

N° 344

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur
la proposition de loi organique portant renforcement de la chaîne pénale criminelle
et diverses dispositions de modernisation du corps judiciaire (procédure accélérée),*

Par Mme Olivia RICHARD,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Belluot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 71 et 345 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA PÉRENNISATION DU STATUT D'AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES	5
A. DEPUIS 2021, DES AVOCATS HONORAIRES PEUVENT ÊTRE DÉSIGNÉS ASSESSEURS AU SEIN DE COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES	5
B. LA COMMISSION A APPROUVÉ LA PÉRENNISATION DU STATUT D'AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES.....	6
II. LA MISE EN CONFORMITÉ DE LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE AUX EXIGENCES ÉTABLIES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	7
III. LA PROLONGATION DE L'EXPÉRIMENTATION DU PREMIER CONCOURS SPÉCIAL POUR LE RECRUTEMENT D'AUDITEURS DE JUSTICE	8
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} Pérennisation du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles et instauration du droit de se taire en matière disciplinaire</i>	11
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau) Modalités de désignation des assesseurs de cour criminelle départementale et de cour d'assises</i>	21
• <i>Article 2 Prorogation de l'expérimentation du premier concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice.....</i>	22
• <i>Article 3 Entrée en vigueur et disposition transitoire relative aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles nommés à titre expérimental</i>	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	43
LA LOI EN CONSTRUCTION	45

L'ESSENTIEL

Déposée le 23 octobre 2025 au Sénat par Dominique Vérien, la proposition de loi organique *portant renforcement de la chaîne pénale criminelle et diverses dispositions de modernisation du corps judiciaire* est inscrite à l'ordre du jour de l'espace réservé du groupe Union centriste le jeudi 12 février prochain.

Le texte modifie l'ordonnance du 22 décembre 1958 *portant loi organique relative au statut de la magistrature* et la loi organique du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire* afin d'y inscrire **trois mesures affectant l'organisation du corps judiciaire** :

- **la pérennisation du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles au sein des cours criminelles départementales**, expérimenté depuis 2021 ;
- **l'inscription du droit de se taire au sein de la procédure disciplinaire prévue pour les magistrats** afin d'assurer la conformité de celle-ci aux exigences constitutionnelles ;
- **la prolongation de l'expérimentation du premier concours spécial** pour le recrutement des auditeurs de justice, visant à renforcer la diversité sociale et géographique au sein du corps des magistrats.

Approuvant les évolutions proposées, **la commission a adopté la proposition de loi**, modifiée par **6 amendements**, dont **5** de la rapporteure Olivia Richard. Ces ajouts visent à faciliter la composition de certaines juridictions de jugement en faisant appel à des magistrats non professionnels comme les magistrats honoraires et les magistrats à titre temporaire.

I. LA PÉRENNISATION DU STATUT D'AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

A. DEPUIS 2021, DES AVOCATS HONORAIRE PEUVENT ÊTRE DÉSIGNÉS ASSESSEURS AU SEIN DE COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES

Les cours criminelles départementales, compétentes pour juger des crimes punis de quinze à vingt ans de réclusion criminelle, **rassemblent quatre assesseurs autour du président**. Elles requièrent ainsi **un nombre important de magistrats**, notamment par rapport aux cours d'assises qui comptent un président, deux assesseurs et six jurés. Afin de permettre aux magistrats de carrière de se consacrer à d'autres missions au sein des juridictions, le premier président peut, depuis la création de la juridiction

en 2019, nommer, parmi les quatre assesseurs, deux magistrats honoraires ou magistrats exerçant à titre temporaire¹.

La loi organique n° 2021-1728 et l'article 10 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 *pour la confiance dans l'institution judiciaire* ont en outre permis, à titre expérimental, la désignation d'avocats honoraires en tant qu'assesseur au sein des cours criminelles départementales. Le statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ) a ainsi été conçu pour faciliter et diversifier la composition de cette juridiction. Pour bénéficier de ce nouveau statut, un avocat honoraire doit ne pas avoir exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel où il serait nommé, être âgé de moins de soixante-quinze ans et suivre une formation initiale obligatoire assurée par l'école nationale de la magistrature.

L'expérimentation s'est déroulée du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025 au sein de vingt départements. Ses premières évaluations font état d'un dispositif satisfaisant, qui a suscité l'adhésion et la satisfaction de tous les acteurs concernés.

Dans son rapport d'évaluation remis au Parlement en juin 2025², le Gouvernement souligne en effet que la participation des AHFJ a présenté, selon les premiers présidents, des apports indéniables lors du délibéré, du fait « *de la richesse de leur expérience et de leur vision extérieure* ». Elle a en outre développé les relations entre les barreaux et les cours d'appel. Le rapport appelle ainsi à la consécration du statut d'AHFJ car « *tous les acteurs de l'expérimentation souhaitent la pérennisation de la fonction d'assesseurs des avocats honoraires au sein des cours criminelles départementales* ».

B. LA COMMISSION A APPROUVÉ LA PÉRENNISATION DU STATUT D'AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

Au regard de ces constats, l'article 1^{er} de la proposition de loi consacre le statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles au sein de l'ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature, dite ordonnance statutaire, et étend par ailleurs de trois à cinq ans la durée du mandat d'AHFJ, qui est renouvelable une fois. Il assouplit également les modalités de désignation des avocats honoraires en tant qu'assesseurs, en permettant aux premiers présidents de cour d'appel de désigner jusqu'à deux AHFJ au sein des cours criminelles départementales, tandis que l'expérimentation les limitait à une unique nomination.

¹ Le magistrat à titre temporaire est une personne issue de la société civile justifiant de cinq années d'exercice professionnel dans le domaine juridique et exerçant temporairement des fonctions judiciaires, au siège civil, au siège pénal ou au parquet.

² Ibid.

Devant le bilan positif des trois années d'expérimentation, **la commission a approuvé la pérennisation de ce statut**. À l'initiative de la rapporteure, elle a en outre autorisé l'exercice d'un second mandat **non forcément consécutif** au premier, facilitant ainsi le recrutement d'AHFJ (amendement **COM-2**).

La commission a par ailleurs adopté des amendements modifiant certaines conditions d'exercice des magistrats afin d'assouplir la gestion du corps de la magistrature :

- L'amendement **COM-4** de la rapporteure permet **aux magistrats à titre temporaire d'être également désignés assesseurs de cour d'assises lorsqu'elle statue en appel**, afin d'en faciliter la composition. Il procède également à une mesure de coordination au sein du code de procédure pénale.
- L'amendement **COM-1** de Dominique Vérien, auteure de la proposition de loi, modifie à plusieurs égards **les conditions d'affectation des magistrats placés ou dans un emploi rencontrant des difficultés particulières de recrutement, afin d'assouplir la gestion des carrières**.

II. LA MISE EN CONFORMITÉ DE LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE AUX EXIGENCES ÉTABLIES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a, en juin 2024, déclaré contraires à la Constitution deux articles de l'ordonnance statutaire relatifs au déroulement de **la procédure disciplinaire des magistrats**.

