 22 décembre 2021. Si en 2023 les cours criminelles départementales ont rendu 773 arrêts, ce chiffre a été porté à 1 273 en 2024.

La généralisation du recours à d'autres catégories de juges non professionnels, renforts provisoires mais rapidement mobilisables, apparaît opportune. Ces professionnels de l'activité juridictionnelle (la AHFJ), nommés pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales, constituent un des remèdes face aux difficultés en termes de ressources humaines.

Le rapport d'expérimentation précité relève que les renforts que représentent les AHFJ face au stock de dossiers criminels sont désormais considérés comme incontournables par les acteurs de terrain et les représentants des magistrats, au même titre que les MTT et les MHFJ.

L'expérience menée a par ailleurs permis de confirmer l'existence d'un vivier d'avocats honoraires disponibles pour exercer ces fonctions, tout en mettant en évidence un gain de temps de magistrat de carrière couplé à une réduction des délais de traitement des dossiers criminels devant la cour criminelle départementale sur la même période.

En outre, cette ouverture supplémentaire de la composition des formations de jugement des crimes conforte le sentiment que la justice mêle de nombreuses expériences professionnelles, spécialement celles garantissant une expertise particulière des droits de la défense. Elle renforce et valorise les échanges interprofessionnels entre avocats et magistrats.

Le bilan de l'expérimentation menée commande ainsi de pérenniser le statut d'AHFJ, afin de lui permettre d'exercer les fonctions d'assesseur au sein des cours criminelles départementales au-delà du 1^{er} janvier 2026. Les conclusions du rapport de la mission

d'urgence relative à l'audience criminelle et correctionnelle de mars 2025 vont également dans ce sens²².

Dès lors que le statut des AHFJ, juges non-professionnels, relèvent du niveau organique, une modification de [l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature](#) est nécessaire pour inscrire leur statut de façon pérenne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif du présent article est de rendre des décisions dans un délai raisonnable sans sacrifier la qualité de l'audience, en ayant recours à des professionnels du droit bénéficiant d'une forte expérience juridictionnelle.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

- Option non retenue n° 1 : étendre aux avocats en activité la possibilité de siéger comme assesseur à la cour criminelle départementale

[L'étude d'impact](#) de la loi organique du 22 décembre 2021 indiquait que l'expérimentation du statut d'AHFJ avait notamment pour objectif d'évaluer l'importance du vivier de candidats et d'apprécier s'il convient d'élargir les conditions de recrutement à des avocats encore en exercice.

L'expérimentation a confirmé qu'il existe bien un vivier d'avocats honoraires disponible pour exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles départementales, sans qu'il ne soit nécessaire d'étendre ce dispositif aux avocats en activité.

Par ailleurs, le respect des principes d'indépendance et d'impartialité commande, d'une part, qu'un avocat en activité ne puisse pas exercer de fonctions juridictionnelles dans le ressort de la cour d'appel où il a son domicile professionnel, et, d'autre part, qu'il ne puisse effectuer aucun acte de sa profession dans le ressort de la juridiction à laquelle il est affecté.

²² [Rapport](#) de la mission d'urgence relative à l'audience criminelle et correctionnelle, mars 2025

Recruter des avocats en exercice conduirait donc nécessairement à nommer ces publics sur des cours d'appel éloignées du lieu d'exercice de leur profession, ce qui entraînerait des difficultés de gestion importantes, tant pour les services judiciaires que pour l'activité du cabinet d'avocat.

C'est d'ailleurs une des vives critiques qui a été faite par les AHFJ lors de l'expérimentation, de nombreux candidats ayant été contraints de solliciter une affectation dans une cour criminelle départementale relativement éloignée de leur domicile, faute de pouvoir candidater sur le ressort où ils ont exercé et sur le ressort limitrophe dans le cas où il ne comporte pas de cour criminelle participant à l'expérimentation. La généralisation du dispositif permettra cependant de mettre fin à cet écueil.

L'exigence d'impartialité et les considérations de gestion invitent donc à ne pas envisager une extension du dispositif aux avocats en activité.

Enfin, il existe déjà des possibilités pour les avocats en exercice de siéger en qualité d'assesseurs ou de jurés à titre exceptionnel au sein des juridictions de jugement.

En effet, l'article [L.212-4](#) du code de l'organisation judiciaire prévoit que les avocats peuvent être appelés, dans l'ordre du tableau, à suppléer les juges pour compléter le tribunal judiciaire, la formation de jugement ne pouvant cependant comprendre une majorité de juges non professionnels. Par ailleurs, l'article [257](#) du code de procédure pénale dresse la liste des personnes dont les qualités, titres ou fonctions sont incompatibles avec celles de juré, sans y inclure la profession d'avocat, de sorte que les avocats peuvent être tirés au sort pour siéger à la cour d'assises.

Surtout, les avocats en exercice peuvent exercer des fonctions judiciaires temporaires et à temps partiel en qualité de MTT, sous réserve de justifier de cinq années au moins d'exercice professionnel²³, de ne pas exercer des fonctions judiciaires dans le ressort du tribunal judiciaire où ils ont leur domicile professionnel et de n'effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés²⁴.

Au regard de ces éléments, il n'apparaît pas pertinent d'étendre aux avocats en activité la seule possibilité de siéger comme assesseur à la cour criminelle départementale.

²³ Article [41-10](#) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

²⁴ Article [41-14](#) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

➤ Option écartée n° 2 : étendre les compétences pouvant être exercées par les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

À ce stade, les AHFJ ne sont compétents que pour exercer des fonctions d'assesseur à la cour criminelle départementale. La question s'est posée d'étendre leurs compétences à d'autres domaines.

Une telle extension de compétences ne pourrait toutefois pas se faire sans que ces avocats honoraires se soumettent à une formation renforcée, au regard de la diversification des fonctions envisagées. Or, cela contreviendrait à l'objectif de souplesse et de rapidité de recrutement des AHFJ, lesquels disposent, compte tenu de leurs fonctions passées, de compétences rapidement mobilisables et sont, en conséquence, soumis à une formation courte de deux jours.

Cela conduirait en outre à mettre en concurrence ce statut avec celui des MTT, étant précisé que ces derniers peuvent d'ores et déjà exercer en matière civile et/ou pénale, en qualité d'assesseur ou à juge unique en première instance, sur des contentieux spécifiquement déterminés. Ils peuvent également intervenir au parquet depuis la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire.

Il y aurait ainsi peu d'intérêt à avoir deux statuts de magistrats intégrés provisoirement à temps partiel distincts, aux conditions de nominations et aux procédures de recrutement distinctes, alors que les avocats honoraires peuvent d'ores et déjà exercer des compétences plus larges en qualité de MTT.

Le statut d'avocat honoraire apparaît par ailleurs plus attractif, compte tenu de la souplesse et de la rapidité du recrutement et de la restriction des fonctions exercées, proches de l'exercice professionnel de nombreux anciens avocats pénalistes ou généralistes et qui ne requièrent pas de travail de préparation ou de rédaction. Sur ce point, il convient de relever que seuls quatre AHFJ ont démissionné de leurs fonctions pendant l'expérimentation pour devenir MTT, ce qui démontre l'intérêt de disposer de deux statuts distincts : l'un pour exercer des compétences restreintes par le biais d'un recrutement rapide, l'autre pour exercer des compétences plus larges par le biais d'un parcours de recrutement plus long, permettant ainsi de répondre aux différents besoins des juridictions.

3.2. OPTION RETENUE

Au vu des résultats positifs de l'expérimentation, il est fait le choix de pérenniser le statut des AHFJ afin de leur permettre d'exercer uniquement les fonctions d'assesseur au sein des cours criminelles départementales (uniquement). Cette généralisation du

recours aux AHFJ est également recommandée par la mission d'urgence relative à l'audience criminelle et correctionnelle précitée. Cela permettra de renforcer rapidement la capacité de jugement des juridictions, tout en maintenant la qualité de la justice rendue.

L'article 1^{er} du projet de loi organique prévoit en conséquence d'introduire une nouvelle sous-section dédiée à ces magistrats non professionnels au sein de la section II du chapitre V de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (précitée).

i) Par un renvoi aux dispositions de l'article 16 de l'ordonnance statutaire, leurs conditions de nomination resteront identiques à celles prévues dans le cadre de l'expérimentation, à savoir :

- Être de nationalité française ;
- Jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ;
- Ne pas avoir de mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;
- Remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

ii) A ces conditions s'ajoute une condition relative à l'absence d'exercice de la profession d'avocat dans le ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont affectés depuis au moins cinq ans. Sur ce point, la mission d'urgence relative à l'audience criminelle et correctionnelle précitée suggérait d'assouplir les règles d'incompatibilité et proposait de limiter l'incompatibilité d'exercice pendant cinq ans au ressort du tribunal judiciaire dans lequel l'avocat a exercé auparavant et de lui permettre de siéger dans le ressort des autres départements de la cour d'appel. Cette option n'a pas été retenue et le ressort de la cour d'appel est maintenu dans le présent projet de loi.

Les AHFJ seront en effet affectés à une cour d'appel et, avec la pérennisation et la généralisation du dispositif, ils pourront être désignés pour intervenir sur toutes les cours criminelles du ressort sur lequel ils sont nommés, afin de répondre plus facilement aux besoins des juridictions.

Limiter l'incompatibilité d'exercice au seul tribunal judiciaire présenterait peu d'intérêt et soulèverait d'importants risques en pratique. En effet, les ressorts des tribunaux judiciaires et des cours criminelles départementales ne sont pas similaires, ce qui est donc susceptible de poser d'importantes difficultés pratiques afin de prévenir tout risque de manquement à l'impartialité de la juridiction. Les AHFJ n'ont en outre pas vocation à intervenir au tribunal judiciaire. Surtout, au regard de l'exercice prolongé de la profession d'avocat sur un ressort et des liens confraternels forts qu'il implique, un assouplissement de l'incompatibilité liée à l'exercice antérieur de la profession

d'avocat supposerait une vigilance extrême en gestion pour éviter de fragiliser les procédures criminelles et garantir l'indépendance et l'impartialité de la juridiction de jugement. Dans ces conditions, il convient de maintenir une incompatibilité d'exercice sur l'ensemble du ressort de la cour d'appel.

iii) Lors de leur premier mandat, les AHFJ suivront par ailleurs une formation préalable à leur installation dans leurs fonctions, assurée par l'École nationale de la magistrature (ENM), et dont les modalités d'organisation et la durée seront fixées par décret en Conseil d'État.

iv) Un décret en Conseil d'État ainsi qu'un arrêté interministériel préciseront par ailleurs les conditions de rémunération des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Il est envisagé de leur attribuer, conformément à ce qui était prévu lors de l'expérimentation une indemnité de vacation forfaitaire de 3 taux unitaires, le taux unitaire étant égal à trente-cinq dix millièmes du traitement brut annuel moyen d'un magistrat du deuxième grade, soit 113,72 euros bruts. Le nombre de vacations allouées à chaque avocat honoraire ne pourra excéder 300 par an.

v) Préalablement à leur entrée en fonctions, ils prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6 de l'ordonnance statutaire, étant précisé que bien que leurs fonctions se limitent, comme indiqué *supra*, à celles d'assesseur, étant soumis aux mêmes droits et obligations statutaires que les magistrats professionnels, le contenu du serment doit également être identique.

vi) Ils seront nommés, selon des conditions garantissant leur capacité de jugement et leur impartialité, pour une durée de cinq ans, dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège – soit par décret du président de la République et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. À l'instar des MHFJ, ils pourront être nommés pour exercer un second mandat, pour la même durée et dans les mêmes formes.

Le titre d'avocat honoraire ne pouvant être conféré par le conseil de l'ordre qu'aux avocats qui ont exercé la profession pendant vingt ans au moins (article 109 du décret n° 91-1197 précité), la limitation s'explique notamment par l'âge du public cible.

Les AHFJ qui ont effectué un premier mandat dans le cadre de leur nomination à titre expérimental en application de l'article 3 de la loi organique du 22 décembre 1958 précitée pourront être nommés pour un second mandat d'une durée de cinq ans.

Lors de l'expérimentation, sur les 92 AHFJ désignés, 51 étaient des femmes pour une moyenne d'âge de 69 ans et 41 étaient des hommes pour une moyenne d'âge de 71,2 ans. Ces données sociologiques justifient la limitation à deux mandats, ce d'autant que le titre d'avocat honoraire ne peut être conféré par le conseil de l'ordre qu'aux avocats qui ont exercé la profession durant vingt ans au moins.

vii) Compte tenu de la nécessité de justifier de capacités à juger (physiques et cognitives) suffisantes pour maintenir son attention de façon constante sur des durées relativement longues, et dans une volonté d'harmonisation des conditions d'exercice des fonctions juridictionnelles par des publics similaires (hors magistrats de carrière), les AHFJ ne pourront pas exercer leurs fonctions au-delà de l'âge de 75 ans. Cette disposition s'inspire de celle applicable aux MTT aux MHFJ, lesquels ont la possibilité d'exercer jusqu'à 75 (contre 67 ans pour les magistrats professionnels, avec une extension possible jusqu'à 70 ans).

viii) Ils ne pourront recevoir une affectation nouvelle sans leur consentement, et ne peuvent recevoir aucun avancement de grade.

ix) En raison de la spécificité des conditions dans lesquelles ils sont recrutés et exercent leurs fonctions, sur le modèle du statut applicable aux MTT et aux MHFJ, ils ne pourront ni être membres du Conseil supérieur de la magistrature, ni participer à la désignation des membres de cette instance.

x) De même, par dérogation à l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, ils pourront exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve cependant que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance. C'est ainsi qu'ils ne pourront exercer une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, ni être salarié d'un membre d'une telle profession dans le ressort de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions. Ils ne pourront pas non plus exercer concomitamment d'activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités. Par ailleurs, les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent connaître d'un litige présentant un *lien* avec leur activité professionnelle ou lorsqu'ils entretiennent ou ont entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Cette précision vise à prévenir tout conflit d'intérêt dans l'exercice des fonctions d'assesseur par les AHFJ, ce risque conflit d'intérêt s'appréciant *in concreto*, au cas par cas.

Ces derniers remettent par ailleurs leur déclaration d'intérêts, en application de l'article 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 au premier président de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions.

xi) Le pouvoir d'avertissement et le pouvoir disciplinaire à l'égard de ces avocats honoraires seront exercés dans les conditions de droit commun prévues aux articles 43 à 58 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relatifs à la discipline des magistrats du siège.

xi) Enfin, en application du cadre constitutionnel rappelé ci-dessus, la mention des AHFJ doit être ajoutée à l'article 41-10 A de l'ordonnance statutaire, prévoyant le

principe de la participation minoritaire des autres magistrats non professionnels à la cour d'assises et à la cour criminelle départementale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les mesures envisagées par les 1° et 2° du présent article impliquent les modifications suivantes de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

- Modification de l'article 41-10 A ;
- Insertion au sein de la section II du chapitre V d'une sous-section III intitulée : « *Des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles* », comprenant les articles 41-33 à 41-38.

Conformément aux exigences du Conseil Constitutionnel, afin d'être astreints aux mêmes droits et obligations que les magistrats professionnels, ils seront désormais soumis au statut de la magistrature, à l'instar des autres magistrats intégrés provisoirement dans le corps judiciaire.

Le statut des AHFJ doit être défini par une loi organique et fixer les garanties de nature à satisfaire aux principes d'indépendance, de compétence et d'impartialité.

A ce titre, les conditions de candidature et de nomination, de formation, ainsi que l'application des règles déontologiques et disciplinaires développées *supra* sont de nature à répondre à ces différentes exigences.

Enfin, la modification de l'article 41-10 A de l'ordonnance du 22 décembre 1958 permet d'insérer le principe selon lequel les AHFJ ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ou affectés ni composer majoritairement la cour criminelle départementale, par respect du principe de participation minoritaire des juges non professionnels.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Tant le processus de nomination des AHFJ, identique à celui appliqué aux magistrats du siège, que la limitation de la durée et du nombre de mandats exercés, de même que la mise en place d'un régime d'incompatibilités statutaires en cas de cumul de

fonctions ou encore l'application des règles déontologiques et disciplinaires aux AHFJ sont autant de mesures permettant de respecter les exigences d'indépendance et d'impartialité auxquelles sont soumises les juges non professionnels et vérifiées par la Cour européenne des droits de l'homme.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Actuellement, les MHFJ qui siègent au sein de la cour criminelle départementale perçoivent par jour d'audience trois vacations au taux unitaire de 172,64 euros (35/10 000 du traitement brut annuel correspondant à l'indice brut 1027), soit 517,92 euros.

Les MTT et les AHFJ (durant l'expérimentation) qui exercent ces fonctions sont quant à eux indemnisés à hauteur de trois vacations au taux unitaire de 113,72 euros (35/10 000 du traitement brut annuel correspondant à l'indice brut 653), soit 341,16 euros.

A titre de comparaison, s'agissant des jurés d'assises, ils perçoivent par journée d'audience un montant de 197,20 euros (hors titre 2) hors frais de déplacement, basé sur le calcul suivant : 6 euros + Smic horaire (12,02) x 8 + une indemnité compensatrice de perte de salaire de 95,04 euros maximum.

Les assesseurs au tribunal pour enfants sont quant à eux indemnisés à hauteur de 113,72 euros par jour d'audience, sur la base du traitement brut annuel correspondant à l'indice brut 841.

Sur le plan budgétaire, la mesure envisagée n'impliquera donc pas de nouvelles charges, puisque les AHFJ viendront soit en remplacement de MTT, soit en remplacement de MHFJ (et étaient déjà rémunérés durant l'expérimentation).

Par ailleurs, lorsque les AHFJ viennent :

- en remplacement d'un MTT, l'impact budgétaire est nul, le taux unitaire versé à ces magistrats étant identique ;
- en remplacement d'un MHFJ, l'impact budgétaire est positif, le taux unitaire versé à ces magistrats étant supérieur.

Dès lors que la composition des cours criminelles départementales sera limitée à la présence de deux magistrats non-professionnels, l'impact budgétaire sera donc quasi nul. L'élargissement des sources du « vivier disponible » permettra principalement de faciliter la mixité des compositions de formation de jugement entre magistrats professionnels et non-professionnels.

Par ailleurs, au regard du contexte budgétaire interministériel, il ne peut être envisagé une augmentation de l'enveloppe globale des vacations sur l'année 2027. Ce budget étant pilotable et maîtrisable au niveau central, les cours d'appel formeront leurs compositions de jugement à coût constant de vacations.

Enfin, toute projection se révèle délicate, en raison des difficultés de prévisions du comportement des futurs AHFJ, du nombre de candidatures potentielles, le déploiement de l'expérimentation s'étant fait sur 20 départements uniquement.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'emploi de magistrats professionnels pour l'assessorat des cours criminelles départementales pèse de façon lourde sur les effectifs des juridictions, en ce qu'il concentre l'activité de ces magistrats sur les formations de jugement des crimes pendant des périodes de temps pouvant être assez longues, au détriment de l'activité quotidienne des magistrats

La généralisation du recours à d'autres juges non professionnels, renforts provisoires mais rapidement mobilisables aura donc un impact sur l'emploi des ressources humaines des juridictions et permettra en outre de faire face à l'accroissement des audiences des cours criminelles départementales.