Le Conseil a en effet estimé que **l'absence de notification au magistrat déféré de son droit de se taire** lors de son audition par le rapporteur ainsi que lors de sa comparution devant le conseil de discipline **méconnait l'article 9 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789**¹, dont découle aussi, pour le Conseil, le droit de ne pas s'accuser soi-même.

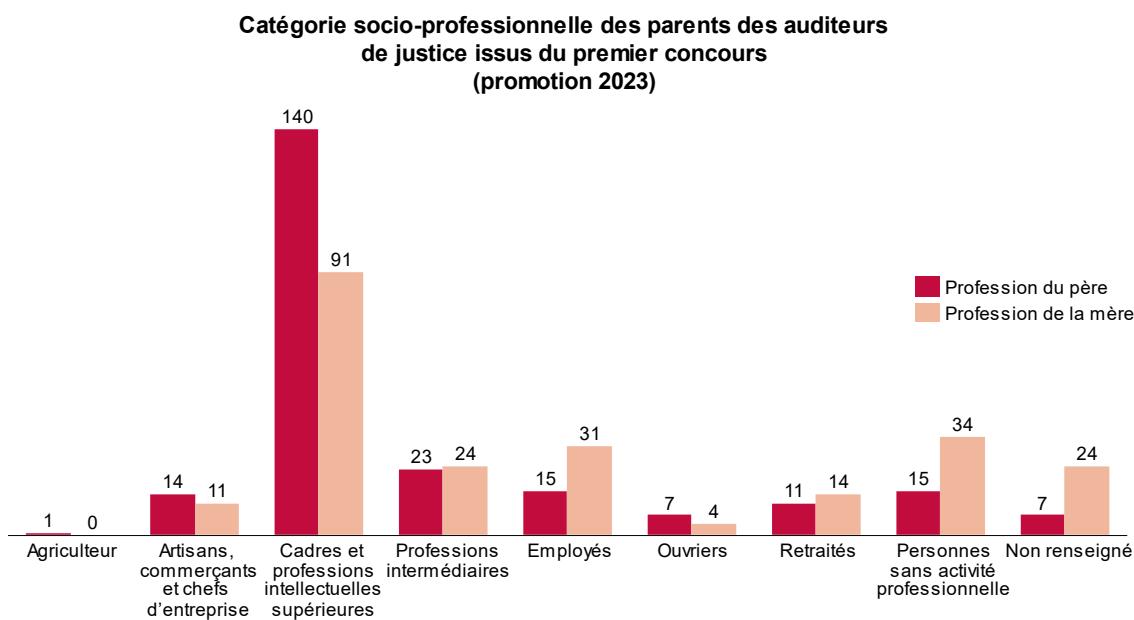
Afin de remédier à cette inconstitutionnalité, **l'article 1^{er} de la proposition de loi inscrit au sein de l'ordonnance statutaire la notification au magistrat du droit de se taire jusqu'au terme de la procédure**, avant toute audition ou tout recueil de ses observations orales ou écrites. Cette garantie étant établie, la proposition de loi peut réintroduire les dispositions relatives à la procédure disciplinaire censurées.

Considérant qu'elles favorisent la clarté de la loi et assurent une meilleure garantie du droit de se taire, **la commission a adopté ces dispositions**.

¹ « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* »,

III. LA PROLONGATION DE L'EXPÉRIMENTATION DU PREMIER CONCOURS SPÉCIAL POUR LE RECRUTEMENT D'AUDITEURS DE JUSTICE

Constatant un relatif défaut d'ouverture et de représentativité sociale du corps judiciaire, la loi organique du 20 novembre 2023 a instauré, à **titre expérimental**, jusqu'au 31 décembre 2026, l'**ouverture d'un concours spécial de recrutement pour les auditeurs de justice destiné aux étudiants de formations dites « prépa Talents »**.



Source : commission des lois, d'après les données de l'ENM.

La première et unique session du concours spécial s'est déroulée en 2025, selon le même programme, les mêmes épreuves et sous la direction du même jury que ceux du premier concours, dit « concours étudiant », tel que le prévoyait la loi organique. **Elle a permis le recrutement de six auditeurs de justice, pour dix places offertes**. De fait, si vingt-sept candidats inscrits au premier concours spécial ont obtenu une note supérieure au seuil d'admission, vingt-et-un d'entre eux étaient également inscrits au premier concours et avaient indiqué privilégier cette voie en cas de double admission.

Tandis que l'expérimentation devrait prendre fin au 31 décembre 2026, **alors qu'une unique session du premier concours spécial sera intervenue**, l'article 2 de la présente proposition de loi organique entend proroger, pour deux ans, l'**expérimentation prévue par la loi organique de 2023**, afin de disposer d'éléments d'évaluation sur la base de plusieurs sessions de recrutement. Par ce report, il aligne en outre le calendrier de l'expérimentation sur celui prévu pour les concours spéciaux

expérimentaux des écoles du service public, créés en 2021¹ pour trois ans, puis prolongés jusqu'en 2028².

La commission a approuvé la prorogation de l'expérimentation et le report de la date de remise de son rapport d'évaluation. Elle a en effet jugé délicat d'établir, d'ici au 30 juin 2026, un bilan étayé permettant d'apprécier les effets et la pertinence du dispositif au regard des objectifs d'accroissement de la diversité sociale et géographique, ou de conclure à l'opportunité de son maintien selon le calendrier initial.

*

* * *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021.

² Loi n° 2025-269 du 24 mars 2025 visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pérennisation du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles et instauration du droit de se taire en matière disciplinaire

L'article 1^{er} apporte deux modifications de nature différente à l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 *portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

La première **pérennise le statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles** (AHFJ), qui a été expérimenté sous l'empire des articles 3 de la loi organique n° 2021-1728 et 10 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 *pour la confiance dans l'institution judiciaire*. La proposition de loi organique n'apporte au statut expérimenté que des modifications susceptibles d'en favoriser l'adoption. Elle étend notamment de trois à cinq ans la durée du mandat, prévoit l'éventualité de son renouvellement et permet de désigner non plus un, mais deux AHFJ parmi les assesseurs d'une cour criminelle départementale.

La seconde tire les conséquences de la décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024 du Conseil constitutionnel, qui exige qu'un magistrat soit informé de son droit de se taire en matière disciplinaire.

Les différentes évaluations de l'expérimentation et les auditions qu'elle a conduites dans le cadre de ses travaux ont convaincu la rapporteure, Olivia Richard, de la nécessité de consacrer le statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles pour accompagner le déploiement des cours criminelles départementales. Aussi a-t-elle proposé à la commission d'adopter un amendement qui clarifie la procédure de cumul dans le temps des mandats d'AHFJ pour améliorer l'efficacité du dispositif. L'inscription du droit de se taire au sein de l'ordonnance statutaire des magistrats est également bienvenue, en tant qu'elle est exigée par la jurisprudence constitutionnelle. La commission a donc, sur proposition de sa rapporteure, adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

1. La pérennisation de l'expérimentation du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles

a) *La qualité d'assesseur fut attribuée à titre expérimental à des avocats honoraires pour faciliter et diversifier la composition des cours criminelles départementales*

La généralisation pérenne des cours criminelles départementales, qui avaient été introduites à titre expérimental par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, s'est accompagnée d'une nouvelle expérimentation relative à leur composition.