La participation des AHFJ à chaque audience de la cour criminelle départementale permet ainsi de libérer du temps de magistrat et de remédier à ces difficultés.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les modifications apportées permettent de valoriser et de rendre plus attractives les fonctions d'AHFJ. Or, le maintien d'un vivier croissant de juges non professionnels permettra un traitement des contentieux dans de meilleurs délais. En participant au renforcement des effectifs, ces mesures sont de nature à garantir un meilleur fonctionnement des juridictions et la continuité du service public de la justice.

4.1. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.1.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.1.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels

4.1.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.1.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

4.1.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.1.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.1.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

L'article [10-1-1](#) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature institue au ministère de la Justice une commission d'avancement qui, lorsqu'elle est réunie en formation consultative, connaît des questions relatives au statut des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'article 34 du [décret n° 2025-659 du 18 juillet 2025 relatif à la commission](#) prévue par l'article 10-1-1 précité prévoit que cette commission doit être consultée sur les projets de textes relatifs :

1. Aux règles statutaires ;
2. Aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ;
3. Au régime indemnitaire ;
4. A la formation professionnelle initiale et continue.

Conformément à [l'arrêté du 27 novembre 2025](#), pris sur le fondement de décret précité, les élections des membres de cette nouvelle commission d'avancement se sont déroulées du 6 au 13 février 2026.

La commission n'ayant pas encore été installée, sa consultation a été programmée à la première date utile, soit le 9 mars 2026. Elle a rendu un avis XX sur l'ensemble du projet de loi organique.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les 1^{er} et 2^o de l'article 1^{er} de la présente loi organique entrent en vigueur au lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

En outre, les AHFJ qui ont effectué un premier mandat dans le cadre de leur nomination à titre expérimental en application de l'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 1958 pour la confiance dans l'institution judiciaire pourront être nommés pour exercer un second mandat d'une durée de cinq ans, selon les modalités de nomination prévues aux articles 41-33 et 41-34 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans leur rédaction résultant du présent projet de loi organique.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions relatives au statut de la magistrature s'appliquent par nature à l'ensemble du territoire de la République, quel que soit le lieu d'exercice et indépendamment de toute considération géographique en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution.

Les dispositions envisagées dans le projet de loi organique s'appliqueront donc de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Le [décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature](#) devra être complété pour préciser les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et d'indemnisation de la formation et sa durée, ainsi que les conditions dans lesquelles les AHFJ seront indemnisés.

Un arrêté ministériel devra, enfin, prévoir les modalités d'attribution de l'indemnité ainsi versée aux avocats honoraires exerçant les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales.

Article 1^{er} (3^o) – Création du statut des citoyens assesseurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Face au constat d'engorgement de certaines cours d'assises et de l'allongement de la durée des jugements, la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice](#) a institué à titre expérimental les cours criminelles départementales, compétentes pour juger en premier ressort des personnes majeures accusées d'un crime puni de quinze ans ou de vingt ans de réclusion criminelle, lorsqu'il n'est pas commis en état de récidive légale.

Au vu des excellents résultats de ces cours criminelles, relevés par la mission Mazars diligentée par l'Assemblée Nationale²⁵, la [loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#) les a généralisées sur l'ensemble du territoire, aux articles [380-16 et suivants](#) du code de procédure pénale.

Les cours criminelles départementales ont rendu 773 arrêts en 2023 et 1 273 en 2024.

La cour criminelle départementale est composée d'un président et de quatre assesseurs. Le président est choisi par le premier président de la cour d'appel parmi les présidents de chambre et les conseillers du ressort de la cour d'appel exerçant ou ayant exercé les fonctions de président de la cour d'assises ; les assesseurs sont choisis, également par le premier président de la cour d'appel, parmi les conseillers et les juges de ce ressort. Le premier président de la cour d'appel peut désigner deux assesseurs au plus parmi les magistrats à titre temporaire (MTT) ou les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ), conformément à l'article [380-17](#) du code de procédure pénale.

Comme cela a été relevé dans [l'étude d'impact](#) de la loi organique du 22 décembre 2021 (précitée), la participation de juges non-professionnels est essentielle au fonctionnement des cours criminelles départementales. Elle permet de rendre ces dernières opérationnelles et efficaces et de préserver les magistrats de carrière. Le vivier actuel de MHFJ et de MTT n'était toutefois pas suffisant à pourvoir l'ensemble des besoins de magistrats non-professionnels et pour faire face à l'accroissement des audiences des cours d'assises concomitamment à la généralisation des cours criminelles. C'est pourquoi l'article 3 de la [loi organique](#)

²⁵ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République - [Mission « flash » sur les cours criminelles - Communication de MM. Stéphane Mazars et Antoine Savignat, du 16 décembre 2020](#)

[n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#) a institué à titre expérimental ce nouveau juge non-professionnel, l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ) ²⁶ afin :

- d'une part, de répondre à ce besoin accru d'assesseurs en matière criminelle ;
- d'autre part, d'ouvrir la composition des formations de jugement des crimes aux avocats honoraires, lesquels bénéficient d'une expertise spécifique en matière de procédure pénale, de débat contradictoire et de droits de la défense.

En parallèle, l'article 10 de la loi du 22 décembre 2021 a prévu que, dans le cadre de cette expérimentation, l'un des assesseurs de la cour criminelle départementale désigné par ordonnance du premier président de la cour d'appel puisse être un AHFJ. Cette expérimentation, menée dans vingt départements, prend fin au 1^{er} janvier 2026²⁷.

Au 1^{er} juin 2025, 73 AHFJ étaient en fonction et, depuis le 1^{er} janvier 2023, 2948 vacations ont été indemnisées au titre de la participation des AHFJ au fonctionnement des cours criminelles départementales, soit 982 journées d'audience.

L'expérience menée a ainsi confirmé l'existence d'un vivier d'avocats honoraires disponibles pour exercer ces fonctions, tout en mettant en évidence un gain de temps de magistrat de carrière couplé à une réduction des délais de traitement des dossiers criminels devant la cour criminelle départementale sur la même période.

Les renforts que représentent les AHFJ face au stock de dossiers criminels sont désormais considérés comme incontournables par les acteurs de terrain et les représentants des magistrats, au même titre que les MTT et les MHFJ.

Le présent projet de loi organique portant renforcement des juridictions criminelles prévoit ainsi la pérennisation du statut des AHFJ et la généralisation de leur participation au sein des cours criminelles départementales.

Cependant, si les cours criminelles départementales ont globalement permis d'accélérer les délais de traitement des dossiers criminels, comme l'expose en détail l'étude d'impact du projet de loi visant à assurer une sanction utile, rapide et effective, les juridictions rencontrent des difficultés croissantes à audier dans des délais raisonnables les procédures criminelles.

²⁶ [Etude d'impact](#) relative au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire

²⁷ [Arrêté du 22 septembre 2022 relatif à l'expérimentation permettant la désignation dans les cours criminelles départementales d'avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles en qualité d'assesseurs](#)

Aussi, il est apparu nécessaire d'aller plus loin pour accroître la souplesse d'organisation des cours criminelles départementales en créant des citoyens assesseurs, lesquels permettront d'optimiser davantage les ressources humaines disponibles et de réduire les délais de jugement tout en renforçant la participation du citoyen à la justice pénale. A l'instar des AHFJ, il est proposé de limiter la participation des citoyens assesseurs au sein des cours criminelles départementales.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La jurisprudence constitutionnelle, constante depuis une décision du 21 février 1992, valide et encadre la possibilité de confier des fonctions dévolues aux magistrats de carrière, à un magistrat non-professionnel : *« les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire ; que la Constitution [article 64] ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires ; qu'il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions »*²⁸.

Dans une décision du 20 février 2003, le Conseil constitutionnel a par ailleurs rappelé que lorsqu'une part limitée des compétences dévolues à des juridictions composées de magistrats de carrière est transférée à des juridictions notamment composées de magistrats non professionnels, il revient à la loi organique de déterminer elle-même les règles statutaires applicables à ces magistrats²⁹.

Le Conseil constitutionnel impose en outre, s'agissant de l'exercice à titre temporaire de fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière, par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, *« des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi qu'aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 »*³⁰. Bien qu'il admette que les fonctions de magistrat puissent être exercées par des personnes qui n'ont pas embrassé la carrière

²⁸ Cons. cons., 21 février 1992, [n° 92-305 DC](#), cons. 64 ; 10 janvier 1995, [n° 94-355 DC](#), cons. 8 ; 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 4 ; 28 juillet 2016, [n° 2016-732 DC](#), cons. 73 ; 17 décembre 2021, [n° 2021-829 DC](#), cons. 3

²⁹ Cons. cons., 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 4

³⁰ Cons. cons., 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 4

de magistrat, le Conseil constitutionnel veille à ce que ces personnes soient soumises à un statut garantissant leur indépendance et impartialité et qu'elles présentent les compétences nécessaires à exercer ces fonctions. Il exerce ainsi un contrôle strict des garanties statutaires de capacité et d'expérience des magistrats non professionnels.

Le Conseil constitutionnel a donc posé plusieurs conditions pour encadrer la participation des juges non professionnels à l'exercice de la justice :

- Leurs fonctions ne doivent constituer qu'une « *part limitée* » de celles normalement réservées aux magistrats de carrière ;
- Il doit s'agir de fonctions exercées à titre temporaire ;
- Des garanties appropriées doivent permettre de satisfaire au principe d'indépendance et aux exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 de l'égal accès des citoyens aux emplois publics : les juges non professionnels doivent être soumis aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions, étant rappelé que ces droits et obligations relèvent du niveau organique en application des dispositions de l'article 64 de la Constitution.

Le caractère temporaire et partiel des fonctions exercées par des magistrats non professionnels, peut notamment justifier des adaptations concernant la formation, compte tenu de l'expérience professionnelle passée et du caractère limité des contentieux dont ils ont à connaître, ainsi que, naturellement, la possibilité d'exercer une autre activité professionnelle concomitamment à l'exercice de leurs fonctions judiciaires, comme c'est le cas pour les MTT.

En revanche, certains droits et certaines garanties ne paraissent pas pouvoir être adaptés en ce qu'ils constituent le socle du statut de toutes les personnes qui exercent les fonctions dévolues aux magistrats. Il s'agit des conditions de nomination, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, de la déclaration d'intérêts à laquelle tous les magistrats temporaires sont également soumis, mais aussi des conditions de l'action disciplinaire. Ces garanties fondamentales visent à préserver l'indépendance des magistrats.

S'agissant particulièrement de l'exigence de capacité, le Conseil constitutionnel considère qu'il appartient au législateur organique de préciser lui-même le niveau de connaissances ou d'expérience juridiques auquel doivent répondre les candidats à des fonctions judiciaires, de manière à satisfaire à cette exigence qui découle de l'article

6 de la Déclaration de 1789 et afin que soit garantie, en application du même article, l'égalité des citoyens devant la justice³¹.

En matière pénale, le Conseil constitutionnel s'est par ailleurs prononcé dans une décision du 8 juillet 2011³², à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité relative aux articles L. 251-3 et L. 251-4 du code de l'organisation judiciaire qui prévoient la composition des tribunaux pour enfants, sur la participation de juges non professionnels aux formations de jugement ayant la possibilité de prononcer des mesures privatives de liberté. Le requérant faisait notamment valoir que la présence majoritaire au sein de ce tribunal, d'assesseurs, non magistrats, nommés par le garde des Sceaux, méconnaît l'article 66 de la Constitution.

À cette occasion, le Conseil constitutionnel a considéré, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, que *« si ces dispositions s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles n'interdisent pas, par elles-mêmes, que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges »*.

Tout en admettant ainsi que des juridictions de droit commun puissent être composées de juges non professionnels, le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que cette possibilité devait être entourée *« des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles, ainsi qu'aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire »*.

Pour les juridictions de droit commun, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler la même solution à l'occasion d'une décision du 1^{er} avril 2016³³, en considérant que la formation du tribunal de première instance de Mata-Utu en matière correctionnelle n'était pas conforme aux exigences de l'article 66, en ce qu'elle était composée majoritairement de personnes n'ayant pas la qualité de magistrat : *« si ces dispositions s'opposent à ce que le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté soit confié à une juridiction qui ne serait composée que de juges non professionnels, elles n'interdisent pas, par elles-mêmes, que ce pouvoir soit exercé par une juridiction pénale de droit commun au sein de laquelle siègent de tels juges ; que,*

³¹ Cons. cons., 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 13

³² Cons. cons., 8 juillet 2011, n° [2011-147 QPC](#), *M. Tarek J.*, cons. 4 et 5

³³ Cons. cons., 1^{er} avril 2016, n° [2016-532 QPC](#), *M. Jean-Marc E. et autres*, cons. 5

s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire ».

En l'espèce, le Conseil constitutionnel avait retenu que « *pour exercer la compétence que lui reconnaît le code de procédure pénale, le tribunal correctionnel dans le territoire des îles de Wallis-et-Futuna statuant en formation collégiale siègera selon la règle prévue par l'article 398 du code de procédure pénale, laquelle garantit que la formation de jugement sera composée d'une majorité de magistrat professionnels* ».

Ainsi, sans porter atteinte aux dispositions de l'article 66 de la Constitution, le législateur peut prévoir qu'une juridiction pénale de droit commun, ayant le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté, puisse être composée de juges non professionnels, à la double condition que des garanties d'indépendance et de capacité soient prévues et que la proportion de ces juges reste minoritaire.

La création du statut des citoyens assesseurs s'inscrit pleinement dans ce cadre constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La participation des juges non professionnels est régie par les principes d'indépendance et d'impartialité mentionnés dans les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, relatives au droit à un tribunal indépendant et impartial.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, le respect de cette exigence d'un tribunal indépendant et impartial se vérifie notamment sur la base de critères de nature statutaire, comme les modalités de nomination et la durée du mandat des membres du tribunal, ou l'existence de garanties suffisantes contre les pressions extérieures³⁴. Le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance est également pris en considération par la Cour.

En matière d'impartialité, la Cour européenne des droits de l'homme adopte une double démarche, subjective mais également objective, amenant à s'assurer que des garanties suffisantes existent pour exclure tout doute légitime.

La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi pu juger, s'agissant en premier lieu de la démarche subjective, qu'il convient de déterminer la conviction et le comportement personnels de tel juge en telle occasion. En particulier, le tribunal ne doit manifester subjectivement aucun parti pris ni préjugés personnels ; l'impartialité

³⁴ Voir notamment [Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal \[GC\], 6 novembre 2018](#), §§ 153-156.

personnelle du juge se présume jusqu'à la preuve du contraire. La Cour rappelle que la discrétion qui s'impose aux autorités judiciaires lorsqu'elles sont appelées à juger, doit les amener, par exemple, à ne pas utiliser la presse, même pour répondre à des provocations en raison des impératifs supérieurs de la justice et de la grandeur de la fonction judiciaire. En particulier, le fait, pour le président ou le membre d'un tribunal appelé à trancher une affaire, d'employer publiquement des expressions sous-entendant une appréciation négative de la cause de l'une des parties, est incompatible avec les exigences d'impartialité de tout tribunal, consacrées à l'article 6 § 1 de la Convention.

En deuxième lieu, s'agissant de la démarche objective, elle doit conduire à s'assurer que le tribunal offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime sur l'impartialité. La Cour indique également régulièrement que les notions d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liées³⁵.

Les principes établis dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant à l'indépendance et à l'impartialité valent pour les juges non professionnels comme pour les magistrats de carrière.

La participation de citoyens assesseurs à la cour criminelle départementale doit donc s'inscrire dans le cadre posé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Cela exige par conséquent que le législateur prévoie un statut de ce nouveau juge non professionnel qui garantisse son indépendance et son impartialité.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

a) Espagne

En Espagne, l'exercice des fonctions juridictionnelles est en principe réservé aux magistrats de carrière. La loi organique 6/1985 du 1er juillet relative au pouvoir judiciaire (LOPJ) prévoit cependant la possibilité de recourir à des magistrats suppléants et à des juges de substitution, qui ne font pas partie du corps judiciaire professionnel. Ces dispositions sont complétées par les articles 91 et suivants du règlement 2/2011 relatif à la Carrière Judiciaire.

Ces magistrats non professionnels interviennent en complément des magistrats titulaires, notamment pour renforcer certaines juridictions comme les Tribunaux Supérieurs de Justice ou pour assurer le remplacement de leurs homologues « professionnels » en cas de besoin. Leur nomination est limitée à une durée d'un an, renouvelable.

³⁵ CEDH 28 nov. 2002, Lettonie, n°[58442/00](#) § 117

En Espagne, les magistrats suppléants et les juges de substitution n'appartiennent pas au corps judiciaire (article 298 de la LOPJ) mais bénéficient tout de même d'une inamovibilité temporaire.

Le plus souvent, les juges et magistrats suppléants sont des professeurs de droit issus du monde universitaire, mais peuvent également être des avocats, lesquels ne peuvent plus continuer à exercer leur profession et doivent cesser l'exercice de leur profession puisqu'en Espagne, il est interdit aux avocats en activité de participer à l'activité juridictionnelle.

Chaque année le nombre de postes ouverts au concours est publié. S'il était largement recouru aux juges et magistrats suppléants jusqu'à la réforme de la LOPJ par la loi organique 8/2012 du 27 décembre 2012, cette pratique a largement été limitée depuis lors. La priorité est désormais donnée à la mobilisation de magistrats d'autres juridictions pour assurer les remplacements, notamment pour des raisons budgétaires.

Le statut de ces magistrats non professionnels est cependant amené à évoluer dans le cadre d'un projet de loi actuellement examiné au Parlement : parmi les mesures figure notamment la régularisation de ces « juges-suppléants », afin de se conformer à une décision de la CJUE (février 2024), par laquelle l'Espagne était invitée, sous menace de sanctions, à régulariser la situation de ces « travailleurs temporaires » dont les missions sont à ce jour irrégulières. Le projet de loi organique alignera ainsi le régime de rémunération et de sécurité sociale des magistrats suppléants et des juges remplaçants sur les principes d'indépendance économique et de protection pendant le service actif et la retraite, conformément aux dispositions de l'article 402 de la loi organique 6/1985 du 1er juillet sur le pouvoir judiciaire.

Le [projet de loi](#) comporte de nombreuses dispositions et, concernant les « juges-suppléants », propose notamment :

- La mise en place d'un processus extraordinaire de stabilisation : sélection des magistrats et avocats suppléants afin d'accéder aux fonctions à titre définitif, qui serait mi-théorique, mi-pratique, en prenant en compte l'expérience professionnelle acquise en tant que suppléants ;
- La limitation de la durée des remplacements : l'appel à un juge suppléant ne pourrait excéder un an, sans possibilité de renouvellement, la place ne pouvant ensuite qu'être couverte par un titulaire.