L'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 et l'article 10 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 *pour la confiance dans l'institution judiciaire* ont ainsi instauré **une expérimentation**, échue au 31 décembre 2025, qui permettait dans certains ressorts¹ de désigner en tant qu'assesseur d'une cour criminelle départementale un avocat horaire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ).

Cette mesure, issue d'une recommandation formulée par les députés Stéphane Mazars et Antoine Savignat dans le cadre de leur mission sur les cours criminelles en 2020², entendait « *renforcer le caractère citoyen de la cour criminelle* » et « *concilier la présence d'un regard extérieur et le maintien des compétences juridiques de la formation de jugement* ».

Plus, cette expérimentation avait pour vocation de **faciliter la composition des cours criminelles départementales** par le premier président de la cour d'appel, dans la mesure où ces cours sont, selon les mots des représentants du Conseil supérieur de la magistrature entendus par la rapporteure, « *très consommatrices en magistrats* ». **Contrairement aux cours d'assises qui comptent un président, deux assesseurs et six jurés, les cours criminelles départementales rassemblent quatre assesseurs autour du président.**

Aussi la faculté avait-elle été donnée au premier président de la cour d'appel de **désigner un des assesseurs de la cour criminelle départementale parmi les AHFJ**. Dans cette hypothèse, le premier président ne pouvait désigner au surplus qu'un assesseur parmi les magistrats exerçant à titre temporaire ou les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, et non deux, comme le prévoit en principe l'article 380-17 du code de procédure pénale. **La cour criminelle départementale demeure en conséquence majoritairement composée de juges professionnels**, comme l'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel³.

La possibilité laissée au premier président de la cour d'appel de désigner un assesseur de cour criminelle départementale parmi les AHFJ permettait donc de **limiter le recours aux magistrats professionnels et favorisait en conséquence le bon fonctionnement de juridictions éprouvées par un réel manque de personnel**.

¹ 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.

² *Rapport de la mission flash sur les cours criminelles, fait par MM. Stéphane Mazars et Antoine Savignat, députés, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 16 décembre 2020.*

³ « [...] s'agissant des formations correctionnelles de droit commun, la proportion des juges non professionnels doit rester minoritaire » (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, M. Tarek J., considérant 5 ; décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011, Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, considérant 10).

Les modalités d'attribution du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles avaient été établies à l'article 3 de la loi organique n° 2021-1728 précitée. Les avocats honoraires devaient :

- être de nationalité française ;
- jouir de leurs 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 ils étaient affectés** ;
- avoir moins de soixante-quinze ans.

Le même article attachait en outre plusieurs incompatibilités caractéristiques de la magistrature à ce statut. Les AHFJ ne pouvaient par exemple exercer :

- certains mandats et fonctions publiques électives, parmi lesquels ceux de député, de sénateur et de député européen¹ ;
- les fonctions d'assesseur d'une cour criminelle départementale dans le département dont leur conjoint était député ou sénateur ;
- les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du corps préfectoral, de magistrat des cours et tribunaux administratifs, de secrétaire général du Gouvernement ou d'un ministère, de directeur d'administration centrale.

Ils étaient **nommés pour une durée de trois ans**, dans la limite de la durée de l'expérimentation, **suite à une procédure de sélection** à laquelle participaient les chefs de la cour d'appel du ressort, la direction des services judiciaires et le conseil supérieur de la magistrature. Les candidats retenus devaient par ailleurs suivre une **formation initiale obligatoire de deux jours assurée par l'école nationale de la magistrature** avant d'entrer en fonction.

b) L'expérimentation a fait l'objet d'évaluations positives, qui concluent à l'opportunité de sa pérennisation

L'expérimentation s'est déroulée du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025 au sein de vingt départements. Ses premières évaluations font état d'un dispositif satisfaisant, qui a entraîné l'adhésion et suscité la satisfaction des acteurs judiciaires. Dans son rapport d'évaluation remis au Parlement en juin 2025², le Gouvernement souligne en effet que

¹ La liste complète des mandats et fonctions figure à l'article 9 de l'ordonnance n° 58-172 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Rapport du Gouvernement remis au Parlement en application de l'article 10 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire. Évaluation de

la participation des AHFJ a présenté, selon les premiers présidents, des apports indéniables lors du délibéré, du fait « *de la richesse de leur expérience et de leur vision extérieure* », et a en outre développé les relations entre les barreaux et les cours d'appel.

Le même rapport précise que **92 AHFJ ont été nommés au long de l'expérimentation** et que 73 d'entre eux demeuraient en fonction au 1^{er} juin 2025. Ils ont réalisé au total 2 948 vacations jusqu'au 31 décembre 2024, dont 577 en 2023 et 2 371 en 2024¹, ce qui représente **982 journées d'audience**.

À titre de comparaison, les magistrats à titre temporaire (MTT) ont réalisé 3 188 vacations au sein des cours criminelles départementales en 2025 et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ), 8 268. Le différentiel s'explique par la restriction de l'expérimentation à vingt départements, le moindre nombre d'AHFJ (la direction des services judiciaires recense près de 400 magistrats à titre temporaire et 630 magistrats honoraires), les difficultés propres au statut d'AHFJ, notamment en ce qui concerne les conditions de déplacement, et l'arbitrage de certains chefs de cour, qui ont privilégié le recours aux MTT et aux MHFJ.

Aussi le rapport fait-il mention d'une **mobilisation encore insatisfaisante des AHFJ au sein des cours criminelles départementales**. Certains avocats honoraires ont regretté de n'avoir pas pu pleinement exercer leurs fonctions, du fait du faible nombre de cours criminelles départementales au regard du nombre d'AHFJ nommés et de l'impossibilité de désigner plus d'un avocat honoraire en tant qu'assesseur.

Le rapport d'évaluation de l'expérimentation recommande en tout état de cause la **consécration du statut d'AHFJ**, car « *tous les acteurs de l'expérimentation souhaitent la pérennisation de la fonction d'assesseurs des avocats honoraires au sein des cours criminelles départementales* », et préconise en outre de clarifier la procédure de nomination et d'améliorer la formation suivie par les AHFJ.

La mission d'urgence relative à l'audience criminelle et correctionnelle², confiée par le garde des sceaux à cinq membres de la magistrature et du barreau, a également recommandé la **pérennisation du dispositif**, devant le constat que « *le renfort des magistrats et des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles est devenu indispensable au bon fonctionnement de la justice criminelle* ».

l'expérimentation de la participation des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles au sein des cours criminelles départementales.

¹ La direction des services judiciaires n'a pas été en mesure de transmettre le nombre de vacations honorées par les AHFJ en 2025.

² *Rapport de la mission d'urgence relative à l'audience criminelle et correctionnelle, mars 2025.*

c) L'article 1^{er} n'apporte que des modifications mineures au statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles qu'il vise à pérenniser

La proposition de loi consacre le statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles au sein de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article 1^{er} complète ainsi la section relative à l'intégration provisoire à temps partiel dans le corps judiciaire, qui traite des magistrats exerçant à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, d'une sous-section dédiée aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles et composée de cinq articles (41-33 à 41-37).

Les conditions que doivent satisfaire les AHFJ, qui figurent à l'article 41-33 de l'ordonnance statutaire, **repprennent pour l'essentiel le cadre expérimental**, à ceci près que les avocats honoraires devront désormais, comme les candidats à l'auditorat, se trouver en position régulière au regard du code du service national et remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions au regard des possibilités de compensation du handicap. Ils ne pourront avoir exercé dans les cinq années qui précèdent la profession d'avocat dans le ressort de la cour d'appel d'affectation, devront quitter leurs fonctions à soixante-quinze ans et **ne seront susceptibles d'être désignés assesseurs qu'au sein d'une cour criminelle départementale**.

L'article 41-34 étend par ailleurs de trois à cinq ans la durée du mandat d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles et prévoit qu'il sera **renouvelable une fois**. Il précise à cet égard que les AHFJ devront demander le renouvellement de leur statut au moins six mois avant l'expiration de leur mandat et qu'il sera accordé de droit dans le ressort de la même cour d'appel.

La formation préalable assurée par l'école nationale de la magistrature est en outre maintenue, tout comme la prestation de serment, qui reprend désormais exactement la formule propre à la magistrature¹.

L'article 41-35 substitue ensuite aux dispositions de l'expérimentation qui se rapportaient aux incompatibilités un **renvoi au statut de la magistrature, auquel seront soumis les avocats honoraires** et qui emporte les mêmes obligations. Les possibilités de cumul d'activité seront du reste maintenues à l'article 41-36, de même que les conditions d'exercice du pouvoir d'avertissement et du pouvoir disciplinaire à leur égard, à l'article 41-37.

¹ « Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance, impartialité et humanité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal et de respecter le secret professionnel et celui des délibérations ».

Enfin, l'article 1^{er} assure le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée relative à la composition des juridictions pénales, en modifiant l'article 41-10 A de l'ordonnance n° 58-1270 pour prévoir que les magistrats à titre temporaire, les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles « *et les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ou affectés ni composer majoritairement la cour d'assises ou la cour criminelle départementale* ».

La proposition de loi organique étend donc les modalités de désignation des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, puisque l'article 10 de la loi n° 2021-1729 précitée disposait que seul « *un des assesseurs de la cour criminelle départementale* » pouvait être un AHFJ. Un premier président de cour d'appel pourrait ainsi désormais désigner deux AHFJ parmi les assesseurs d'une cour criminelle départementale. Cette évolution donne ainsi davantage de souplesse à la procédure de composition des cours criminelles départementales.

2. L'instauration, au bénéfice des magistrats, du droit de se taire en matière disciplinaire, en cohérence avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel

a) Une décision récente du Conseil constitutionnel impose la modification de certaines dispositions de l'ordonnance n° 58-1270 relatives à la procédure disciplinaire

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 avril 2024 d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de certaines dispositions des articles 52 et 56 de l'ordonnance n° 58-1270, qui concernent la procédure disciplinaire des magistrats du siège devant le Conseil supérieur de la magistrature :

- l'article 52 précise les pouvoirs qui appartiennent au rapporteur au cours de l'enquête et dispose notamment qu'il « *entend ou fait entendre le magistrat mis en cause* » ;
- l'article 56 définit le déroulement de l'audience disciplinaire devant la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature et prévoit qu'après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, « *le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés* ».

Dans sa décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions citées, au motif qu'elles ne prévoient pas que le magistrat déféré « *doit être informé de son droit de se taire lors de son audition par le rapporteur ainsi que lors de sa comparution devant le conseil de discipline* ».

Le Conseil estime donc que ces dispositions méconnaissent **l'article 9 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen** de 1789, selon lequel « *tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

Cette décision s'inscrit dans le sillage de la jurisprudence constitutionnelle qui, depuis vingt ans, reconnaît positivement le droit de ne pas s'accuser, dont découle le « droit de se taire » en faveur de personnes mises en cause dans le cadre d'une procédure juridictionnelle comme d'une procédure disciplinaire¹.

Les dispositions précitées des articles 52 et 56 ont ainsi été déclarées contraires à la Constitution. Après avoir constaté que celles de l'article 52 n'étaient plus en vigueur dans leur rédaction contestée², le Conseil a modulé dans le temps les effets de sa décision sur l'article 56 pour éviter qu'elle n'entraîne « *des conséquences manifestement excessives* ». La date d'abrogation de ces dispositions a donc été reportée au 1^{er} juillet 2025 et le Conseil a précisé que « *jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation de ces dispositions, le conseil de discipline doit informer de son droit de se taire le magistrat qui compareît devant lui* ».

b) La proposition de loi organique apporte deux modifications pour conformer la procédure disciplinaire aux exigences établies par le Conseil constitutionnel

L'article 1^{er} de la proposition de loi organique insère au sein de l'ordonnance n° 58-1270 un article 43-1 qui dispose que « *préalablement à toute audition ou tout recueil de ses observations orales ou écrites réalisés en application du présent chapitre, le magistrat est informé de son droit de se taire jusqu'au terme de la procédure* ».

La formulation de cette disposition, qui renvoie à toutes les procédures du chapitre relatif à la discipline, **imposerait donc également la notification au magistrat de son droit de se taire lors de l'entretien préalable au prononcé d'un avertissement** (article 44 de l'ordonnance statutaire) ou à l'occasion de l'examen par la commission d'admission des requêtes d'une saisine recevable (article 50-3 de la même ordonnance).

¹ *Dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle au principe selon lequel « nul n'est tenu de s'accuser » puis, dans sa décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016, il a précisé que de ce principe découle un droit de se taire en faveur de la personne mise en cause dans le cadre d'une garde à vue. Il a également jugé, dans sa décision n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023, que la notification du droit de se taire trouve bien à s'appliquer à un professionnel poursuivi dans le cadre d'une procédure disciplinaire.*

² *Le requérant avait contesté la conformité à la Constitution de l'article 52 dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, qui a été modifiée 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.*

Enfin, l'article 1^{er} rétablit sans les modifier les dispositions de l'article 56 abrogées par le Conseil constitutionnel, puisque leur conformité à la Constitution serait garantie par l'article 43-1.

3. La commission n'a apporté à l'article 1^{er} qu'une modification pour favoriser la consécration du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles

La rapporteure, sensible aux objectifs poursuivis par l'auteure de la proposition de loi organique compte tenu des difficultés que connaissent les juridictions et dont s'enquiert depuis plusieurs années la commission¹, a jugé pertinente la pérennisation du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles.

Elle a toutefois été soucieuse d'éprouver les motifs de la réticence initiale de la commission à l'égard de l'expérimentation du statut d'AHFJ. Cette réticence était due au fait que ce nouveau statut paraissait redondant compte tenu de l'ouverture aux avocats, honoraires ou non, du statut de magistrat exerçant à titre temporaire. Les résultats de l'expérimentation ont toutefois dissipé cette inquiétude.

Il apparaît en effet que ces statuts présentent de nettes différences. Si le statut d'AHFJ se distingue par sa spécialisation, celui de magistrat à titre temporaire se caractérise par son ouverture, tant du point de vue des candidats susceptibles d'y prétendre, qu'au regard des fonctions que ses titulaires peuvent exercer au sein de la magistrature. Seuls les avocats honoraires peuvent bénéficier du premier qui n'autorise que l'exercice des fonctions d'assesseur au sein d'une cour criminelle départementale, tandis qu'il est loisible à toutes « *les personnes que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions* » de se porter candidat au second, qui leur permet d'exercer des fonctions diverses en juridiction, notamment de juge unique.