En parallèle, des figures juridiques locales sont accessibles à tout citoyen.

C'est le cas du juge de paix, fonction ouverte à toute personne majeure, de nationalité espagnole, résidant dans la commune concernée, sans antécédents judiciaires ni incompatibilités légales. La sélection se fait par le Conseil Municipal, à la majorité absolue, parmi les candidats volontaires. La nomination est ensuite validée par la

Chambre du gouvernement de la Haute Cour de justice, pour une durée de quatre ans.

Le juge de paix peut exercer une activité juridictionnelle sans appartenir à la carrière judiciaire classique. En effet, il s'agit d'un juge qui n'a pas besoin d'être juriste de formation.

Le juge de paix intervient dans les communes dépourvues de tribunal de première instance, au sein de juridictions unipersonnelles à compétence territoriale limitée. Ses fonctions sont régies par l'article 100 de la LOPJ. Ses attributions couvrent des domaines civils et pénaux mineurs, avec une forte orientation vers la conciliation et la médiation.

Parmi ses principales missions :

- En matière de conciliation et médiation, il facilite la résolution amiable de litiges entre particuliers, notamment pour des réclamations inférieures à 150 €, souvent par voie orale ;
- En matière d'état civil, il enregistre les naissances, mariages et décès, délivre des certificats et tient les registres officiels ;
- En matière pénale, il intervient dans l'assistance judiciaire, la prévention, et le jugement de délits mineurs.

En pratique, l'intervention du juge de paix repose sur le consentement volontaire des parties ; il ne peut pas imposer sa juridiction. Cela limite donc naturellement son champ d'action, mais lui permet néanmoins de jouer un rôle essentiel dans le désengorgement des juridictions ordinaires.

b) Italie

En vertu de l'article 106 de la Constitution italienne, « *Les nominations des magistrats ont lieu par concours* ». Toutefois, « *La loi sur l'organisation judiciaire peut admettre la nomination, même par élection, de magistrats honoraires pour toutes les fonctions attribuées à des juges uniques* ».

Les fonctions exercées par les juges honoraires sont celles de :

- Juge de paix, qui se voit attribuer une compétence dans les domaines civil et pénal, respectivement pour les affaires de moindre valeur ou pour les infractions de moindre gravité ;
- Juge honoraire (appelé GOT), qui exerce des fonctions judiciaires en première instance dans les tribunaux ordinaires ; exclusivement dans les procédures civiles, le juge professionnel peut déléguer au juge honoraire certaines activités

d'instruction (par exemple : audition de témoins, médiation) et la rédaction de certaines décisions.

- Procureur général adjoint honoraire (appelé SCVPO) qui exerce des fonctions d'enquête en première instance dans les parquets ;
- Expert du Tribunal des mineurs, qui compose les collèges de cet organisme ;
- Expert de la Cour d'appel des mineurs, qui compose les collèges de la Cour d'appel dans les affaires de mineurs ;
- Juge auxiliaire de la Cour d'appel, qui exerce des fonctions judiciaires à la Cour d'appel ;
- Expert auprès du Tribunal de Surveillance, qui fait partie des panels du Tribunal de Surveillance ;
- Membre expert des chambres spécialisées agricoles auprès des tribunaux ordinaires de première instance ;
- Membre expert des tribunaux régionaux des eaux publiques et membre expert du tribunal supérieur des eaux publiques.

La Constitution régit les magistrats non professionnels à l'article 102 qui, dans son deuxième alinéa, établit que les citoyens éligibles qui ne sont pas membres du pouvoir judiciaire peuvent être appelés à faire partie des sections spécialisées créées pour des matières spécifiques auprès des organes judiciaires ordinaires et, dans son troisième alinéa, réserve à la loi ordinaire la réglementation des cas et des formes de participation directe du peuple à l'administration de la justice. En outre, l'article 106§2 indique que la loi sur le système judiciaire peut permettre la nomination, y compris élective, de magistrats honoraires pour toutes les fonctions attribuées aux juges individuels.

Les objectifs poursuivis sont différents. Dans le cas des citoyens appelés à faire partie des sections spécialisées (comme les experts qui composent le jury dans les affaires agricoles), la désignation d'un magistrat honoraire a pour but « l'apport de connaissances techniques ou d'une expérience de vie particulière, lorsque cela est utile pour une meilleure application du droit ». Le sens de l'article 106§2 de la Constitution, quant à lui, est de fournir une contribution qualitative et surtout quantitative.

Les magistrats honoraires, en vertu de l'article 4 du décret royal n° 12 de 1941, appartiennent à l'ordre judiciaire, comme les magistrats en cours de carrière. Pour cette raison, le CSM est en charge de nominations, transferts, confirmations et sanctions disciplinaires les concernant et chaque conseil de la magistrature dispose d'une section autonome sur les magistrats honoraires, composée de représentants

élus des magistrats honoraires. Ces magistrats peuvent exercer simultanément d'autres activités professionnelles.

Les magistrats honoraires ne peuvent être nommés qu'après avoir effectué une période de formation d'au moins deux ans dans un bureau des procédures, sous la direction d'un magistrat professionnel. Le stage consiste également en la fréquentation obligatoire de cours théoriques et pratiques d'au moins 30 heures, organisés par la *Scuola Superiore della Magistratura*.

Toutes les personnes qui disposent de qualités juridiques peuvent en Italie demander à devenir juge honoraire en répondant à un appel à candidature du CSM italien qui fixe les critères selon les besoins de recrutement. Ce juge exerce alors des fonctions limitées fixées, au siège comme au parquet.

c) Pays-Bas

Aux Pays-Bas existe la fonction de juge suppléant. Le juge suppléant appartient à l'autorité judiciaire et est considéré comme un magistrat³⁶. Il est impartial et indépendant et doit ainsi s'abstenir de tout comportement qui porterait atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire tant dans l'exercice qu'en dehors de ses fonctions.

Il apporte son soutien aux juridictions, sous la responsabilité d'un magistrat du siège, notamment lors de périodes chargées, afin de réduire le temps de traitement des affaires. Il continue d'exercer, en parallèle, son activité professionnelle principale. Si la fonction de juge suppléant n'est pas réservée aux avocats, ils sont l'activité professionnelle la plus représentée, suivis par les universitaires.

Par principe, le juge suppléant est appelé pour siéger au sein de formations collégiales³⁷. Ce n'est que par exception qu'il siège en tant que juge unique ou comme président de la formation. Ses performances font l'objet d'évaluations annuelles.

De manière préalable à tout processus de recrutement, le candidat à un poste de juge suppléant doit justifier des éléments suivants³⁸ :

- Nationalité néerlandaise ;
- Diplôme répondant aux conditions de l'article 2 de la loi relative au statut juridique des magistrats (« *Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren* ») ;

³⁶ Articles 1 et 40 de la loi sur l'organisation judiciaire (« wet op de rechterlijke organisatie »), accessible [ici](#).

³⁷ Article 8 de la loi sur l'organisation judiciaire, accessible [ici](#).

³⁸ De Rechtspraak, *Word rechter- of raadsheer-plaatsvervanger*, accessible [ici](#).

- Expérience professionnelle pertinente dans le domaine juridique :
 - o 6 ans pour un juge suppléant (2 ans en dehors de la magistrature)
 - o ou 10 ans pour un conseiller suppléant (2 ans en-dehors de la magistrature) ;
- Casier judiciaire vierge ;
- Autorité et stature sociale.

Le processus de recrutement varie selon les fonctions du juge suppléant, à savoir : juge non-rémunéré non affecté comme juge ou président d'une formation collégiale, juge non-rémunéré affecté comme juge unique ou président d'une formation collégiale ou bien juge rémunéré avec désignation (1.2.2.3). Est entendu comme « juge non-rémunéré » tout juge suppléant ne percevant pas de salaire mais étant rémunéré à la vacation.

Il n'existe pas de formation initiale pour les juges suppléants, lesquels sont, dès leur nomination par décret royal, affectés à un service du tribunal par le président de la juridiction dans laquelle ils ont été nommés. Ils bénéficient en revanche d'un accompagnement personnalisé dispensé par un juge expérimenté qui a pour mission de les soutenir et de les conseiller.

Les juges suppléants peuvent exercer leurs fonctions au sein d'un service de droit pénal et siéger en matière correctionnelle et criminelle³⁹, si le président du tribunal estime qu'il dispose des compétences nécessaires⁴⁰.

d) Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, tout citoyen peut participer à l'activité juridictionnelle à travers la fonction de *Magistrates ou Justices of the Peace* (juges de paix). Ces *magistrates* siègent dans les tribunaux de première instance (Magistrates' Court), où ils traitent des affaires pénales et civiles, ou au tribunal des affaires familiales, ou les deux. Ce rôle, qui doit être occupé au moins 13 jours par an, n'est pas rémunéré et de nombreux magistrats ont un emploi parallèle.

Ces *Magistrates* peuvent être nommés à partir de 18 ans et prendre leur retraite à 75 ans et il n'est pas nécessaire d'avoir des qualifications juridiques ou une formation juridique préalable pour devenir *magistrate*. Cependant, les candidats doivent démontrer les cinq qualités essentielles suivantes : savoir prendre des décisions équitables, impartiales et transparentes, comprendre et apprécier différents points

³⁹ Articles 45 de la loi sur l'organisation judiciaire, accessible [ici](#).