Cette distinction a été acceptée par les avocats désireux d'intégrer à titre temporaire la magistrature. Seuls quatre AHFJ ont démissionné de leurs fonctions au bénéfice du statut de magistrat à titre temporaire, notamment en raison de la variété des fonctions et compétences attachées à ce statut. Les représentants de la direction des services judiciaires ont en outre indiqué à la rapporteure qu'en 2025, 46 des 52 avocats candidats au statut de magistrat à titre temporaire étaient encore en activité, et ceux de l'école nationale de la magistrature, que près de 75 % des AHFJ avaient déjà exercé en matière pénale. La pratique a donc permis d'établir la complémentarité de ces statuts.

¹ *Avis n° 145 (2025 – 2026) présenté par Lauriane Josende et Dominique Vérien, sénatrices, au nom de la commission des lois, sur le tome VII « Justice judiciaire et accès au droit » du projet de loi de finances pour 2026 ; avis n° 150 (2024 – 2025) présenté par Lauriane Josende et Dominique Vérien, sénatrices, au nom de la commission des lois, sur le tome VII « Justice judiciaire et accès au droit » du projet de loi de finances pour 2025.*

Les constats dressés par la rapporteure au cours de ses travaux étaient les principales conclusions des rapports d'évaluation de l'expérimentation. Les représentants de la direction des services judiciaires ont ainsi souligné devant la rapporteure que **les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles « sont désormais considérés comme incontournables »** pour accompagner le déploiement des cours criminelles départementales, qui ont rendu 773 arrêts en 2023 et 1 273 en 2024.

Les rares modifications que la proposition de loi organique apporte au statut expérimental permettront d'ailleurs de **faciliter le recours, par les premiers présidents de cour d'appel, aux AHFJ**. L'extension de la durée de leur mandat à cinq ans et la possibilité laissée aux premiers présidents de désigner deux AHFJ parmi les assesseurs favoriseront la participation des AHFJ au fonctionnement des cours criminelles départementales.

La rapporteure estime toutefois que les conditions de renouvellement du mandat des AHFJ pourraient être trop restrictives, dans la mesure où elles supposent une continuité d'exercice. Les représentants de la direction des affaires judiciaires qu'elle a entendus considèrent même que cette mesure pourrait vider de tout effet utile la disposition transitoire prévue à l'article 3 de la proposition de loi organique pour les avocats honoraires titulaires d'un mandat sous l'empire de l'expérimentation, lequel est donc échu. **La commission a ainsi, sur proposition de sa rapporteure, adopté l'amendement COM-2**, qui prévoit que les AHFJ « peuvent être nommés pour un second mandat pour la même durée et dans les mêmes formes ». Les avocats honoraires bénéficieront donc de la même possibilité de cumul dans le temps de leurs mandats que les MHFJ. Les MTT peuvent, quant à eux, bénéficier de droit de deux renouvellements de leur mandat.

La rapporteure considère par ailleurs que **certaines évolutions réglementaires, qui tiennent à la formation suivie par les AHFJ, seraient également susceptibles de développer plus avant le concours que ces derniers apportent aux cours criminelles départementales**. Certains magistrats qui participent à la composition de ces cours ont en effet exprimé leur réticence à désigner des AHFJ, compte tenu de la difficulté qu'ils éprouveraient parfois à se couler dans leurs nouvelles fonctions.

La rapporteure jugerait donc utile d'envisager **l'extension de la formation initiale dispensée par l'école nationale de la magistrature**, qui se tenait sous le régime de l'expérimentation durant deux jours, ou **l'ouverture de modules de formation continue complémentaires à la plateforme pédagogique réservée aux AHFJ**. Elle porte à cet égard **une attention particulière à la formation spécifique aux infractions sexuelles**, qui constituent l'écrasante majorité des affaires dont connaissent les cours criminelles départementales.

Les représentants de la direction des services judiciaires et de l'école nationale de la magistrature qu'elle a entendus partagent cette préoccupation et ont donc adopté à l'égard de cette formation une « *démarche d'amélioration continue* ». **La rapporteure salue cette approche qui assurera le succès de la généralisation de ce dispositif.**

L'auteure du texte, Dominique Vérien, a par ailleurs présenté un amendement COM-1 qui procède à plusieurs modifications techniques de l'ordonnance statutaire, relatives à l'affectation et à la formation des magistrats :

- il complète la liste des parquets spécialisés auxquels un magistrat placé ne peut être affecté par défaut du fait des compétences spécifiques que ces fonctions requièrent ;
- il lève l'interdiction faite aux magistrats du premier grade ayant exercé leurs fonctions dans un emploi rencontrant des difficultés particulières de recrutement de formuler exclusivement des vœux d'affectation sur des emplois du grade supérieur, car la réforme de l'avancement de grade a entendu systématiser le passage au grade supérieur à l'issue de la première affectation ;
- il prévoit une formation préalable à l'exercice des fonctions de juge du livre foncier et rétablit ainsi un dispositif omis lors de l'adoption de la loi organique n° 2023-1058 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire* ;
- il permet le maintien dans les cadres des magistrats maintenus en activité en surnombre pour qu'ils ne soient pas privés de leurs droits sociaux, conformément à ce qui est prévu pour la magistrature administrative.

La commission a jugé ces modifications bienvenues et a en conséquence adopté cet amendement, conforme à la logique d'ajustement technique de l'ordonnance statutaire qui inspire la proposition de loi organique.

Enfin, la rapporteure a jugé que l'article 1^{er} favorise la clarté de la loi et assure une meilleure garantie du droit de se taire en prévoyant sa notification « *préalablement à toute audition ou tout recueil [des] observations orales ou écrites* » du magistrat réalisés en application des dispositions disciplinaires de l'ordonnance.

Si la décision du Conseil constitutionnel ne portait pas sur les articles relatifs au pouvoir d'avertissement ou à la commission d'admission des requêtes, elle précise toutefois que les exigences relatives au droit de se taire « *s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition* » et qu'elles « *impliquent que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire* ».

L'extension à l'ensemble de la matière disciplinaire du droit de se taire apparaît donc bienvenue à la rapporteure, compte tenu de la proximité entre l'exercice du pouvoir d'avertissement, le traitement par la commission d'admission des requêtes des saisines recevables et les procédures dont certaines dispositions ont été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

À son invitation, la commission a ainsi adopté l'article 1^{er}, tel que modifié par les amendements précités COM-1, COM-2 et l'amendement rédactionnel COM-3.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (nouveau)
Modalités de désignation des assesseurs de cour criminelle départementale et de cour d'assises

L'article 1^{er} bis, issu de l'adoption par la commission d'un amendement proposé par sa rapporteure, contient deux dispositions ordinaires qui modifient le code de procédure pénale.

La première précise à l'article 380-17 de ce code, qui porte sur la composition de la cour criminelle départementale, que le premier président de la cour d'appel peut désigner deux assesseurs parmi les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, pour le conformer à la consécration de ce statut.

La seconde permet au premier président de désigner un assesseur de cour d'assises qui statue en appel parmi les magistrats exerçant à titre temporaire, pour faciliter leur composition.

L'article 380-17 du code de procédure pénale, qui définit les modalités de composition des cours criminelles départementales, dispose notamment que « *le premier président de la cour d'appel peut désigner deux assesseurs au plus parmi les magistrats exerçant à titre temporaire ou les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles* ».

La pérennisation du statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles justifie, selon la rapporteure, d'apporter une modification à cet article pour qu'il prévoie explicitement cette faculté.

La rapporteure a par ailleurs constaté au cours de ses travaux que **les modalités de désignation des assesseurs des cours d'assises pourraient évoluer pour favoriser la composition de ces dernières lorsqu'elles statuent en appel**. Le premier président ne peut désigner, outre les magistrats en activité, qu'un magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles parmi les assesseurs d'une cour d'assises qui statue en appel.

Le second alinéa de l'article 249 du code de procédure pénale dispose en effet que « *le premier président de la cour d'appel peut désigner un des assesseurs, lorsque la cour d'assises statue en premier ressort, parmi les magistrats exerçant à titre temporaire ou, lorsqu'elle statue en premier ressort ou en appel, parmi les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles* ». Les magistrats exerçant à titre temporaire ne peuvent donc en l'état du texte être désignés assesseurs d'une cour d'assises que lorsqu'elle statue en premier ressort.

Les représentants de la direction des services judiciaires et de la magistrature entendus par la rapporteure lui ont indiqué qu'il serait opportun de leur permettre de siéger en tant qu'assesseur au sein d'une cour d'assises lorsqu'elle statue en appel. **Cette modification serait de nature à faciliter la composition des juridictions criminelles et poursuit donc le même objectif que la proposition de loi organique.**

La commission a donc, sur proposition de sa rapporteure, adopté l'amendement COM-4, qui modifie les articles 380-17 et 249 du code de procédure pénale, pour préciser, d'une part, que deux AHFJ au plus peuvent compter parmi les quatre assesseurs d'une cour criminelle départementale (CCD) et, d'autre part, que les MTT peuvent occuper ces fonctions au sein d'une cour d'assises statuant en appel.

La nature ordinaire de ces dispositions justifiera leur déclassement par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle *a priori* des lois organiques qu'il exerce en vertu de l'article 61 de la Constitution.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis ainsi rédigé.

Article 2

Prorogation de l'expérimentation du premier concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice

L'article 2 proroge, pour deux années, l'expérimentation du premier concours spécial pour le recrutement des auditeurs de justice, initialement adoptée 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*. Cette nouvelle voie d'accès à l'école nationale de la magistrature, ouverte uniquement aux étudiants ayant intégré une classe préparatoire dite « Prépa Talents » entend favoriser la diversité sociale et géographique des auditeurs de justice. À défaut d'intervention du législateur, elle s'éteindrait au 31 décembre 2026.

L'expérimentation s'inscrit dans un mouvement plus large de développement de parcours « Égalité des chances », qui a justifié la mise en place en 2021, puis la prolongation jusqu'en 2028, d'un concours spécial pour l'accès à certaines écoles de service public.

Souscrivant à l'objectif de favoriser l'égalité des chances entre les étudiants, et considérant que seule une session de recrutement par la voie du premier concours spécial a pu se tenir depuis le début de l'expérimentation, la commission a approuvé la prorogation du dispositif afin de permettre une véritable évaluation de ses effets, avant une éventuelle pérennisation. En conséquence, la commission a adopté l'article 2 sans modification.

1. Le premier concours spécial de recrutement d'auditeurs de justice a été créé, dans le cadre d'une expérimentation, par la loi organique n° 2023-1058 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire

a) Les différentes voies de recrutement de l'école nationale de la magistrature

La formation professionnelle des auditeurs de justice est assurée par l'école nationale de la magistrature (ENM). Encadré par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, le recrutement des auditeurs est assuré par l'organisation de trois concours, prévus en son article 17.

Le premier concours, dit **concours étudiant**, s'adresse aux candidats titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat ou justifiant d'une qualification reconnue au moins équivalente.

Le deuxième, de même niveau, est ouvert aux fonctionnaires régis par le statut général des fonctionnaires, aux militaires et aux autres agents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics justifiant de quatre années de service en ces qualités.

Le troisième concours, enfin, s'adresse aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation de quatre ans après le baccalauréat et justifiant de quatre années d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social ainsi qu'aux titulaires d'un doctorat en droit qui possèdent un autre diplôme d'études supérieures.

En 2025, la promotion d'auditeurs de justice comptait 285 auditeurs issus du premier concours (soit 64 % de la promotion), 63 du deuxième (10 %) et 9 du troisième concours (2 %).

111 auditeurs étaient en outre recrutés sur titre (soit 24 % de la promotion), car ils présentaient une expérience de quatre années au moins dans le domaine juridique, économique ou social. Cette voie d'intégration directe a depuis été abrogée par la loi organique n° 2023-1058 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, au profit d'un nouveau concours professionnel qui s'adresse aux professionnels issus du secteur public ou du secteur privé souhaitant se réorienter vers la magistrature, afin d'intégrer directement le premier ou le deuxième grade de la magistrature.

Ainsi, si l'école a entrepris au cours des dernières années de diversifier son recrutement, notamment par de nouvelles voies d'intégration à destination de professionnels, la majorité des magistrats demeure aujourd'hui recrutée par la voie du premier concours, ouvert aux étudiants.

b) La création, à titre expérimental, d'un premier concours spécial pour favoriser la diversification du recrutement

(1) La création des classes préparatoires Talents, première initiative pour la diversification du recrutement d'auditeurs de justice

Crées à partir de 2008, les classes préparatoires Talents de l'école nationale de la magistrature s'inscrivent dans une politique de développement de parcours « Égalité des chances » et de diversification des viviers de recrutement au premier concours d'accès à la magistrature. Les candidats aux classes préparatoires « Talents » sont sélectionnés sur des critères de résultats académiques, de ressources financières et d'origine géographique (notamment si un candidat est issu d'un quartier dit de politique de la ville ou d'une zone de revitalisation rurale) au terme d'un parcours de sélection comprenant une phase d'admissibilité et une phase d'admission.

Ces classes sont intégrées, depuis 2022, au dispositif « Prépas Talents », et permettent l'octroi de bourses supplémentaires et la délivrance de diplômes d'établissements par l'ENM. Les élèves admis bénéficient, en plus de la gratuité de la préparation, d'une bourse mensuelle versée par l'école, calculée sur le même barème que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), ainsi que d'une aide financière spécifique au dispositif « Prépas Talents » de 4 000 euros.

Classes préparatoires dites « Prépa Talents » de l'école nationale de la magistrature



Source : école nationale de la magistrature.