⁴⁰ Articles 5 et 5a de la loi sur l'organisation judiciaire, accessible [ici](#).

de vue, communiquer avec sensibilité et respect, faire preuve de conscience de soi et être ouvert à l'apprentissage et travailler et interagir avec les gens de manière professionnelle.

Les candidats sont également évalués sur leur bonne moralité. Au cours du processus de recrutement, les candidats sont invités à divulguer toute information les concernant qui pourrait nuire à leur crédibilité en tant que *magistrate* si elle était rendue publique. Cette mesure vise à garantir la confiance du public dans la magistrature et ses décisions.

Une fois nommés, les *magistrates* suivent une formation obligatoire afin d'acquérir les compétences nécessaires pour siéger au tribunal. Ils siègent généralement par trois et sont conseillés sur les questions de droit par des greffiers ayant une formation juridique. Les affaires plus complexes dont sont saisis les *magistrates' courts* sont entendues par les membres du pouvoir judiciaire de carrière : les *district judges* qui siègent à plein temps.

Presque toutes les affaires pénales sont d'abord jugées par un tribunal de première instance (*Magistrates' Court*) où siègent ces *magistrates*, et environ 95 % d'entre elles y sont résolues.

Si un accusé a plaidé coupable ou a été reconnu coupable, ils peuvent infliger des amendes, des peines communautaires et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 mois pour une seule infraction.

Pour prendre ces décisions, les *magistrates* travaillent ensemble et bénéficient du soutien d'un conseiller juridique (*legal advisor*) qui veille à ce qu'ils suivent toujours les directives et procédures appropriées.

Par ailleurs, en matière criminelle, ces *magistrates* peuvent siéger avec un juge à la Crown Court lorsqu'un appel est interjeté contre une condamnation ou une peine prononcée par le tribunal de première instance.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

➤ Nécessité des mesures proposées

L'emploi de magistrats professionnels pour l'assessorat des cours criminelles départementales pèse de façon lourde sur les effectifs des juridictions, en ce qu'il concentre l'activité de ces magistrats sur les formations de jugement des crimes

pendant des périodes de temps pouvant être assez longues, au détriment de l'activité quotidienne des magistrats

En effet, les cours criminelles départementales sont composées de cinq magistrats, dont au minimum trois magistrats de carrière, et la durée moyenne d'une audience devant la cour criminelle départementale était de 2 jours en 2023.

L'activité de la cour criminelle a par ailleurs absorbé près de la moitié de l'activité des cours d'assises. Ainsi, si en 2023 les cours criminelles départementales ont rendu 773 arrêts, ce chiffre a été porté à 1 273 en 2024, ces cours ayant prononcé en 2024 près de 50% des arrêts de première instance en matière criminelle. Les indicateurs du ministère de la Justice tendent à démontrer que cet accroissement de l'activité des cours criminelles se poursuivra dans les années à venir.

Le recours aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHF) et aux magistrats à titre temporaire (MTT) n'est donc pas suffisant pour faire face à l'accroissement des audiences des cours criminelles départementales, comme le relevait déjà [l'étude d'impact](#) de la [loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#).

Par ailleurs, si les cours criminelles départementales ont globalement permis d'accélérer les délais de traitement des dossiers criminels, les juridictions rencontrent des difficultés croissantes à audier dans des délais raisonnables les procédures criminelles, notamment en raison d'une forte augmentation des dossiers à juger, de la généralisation des cours criminelles départementales depuis le 1^{er} janvier 2023, et de l'allongement de la durée moyenne des audiences criminelles elles-mêmes.

Cette situation emporte une hausse des stocks de dossiers criminels en attente de jugement, en première instance et en appel, comme cela a été relevé par la mission d'urgence sur l'audience criminel et correctionnel dans son rapport en mars 2025⁴¹ et le rapport d'information parlementaire de juillet 2025 sur l'évaluation de la création des cours criminelles départementales⁴².

Outre les insatisfactions légitimes que cette situation suscite auprès des justiciables concernés, en particulier des victimes, en raison des délais de jugement qui nourrissent la défiance des citoyens dans la justice, elle confronte parallèlement l'institution judiciaire à des risques complémentaires majeurs, tels que des décisions de remise en liberté résultant de l'expiration des délais légaux de détention provisoire ou de dysfonctionnements dans le suivi de celle-ci.

⁴¹ [Rapport](#) de la mission d'urgence relative à l'audience criminel et correctionnel – Mars 2025

⁴² [Rapport](#) d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de la création des cours criminelles départementales

Dans ces conditions, le recours à des citoyens assesseurs au sein des cours criminelles départementales, renforts provisoires mais rapidement mobilisables, répondant par ailleurs à l'exigence de capacité, apparaît opportune pour optimiser davantage les ressources humaines disponibles et réduire les délais de jugement.

➤ Nécessité du recours à une loi organique

Le Conseil constitutionnel considère que lorsqu'une part limitée des compétences dévolues à des juridictions composées de magistrats de carrière est transférée à des juridictions notamment composées de magistrats non professionnels, il revient à la loi organique de déterminer elle-même les règles statutaires applicables à ces magistrats⁴³. Le Conseil Constitutionnel veille par ailleurs de manière constante à ce que les personnes exerçant les fonctions de magistrats soient soumises aux droits et obligations applicables à l'ensemble du corps, et particulièrement à des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires⁴⁴.

Les juges non professionnels doivent ainsi être soumis aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière, sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions. Or, ces droits et obligations relèvent du niveau organique en application des dispositions précitées.

Comme cela ressort explicitement du [commentaire](#) de la décision du Conseil Constitutionnel ayant validé le statut des citoyens assesseurs en 2011, c'est dans la mesure où la participation de ces assesseurs au fonctionnement de la justice pénale était occasionnelle et ne consistait pas à remplacer des magistrats de carrière par des juges non professionnels, mais à leur adjoindre des assesseurs pour l'examen de certaines affaires que le Conseil « *a implicitement jugé que la définition du statut des citoyens assesseurs, à la différence de celui des juges de proximité, ne nécessitait pas l'intervention de la loi organique* ».

Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel a admis, sans développer ce point, que le tribunal pour enfants pouvait être composé d'assesseurs non professionnels sans statut organique⁴⁵, il convient de relever qu'il s'agit d'une juridiction pénale spécialisée, laquelle, en lien avec le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice pénale des mineurs, nécessite une procédure appropriée, pour prendre des mesures adaptées aux mineurs. Or, ce n'est pas le cas de la cour criminelle départementale, juridiction criminelle de droit commun.

⁴³ Cons. cons., 20 février 2003, [n° 2003-466 DC](#), cons. 4

⁴⁴ Décision n° [92-305 DC](#) du 21 février 1992 ; Décision n° [2003-466 DC](#) du 20 février 2003

⁴⁵ Cons. cons., 8 juillet 2011, n° [2011-147](#) v QPC

Aux termes du présent projet de loi organique, les citoyens assesseurs seront nommés pour une durée de quatre ans au cours de laquelle ils seront appelés à se substituer aux magistrats de carrière dans une partie de leurs attributions, à savoir l'assessorat pour le jugement des crimes relevant de la cour criminelle départementale, formation au sein de laquelle les magistrats de carrière sont actuellement désignés au nombre de quatre, conformément à [l'article 380-17 du code de procédure pénale](#). Parmi ces quatre assesseurs, le premier président de la cour d'appel peut actuellement décider de remplacer jusqu'à deux magistrats de carrière par des MHFJ ou des MTT, magistrats non professionnels mais pareillement soumis au statut de la magistrature en vertu d'un statut de niveau organique.

Enfin, la possibilité de désigner alternativement des MTT, des MHFJ ou des citoyens en qualité d'assesseurs aura pour conséquence des compositions de formation de jugement différentes au gré des désignations réalisées, ce qui pourrait soulever un risque en termes d'égalité devant la justice si ces assesseurs citoyens n'apportaient pas les mêmes garanties que les magistrats non professionnels en termes notamment de formation, d'incompatibilités ou de mode de nomination, garantissant leur indépendance et impartialité.

Au regard de ces éléments, afin de garantir la sécurité constitutionnelle du dispositif, un vecteur organique apparaît nécessaire pour fixer le statut des citoyens assesseurs, lesquels doivent être soumis aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière, sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions.

Ainsi, dès lors que le statut des citoyens assesseurs, juges non professionnels, relève du niveau organique, une modification de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette mesure participe à l'accélération du temps judiciaire et répond ainsi à une exigence d'efficacité, de délais raisonnables et de rationalisation des moyens.

En outre, cette ouverture supplémentaire de la composition des formations de jugement des crimes conforte le sentiment que la justice mêle de nombreuses expériences et renforce la participation des citoyens au fonctionnement du service public de la justice, en matière pénale. Une telle mesure est ainsi de nature à améliorer la compréhension de l'institution judiciaire par les Français et à nourrir leur esprit civique, dans la mesure où juger est un acte d'intégration, de citoyenneté, et d'implication dans la prise d'importantes décisions d'intérêt général.

La cohésion sociale et le respect du pacte républicain ne pourront qu'en être renforcés.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

- Option non retenue n° 1 : prévoir l'intégration de citoyens assesseurs sur le modèle des jurés en cour d'assises

Pour répondre à la proposition récurrente visant à réduire la composition de la cour criminelle départementale à trois magistrats de carrière, qui donnerait le sentiment d'un retour à une forme de correctionnalisation et un manque de solennité s'agissant du jugement de faits criminels, une option aurait pu consister à prévoir l'intégration de citoyens assesseurs sur le modèle des jurés en cour d'assises.

Cette option a néanmoins été écartée en ce qu'elle est incompatible avec la procédure applicable en cour criminelle départementale, prévue pour être plus rapide et simplifiée que la procédure en cour d'assises en raison de la professionnalisation de ses acteurs. Elle contreviendrait par là-même aux raisons et constats ayant conduit à l'instauration des cours criminelles départementales, dont l'objectif était de désengorger les cours d'assises et de réduire des délais d'audiencement, notamment en recourant exclusivement à des magistrats pour la composition de la formation de jugement.

Le modèle adopté en 2011⁴⁶ dans le cadre de l'expérimentation du « tribunal correctionnel dans sa formation citoyenne », qui prévoyait le recours à des citoyens assesseurs, fondé sur un mode de sélection proche de celui des jurés d'assises aurait également pu être retenu.

Cette expérimentation n'avait néanmoins pas été jugée suffisamment concluante pour être pérennisée. Le rapport de février 2013 sur l'expérimentation des citoyens assesseurs⁴⁷ mentionne en effet que, si l'image de la justice s'en est trouvée considérablement améliorée auprès des citoyens assesseurs, l'association de citoyens au jugement d'affaires correctionnelles n'a pas été pas sans poser de nombreuses difficultés :

⁴⁶ Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs instaurant un « tribunal correctionnel dans sa formation citoyenne »

⁴⁷ Rapport à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice sur l'expérimentation des citoyens assesseurs dans les ressorts des cours d'appel de Dijon et Toulouse par Xavier SALVAT, avocat général, et Didier BOCCON-GIBOD, premier avocat général, février 2013

- Tout d'abord d'ordre matériel, avec une augmentation sensible de la durée des audiences de jugement auxquelles ils ont participé, le dispositif, appliqué à moyens constants, ne pouvant qu'entraîner une diminution de la capacité de jugement. Les auteurs du rapport évoquaient cette difficulté comme porteuse d'un risque majeur d'encombrement des services d'audience ;
- Le dispositif a en outre été vécu comme une complication inutile pour les juridictions avec une lourde organisation, similaire à celle des assises s'agissant de la sélection *via* l'élaboration de listes, pour un résultat qui se résume en définitive à l'amélioration de l'image de la justice auprès des seuls citoyens assesseurs ;
- A également été relevé que les conditions mêmes de la participation très temporaire, voire ponctuelle, des citoyens assesseurs ne paraissaient pas pouvoir assurer l'existence de toutes les garanties qu'un justiciable est en droit d'attendre d'un juge.

Les auteurs du rapport concluaient ainsi que *« l'expérimentation des citoyens assesseurs, si elle présente l'intérêt d'offrir l'image d'une justice qui prend son temps et favorise la connaissance de l'institution par certains habitants d'un ressort judiciaire, a montré que le dispositif instauré était extrêmement lourd pour les juridictions, sans effet sur le fond des décisions, coûteux tant financièrement qu'humainement, tandis qu'il n'offre pas la garantie de voir les affaires examinées par de véritables « juges » au sens déontologique du terme »*.

➤ Option écartée n° 2 : inscrire dans la loi ordinaire le statut du citoyen assesseur

La question de l'inscription dans la loi ordinaire du statut du citoyen assesseur, à l'instar des assesseurs du tribunal pour enfants dont le statut est prévu aux articles [L.251-3 et suivants](#) du code de l'organisation judiciaire, a été examinée.

Ce vecteur normatif est toutefois apparu inadapté au regard du cadre constitutionnel rappelé ci-dessus (cf. rubrique Nécessité de légiférer).

3.2. OPTION RETENUE

Il est fait le choix de créer le statut des citoyens assesseurs, afin de permettre à des citoyens, justifiant soit de compétences ou d'une expérience les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires pénales, soit d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à deux années d'étude après le baccalauréat ou d'une qualification reconnue, d'exercer les fonctions d'assesseur, uniquement, au sein des cours criminelles départementales. La participation de

citoyens assesseurs aux cours criminelles départementales est également recommandée par la mission d'urgence relative à l'audience criminel et correctionnel précitée, laquelle préconise « *une cour composée de trois magistrats et de deux assesseurs citoyens ou de deux assesseurs qualifiés* ». Cette option permettra d'augmenter rapidement la capacité de jugement des juridictions, tout en maintenant la qualité de la justice rendue et en renforçant le lien entre les français et leur justice.

Le statut des citoyens assesseurs doit être défini par une loi organique et fixer les garanties de nature à satisfaire aux principes d'indépendance, d'impartialité et de compétence.

Conformément aux exigences du Conseil constitutionnel et afin d'être astreints aux mêmes droits et obligations que les magistrats de carrière, ces citoyens assesseurs seront donc soumis au statut de la magistrature, à l'instar des autres magistrats intégrés provisoirement dans le corps judiciaire.

L'article unique du projet de loi organique prévoit en conséquence d'introduire une nouvelle sous-section dédiée à ces magistrats non professionnels au sein de la section II du chapitre V de [l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature](#).

i) Par un renvoi aux dispositions de l'article 16 de l'ordonnance statutaire, leurs conditions de nomination seront les suivantes :

- Être de nationalité française ;
- Jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ;
- Ne pas avoir de mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;
- Remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

ii) Les citoyens assesseurs devront par ailleurs justifier de l'intérêt qu'ils portent à participer au service public de la justice. Cet intérêt peut se matérialiser par un attrait et une curiosité pour les questions relatives à la justice, particulièrement celles liées à la justice pénale de même qu'un attrait pour l'observation, l'écoute et l'esprit d'analyse. Cet intérêt sera vérifié par les chefs de cour à l'occasion de l'audition des candidats grâce à l'analyse de la motivation de ces citoyens à servir l'institution judiciaire, à sa compréhension du rôle qu'il souhaite tenir dans l'Etat de droit, de son adhésion aux principes d'indépendance et d'impartialité et de sa volonté de contribuer à une mission de service public.

iii) Enfin, ils devront justifier soit d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à deux années d'études après le baccalauréat, ou d'une qualification reconnue au moins équivalente, dans des conditions fixées par décret en

Conseil d'Etat, soit de compétences ou d'une expérience les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires pénales.

Le [décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 relatif au cadre national des certifications professionnelles](#) classe les diplômes et certifications professionnelles conformément au cadre national des certifications professionnelles. Un diplôme ou une certification professionnelle reconnue par l'Etat du niveau bac +2 correspond à un niveau 5 dans la nomenclature des diplômes. Ce niveau 5 atteste la capacité à maîtriser des savoir-faire dans un champ d'activité, à élaborer des solutions à des problèmes nouveaux, à analyser et interpréter des informations, en mobilisant des concepts, à transmettre le savoir-faire et des méthodes. La vérification des diplômes et des certifications professionnelles est réalisée à l'aide du répertoire national des diplômes.

L'exigence d'un diplôme d'une durée au moins égale à deux années d'études après le baccalauréat permet d'inclure, outre un diplôme universitaire, les diplômes de BTS par exemple.

Ces conditions permettent d'ouvrir largement l'exercice des fonctions judiciaires aux citoyens qui souhaitent contribuer à l'œuvre de justice, tout en garantissant leur aptitude à rendre la justice, au regard des fonctions – toutefois restreintes – exercées, lesquelles ne requièrent aucun travail de préparation ou de rédaction.

iv) Les citoyens assesseurs seront en tout état de cause nommés, selon des conditions garantissant leur capacité de jugement et leur impartialité, dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège (article 28 de l'ordonnance), soit par un décret du président de la République, pris sur proposition du garde des sceaux et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, auquel il appartiendra de s'assurer que les candidats dont la nomination est envisagée sont aptes à exercer les fonctions d'assesseur de la cour criminelle départementale.

v) Les citoyens assesseurs suivront par ailleurs une formation obligatoire préalable à leur installation dans leurs fonctions, assurée par l'École nationale de la magistrature, et dont les modalités d'organisation et la durée seront fixées par décret en Conseil d'État.

vi) Ils seront nommés pour une durée de quatre ans, non renouvelable. Les citoyens assesseurs n'ont en effet pas vocation à exercer de telles fonctions dans un temps long, l'idée étant d'ouvrir la possibilité de contribuer au service public de la justice au plus grand nombre. Ils pourront, en tout état de cause, valoriser cette expérience, par exemple au titre d'une candidature à un poste offert dans l'un des métiers de la justice.

La disposition proposée doit ainsi garantir le renouvellement des viviers de candidats ainsi que la limitation de la compétence des citoyens assesseurs dans la durée, ces derniers pouvant continuer à exercer concomitamment une activité professionnelle,

sous certaines réserves (par exemple, ne pas porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance ; ne pas exercer une activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités).

vii) Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les citoyens assesseurs seront affectés à une cour d'appel et pourront être désignés pour intervenir sur toutes les cours criminelles du ressort sur lequel ils sont nommés, afin de répondre plus facilement aux besoins des juridictions. Ils ne pourront recevoir une affectation nouvelle sans leur consentement.

viii) Ils seront indemnisés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

ix) Compte tenu de la nécessité de justifier de capacités à juger – tant physiques que cognitives – suffisantes pour maintenir son attention de façon constante sur des durées relativement longues et dans une volonté d'harmonisation des conditions d'exercice des fonctions juridictionnelles par des publics similaires (hors magistrats de carrière), les citoyens assesseurs ne pourront pas exercer leurs fonctions au-delà de l'âge de 75 ans. Cette disposition s'inspire de celle applicable aux MTT aux MHFJ, lesquels ont la possibilité d'exercer jusqu'à 75 (contre 67 ans pour les magistrats professionnels, avec une extension possible jusqu'à 70 ans).

x) En raison de la spécificité des conditions dans lesquelles ils sont recrutés et exercent leurs fonctions, sur le modèle du statut applicable aux MTT et aux MHFJ, les citoyens assesseurs ne pourront pas être membres du Conseil supérieur de la magistrature, ni participer à la désignation de ses membres.

xi) De même, par dérogation à l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, ils pourront exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve cependant que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance. C'est ainsi qu'ils ne pourront exercer une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et être salarié d'un membre d'une telle profession dans le ressort de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions. Ils ne pourront pas non plus exercer concomitamment d'activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités.