Depuis 2008, le nombre d'élèves inscrits dans ces classes a augmenté sans discontinue, jusqu'à attendre 117 élèves pour la promotion 2024-2025. **160 auditeurs de justice ont été recrutés après avoir suivi ces classes préparatoires.**

(2) L'ordonnance n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire* a instauré, dans le cadre d'une expérimentation, un premier concours spécial de l'école nationale de la magistrature

En complément du développement de classes préparatoires sur critères sociaux, le rapport relatif à la haute fonction publique¹, remis par Frédéric Thiriez au Président de la République le 30 janvier 2020 recommandait **l'ouverture de voies de recrutement spécifiques pour ces mêmes étudiants**. Le rapport constatait en effet la faible proportion d'élèves issus de catégories socioprofessionnelles les moins favorisées au sein des écoles ouvrant aux carrières de la haute fonction publique, observant notamment que les enfants d'ouvriers - qui représentent selon l'Insee, 19,6 % de la population active française en 2018 - **ne représentaient que 5 % des effectifs dans les écoles de la haute fonction publique** pour les promotions 2020-2021.

L'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 *favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles du service public* avait alors créé, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2024, **un concours spécial pour l'accès à cinq écoles de service public**², ouvert aux personnes ayant suivi, dans les quatre années précédant l'ouverture du concours, un cycle de formation accessible au regard de critères sociaux et à l'issue d'une procédure de sélection, préparant à l'un ou plusieurs des concours externes d'accès à ces écoles - les « Prépas Talents ».

L'école nationale de la magistrature ne figurait pas au sein des écoles concernées par le dispositif – dont la liste est arrêtée par le décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 – au regard du caractère organique des dispositions ouvrant un concours de recrutement au sein du corps judiciaire.

Le recrutement des auditeurs de justice n'échappe pourtant pas aux écueils de diversité et de représentation socio-économique, comme le démontrait, en 2019, une mission de recherche sur le corps des magistrats judiciaires³. La mission soulignait **le recrutement majoritaire des auditeurs parmi les groupes sociaux les plus favorisés** (chefs d'entreprise de plus

¹ Mission haute fonction publique, Frédéric Thiriez, janvier 2020.

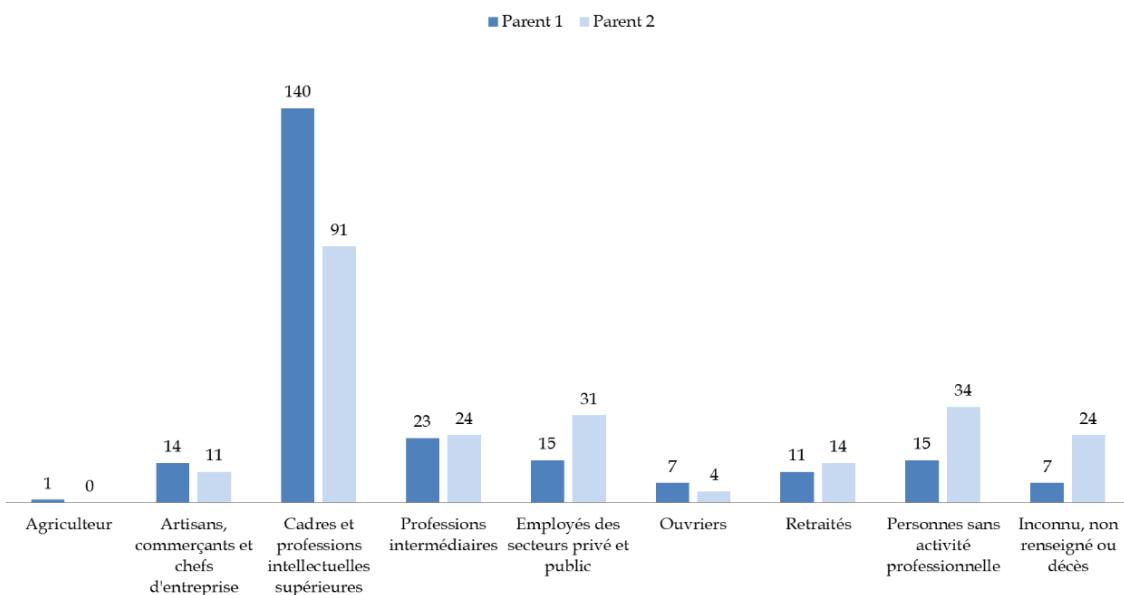
² Institut national du service public, institut national des études territoriales, école des hautes études en santé publique, école nationale supérieure de police, école nationale d'administration pénitentiaire.

³ Yoann Demoli et Laurent Willemez, « L'âme du corps, la magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail », Mission de recherche droit et justice, juin 2019, consultable à l'adresse suivante : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/la-profession-de-magistrat-dans-les-annees-2010-morphologie-du-groupe-representations-du-metier-et-conditions-de-travail/>.

de dix salariés, professions libérales, cadres et professions intellectuelles supérieures), et **la sous-représentation au sein du corps de la magistrature d'individus aux origines sociales populaires** : moins de 5 % des magistrats avaient alors un père agriculteur, commerçant ou artisan, et 11 % un père employé ou ouvrier. Si ces travaux se fondaient sur les données récoltées en 2010, l'analyse des catégories socio-professionnelles des parents des auditeurs de justice issus du premier concours de l'ENM en 2023 démontre **la permanence du phénomène de sous-représentation des classes sociales moyennes ou défavorisées chez les auditeurs de justice**.

Catégorie socio-professionnelle des parents des auditeurs de justice issus du premier concours

(promotion 2023)



Le recrutement des magistrats apparaît même plus défavorable à certaines catégories sociales populaires que celui d'autres grandes écoles du service public, comme le démontre le tableau ci-dessous.

Comparaison de l'origine sociale des grandes écoles de la fonction publique et de la magistrature

	ENA	Sciences Po	ENS	X	ENM
Agriculteurs, artisans	9,6	9	9,4	8,2	5,2
Cadres	72,2	68,2	66,5	74,7	72,7
Professions intermédiaires	12	13	13,4	9,2	14,3
Employés et ouvriers	6	10	10,5	8	7,8

*Source : Mission de recherche droit et justice,
Yoann Demol et Laurent Willemez, juin 2019¹*

¹ Ibid.

Afin de résorber ce déséquilibre, l'article 13 de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire* a instauré, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2026, **un premier concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice**. Cette nouvelle voie de recrutement s'adresse aux seules personnes ayant suivi, dans les quatre dernières années, **un cycle de formation « prépa talents ENM » ou une classe préparatoire talents préparant à plusieurs concours d'accès aux écoles de la fonction publique**, figurant à l'annexe I de l'arrêté du 5 août 2021.

Afin d'apprécier les effets de cette nouvelle voie de recrutement en matière de diversité sociale et géographique du corps, le même article prévoyait en outre la remise au Parlement, avant le 30 juin 2026, **d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du premier concours spécial**.

(3) Le fonctionnement du concours spécial

Si le premier concours spécial entend favoriser le recrutement de candidats sur critères sociaux, le législateur a été soucieux de prévoir le maintien d'un haut niveau d'exigence dans le recrutement de l'école nationale de la magistrature. Ainsi, l'article 13 de la loi organique du 20 novembre 2023 **précise que les programmes, les épreuves et le jury du concours sont identiques à celui du premier concours d'auditeurs de justice**.