Par ailleurs, les citoyens assesseurs ne pourront connaître d'un litige présentant un *lien* avec leur activité professionnelle ou lorsqu'ils entretiennent ou ont entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Cette précision vise à prévenir tout conflit d'intérêt dans l'exercice des fonctions d'assesseur de ces citoyens, ce risque de conflit d'intérêt s'appréciant *in concreto*, au cas par cas.

Ces derniers remettent par ailleurs leur déclaration d'intérêts, en application de l'article 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 au premier président de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions.

xii) Le pouvoir d'avertissement et le pouvoir disciplinaire à l'égard de ces citoyens assesseurs seront exercés dans les conditions prévues aux articles 43 à 58 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relatifs à la discipline des magistrats du siège.

xiii) Enfin, en application du cadre constitutionnel rappelé ci-dessus, la mention des citoyens assesseurs doit être ajoutée à l'article 41-10 A de l'ordonnance statutaire, prévoyant le principe de la participation minoritaire des autres magistrats non professionnels à la cour d'assises et à la cour criminelle départementale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les mesures envisagées par le 3° du présent article impliquent les modifications suivantes de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

- Insertion au sein de la section II du chapitre V d'une sous-section IIV intitulée : « Des citoyens assesseurs », comprenant les articles 41-39 à 41-43.

Conformément aux exigences du Conseil Constitutionnel, afin d'être astreints aux mêmes droits et obligations que les magistrats professionnels, les citoyens assesseurs seront soumis au statut de la magistrature, à l'instar des autres magistrats intégrés provisoirement dans le corps judiciaire.

Le statut de ces citoyens doit être défini par une loi organique et fixer les garanties de nature à satisfaire aux principes d'indépendance, de compétence et d'impartialité.

A ce titre, les conditions de candidature et de nomination, de formation, ainsi que l'application des règles déontologiques et disciplinaires développées *supra* sont de nature à répondre à ces différentes exigences.

Enfin, la modification de l'article 41-10 A de l'ordonnance du 22 décembre 1958 permet d'insérer le principe selon lequel les citoyens assesseurs ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ni composer majoritairement la cour criminelle départementale, par respect du principe de participation minoritaire des juges non professionnels.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le processus de nomination des AHFJ, identique à celui appliqué aux magistrats du siège, que la limitation de la durée et du nombre de mandats exercés de même que la mise en place d'un régime d'incompatibilités statutaires en cas de cumul de fonctions ou encore l'application des règles déontologiques et disciplinaires aux AHFJ sont autant de mesures permettant de respecter les exigences d'indépendance et d'impartialité auxquelles sont soumises les juges non professionnels et vérifiées par la Cour européenne des droits de l'homme.

4.1.3. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.1.4. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.1.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.1.6. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Actuellement, les MHFJ⁴⁸ qui siègent au sein de la cour criminelle départementale perçoivent par jour d'audience trois vacations au taux unitaire de 172,64 euros (35/10 000 du traitement brut annuel correspondant à l'indice brut 1027), soit 517,92 euros.

Les MTT⁴⁹ et les AHFJ⁵⁰ (durant l'expérimentation) qui exercent ces fonctions sont quant à eux indemnisés à hauteur de trois vacations au taux unitaire de 113,72 euros

⁴⁸ En application de [l'article 29-4](#) du décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature

⁴⁹ En application de [l'article 35-6](#) du décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature

⁵⁰ Article 2 de [l'arrêté du 10 novembre 2022 portant dispositions relatives à l'indemnité allouées aux avocats honoraires exerçant les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales en application de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire](#)

(35/10 000 du traitement brut annuel correspondant à l'indice brut 653), soit 341,16 euros.

A titre de comparaison, s'agissant des jurés d'assises, ils perçoivent par journée d'audience un montant de 197,20 euros (hors titre 2) hors frais de déplacement, basé sur le calcul suivant : 6 euros + Smic horaire (12,02) x 8 + une indemnité compensatrice de perte de salaire de 95,04 euros maximum.

Les assesseurs au tribunal pour enfants⁵¹ sont quant à eux indemnisés à hauteur de 113,72 euros par jour d'audience, sur la base du traitement brut annuel correspondant à l'indice brut 841.

Les citoyens assesseurs seront rémunérés selon le même principe de taux de vacation, dans des conditions qui seront fixées par décret, tenant compte des fonctions qu'ils seront appelés à exercer et de leurs conditions de nomination.

Sur le plan budgétaire, la mesure envisagée n'impliquera donc pas de nouvelles charges, puisque les citoyens assesseurs viendront soit en remplacement de MTT, soit en remplacement de MHFJ.

Dès lors que la composition des cours criminelles départementales sera limitée à la présence de deux magistrats non-professionnels, l'impact budgétaire sera donc quasi nul. L'élargissement des sources du « vivier disponible » permettra principalement de faciliter la mixité des compositions de formation de jugement entre magistrats professionnels et non-professionnels.

Par ailleurs, au regard du contexte budgétaire interministériel, il ne peut être envisagé une augmentation de l'enveloppe globale des vacations sur l'année 2027. Ce budget étant pilotable et maîtrisable au niveau central, les cours d'appel formeront leurs compositions de jugement à coût constant de vacations, permettant ainsi un bon niveau de maîtrise.

Les vacations effectuées par les citoyens assesseurs se substitueront soit à des vacations effectuées par des MHJ plus coûteuses, soit à des vacations effectuées par des MTT à coût équivalent.

Enfin, à considérer même que la direction des services judiciaires dispose d'une enveloppe supplémentaire en la matière, le comportement de ces nouveaux publics n'est pas prévisible à l'échelon local et dépendra étroitement de leur disponibilité personnelle et de leur intérêt. En raison des difficultés de prévision de comportement et d'attrait des fonctions concernant ce public, toute prévision en la matière paraît aléatoire.

⁵¹ En application de [l'article R. 251-13](#) du code de l'organisation judiciaire

4.1.7. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.1.8. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.1.9. Impacts sur les services administratifs

L'emploi de magistrats professionnels pour l'assessorat des cours criminelles départementales pèse de façon lourde sur les effectifs des juridictions, en ce qu'il concentre l'activité de ces magistrats sur les formations de jugement des crimes pendant des périodes de temps pouvant être assez longues, au détriment de l'activité quotidienne des magistrats

La généralisation du recours à d'autres juges non professionnels, renforts provisoires mais rapidement mobilisables, aura donc un impact sur l'emploi des ressources humaines des juridictions et permettra en outre de faire face à l'accroissement des audiences des cours criminelles départementales.

La participation des citoyens assesseurs à chaque audience de la cour criminelle départementale permettra ainsi de libérer du temps de magistrat et de remédier à ces difficultés.

4.2. IMPACTS SOCIAUX

4.2.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.2.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette ouverture supplémentaire de la composition des formations de jugement des crimes renforce la participation des citoyens au fonctionnement du service public de la justice, en matière pénale. Une telle mesure est ainsi de nature à améliorer la compréhension de l'institution judiciaire par les Français et à nourrir leur esprit civique, dans la mesure où juger est un acte d'intégration, de citoyenneté, et d'implication dans la prise d'importantes décisions d'intérêt général. La cohésion sociale et le respect du pacte républicain ne pourront qu'en être renforcés.

En outre, en participant au renforcement des effectifs, cette ouverture participe au meilleur fonctionnement des juridictions et à la continuité du service public de la justice.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.3.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre changement climatique.

4.3.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels

4.3.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.3.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

4.3.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de lutte contre les pollutions.

4.3.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.3.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de [l'article 34 du décret n° 2025-659 du 18 juillet 2025 relatif à la commission prévue par l'article 10-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature](#), la commission d'avancement réunie en formation consultative est notamment consultée sur les projets de textes relatifs aux règles statutaires.

Cette consultation n'a cependant pas pu être réalisée, dès lors que cette nouvelle instance, créée par la [loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023](#) relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire et le décret précité, vient seulement d'être élue. Conformément à [l'arrêté du 27 novembre 2025](#) les élections des membres de cette nouvelle commission d'avancement se sont en effet déroulées du 6 au 13 février 2026.

La commission n'ayant pas encore été installée, sa consultation est programmée à la première date utile, soit le 9 mars 2026.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le 3° de l'article 1^{er} de la présente loi organique entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2027, en cohérence avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux citoyens assesseurs, prévues aux b), c) et e) du 10° du I de l'article 2 du projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes, tel qu'énoncé à l'article 13 de ce projet de loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions relatives au statut de la magistrature s'appliquent par nature à l'ensemble du territoire de la République quel que soit le lieu d'exercice et indépendamment de toute considération géographique en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution.

Les dispositions envisagées dans le projet de loi organique s'appliqueront donc de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Le [décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature](#) devra être complété pour préciser les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et d'indemnisation de la formation et sa durée, ainsi que les conditions dans lesquelles les citoyens assesseurs seront indemnisés.

Un arrêté ministériel devra, enfin, prévoir les modalités d'une telle indemnité ainsi versée aux citoyens assesseurs.

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.