Comme préconisé par le rapport de Frédéric Thiriez précité, le nombre de places offertes par le concours créé ne peut, au titre d'une année, être supérieur à **15 % du nombre de places offertes** au premier concours. Il est néanmoins possible pour les candidats qui s'inscrivent au premier concours spécial de s'inscrire également au premier concours. Ils sont alors tenus, lors de l'inscription d'indiquer leur préférence en cas d'admission aux deux concours¹. Les lauréats du premier concours spécial sont néanmoins admis et nommés sur la même liste que les lauréats du premier concours, sans distinction.

Ils suivent la même formation que les lauréats du premier concours, d'une durée de 31 mois à l'école nationale de la magistrature.

(4) Une seule session de recrutement par le premier concours spécial a été ouverte depuis le lancement de l'expérimentation, rendant impossible la réalisation d'un bilan complet

Du fait des délais nécessaires à la prise de mesures réglementaires ainsi qu'à l'organisation d'une nouvelle voie de recrutement, **un seul concours spécial a eu lieu à la date d'examen de la présente proposition de loi par la commission**. Cette première et unique session du concours s'est déroulée en 2025.

¹ Décret n° 2024-637 du 8 juin 2024.

Le nombre de postes offerts au premier concours spécial pour la session 2025 a été fixé à **10** par arrêté du garde des Sceaux du 26 mai 2025. 208 personnes se sont inscrites (dont 27 hommes et 181 femmes), parmi lesquelles 201 étaient également inscrites au premier concours. Lors des délibérations d'admissibilité, **37 candidats ont été déclarés admissibles**, sur 181 candidats présents. Le jury, identique à celui du premier concours, ayant fait le choix de fixer des seuils d'admissibilité et d'admission identiques entre les deux concours (11,088/20 pour l'admissibilité, et 10,909/20 pour l'admission), les 37 candidats admissibles au premier concours spécial étaient également admissibles au premier concours de recrutement. **9 d'entre eux avaient indiqué leur préférence lors de l'inscription pour le premier concours spécial en cas de double admission.**

27 candidats ont été doublement admis au premier concours de recrutement d'auditeurs de justice et au premier concours spécial, parmi lesquels **seuls 6 avaient opté pour le second en cas de double inscription**. Le jury a donc pourvu **6 des 10 postes offerts au titre de la session 2025**, dont 4 étaient issus des classes Prépas Talents de l'ENM et 2 d'autres classes Prépas Talents.

Ni le rapport du jury, ni le rapport d'évaluation de l'expérimentation, prévu par l'article 13 de la loi organique du 20 novembre 2023 n'ont été publiés à la date d'examen de la proposition de loi organique par la commission. Les représentants de l'école nationale de la magistrature entendus par la rapporteure ont néanmoins relevé que la première session du premier concours spécial avait été satisfaisante, bien qu'il soit trop tôt pour évaluer ses effets réels sur la diversification du corps des auditeurs de justice.

L'expérimentation prévoyant la tenue du premier concours spécial devrait, à défaut d'intervention du législateur, prendre fin au **31 décembre 2026**, alors qu'une seule session de recrutement aura été organisée.

2. L'article 2 tend à prolonger le dispositif du concours « Talents » pour deux années supplémentaires

Afin d'éprouver sur un temps plus long les effets du premier concours spécial, l'article 2 **prolonge de deux années l'expérimentation** prévue par la loi organique du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire*.

Il aligne ainsi le calendrier de l'expérimentation sur celui relatif à l'organisation de concours spéciaux dans plusieurs écoles du service public. Cette expérimentation, qui devait prendre fin au 30 décembre 2024, a en effet été prolongée **jusqu'au 30 août 2028** par la loi n° 2025-269 du 24 mars 2025 *visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public, afin de disposer d'un bilan plus complet du dispositif et ainsi permettre au législateur de se prononcer en connaissance de cause sur le bien-fondé de sa pérennisation éventuelle.*

L'article 2 reporte en outre à la même date - **le 31 décembre 2028** - la remise du rapport d'évaluation du dispositif.

3. Considérant la nécessité de disposer de davantage d'éléments de bilan afin de dresser une évaluation objective du dispositif, la commission a adopté l'article 2

La commission, qui s'était prononcée en faveur du dispositif lors de sa première adoption en 2023, a salué le bon déroulement de la première session de recrutement par voie du premier concours spécial. Elle a notamment approuvé le choix - qu'elle avait alors encouragé - de maintenir une exigence élevée pour cette nouvelle voie de recrutement, par le maintien de programmes et d'épreuves identiques à ceux du premier concours.

Considérant qu'une seule session de recrutement par le premier concours spécial aura eu lieu au terme de l'expérimentation, elle a néanmoins jugé qu'un **bilan objectif du dispositif ne serait pas possible dans le respect du calendrier initial**.

Elle a dès lors approuvé la proposition de prorogation pour deux ans du dispositif, afin de disposer d'éléments étayés permettant d'apprécier les effets de cette nouvelle voie de recrutement sur la diversité sociale et géographique du corps des auditeurs de justice, et lui permettre, en temps voulu, de se prononcer sur l'opportunité du maintien ou de la suppression du premier concours spécial. En conséquence, **elle a adopté l'article 2 sans modification**.

La commission a **adopté** l'article 2 sans modification.

Article 3

Entrée en vigueur et disposition transitoire relative aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles nommés à titre expérimental

L'article 3 détermine les conditions d'entrée en vigueur de la proposition de loi organique et permet, par une disposition transitoire, aux avocats honoraires qui ont bénéficié du statut d'AHFJ durant l'expérimentation d'être reconduits dans leur mandat.

La commission a modifié l'article 3, pour éviter le risque que la disposition transitoire ne soit privée d'effet utile du fait de l'entrée en vigueur de la proposition de loi organique postérieurement à l'échéance de l'expérimentation.

L'article 3 prévoit que la proposition de loi organique entrera en vigueur le lendemain de sa publication, à l'exception des dispositions

relatives aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ), dont la date d'entrée en vigueur a été établie au 31 décembre 2025, soit au terme de l'expérimentation de ce statut.

Le même article contient en outre une disposition transitoire pour permettre aux avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles qui ont participé à l'expérimentation de renouveler leur mandat dans les conditions prévues à l'article 1^{er}.

Compte tenu de la période d'examen de la proposition de loi organique, la rapporteure a proposé à la commission d'adopter **un amendement COM-6 qui supprime l'alinéa relatif à la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au statut d'AHFJ**, dans la mesure où il donnerait à la loi un effet rétroactif.

La commission a en outre également adopté sur sa proposition **l'amendement COM-5 qui modifie la disposition transitoire pour écarter l'éventualité qu'elle ne soit privée d'effet utile**. L'article 3 dispose en effet que les AHFJ nommés à titre expérimental « *peuvent bénéficier d'un renouvellement de leur mandat* ». Or, le renouvellement implique une continuité d'exercice qui ne pourra par construction plus être vérifiée.

La commission a adopté l'article 3 tel que modifié par ces deux amendements.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 4 FÉVRIER 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à l'examen du texte sur la proposition de loi organique portant renforcement de la chaîne pénale criminelle et diverses dispositions de modernisation du corps judiciaire, présentée par Dominique Vérien.

Mme Dominique Vérien, auteure de la proposition de loi organique. – Mes chers collègues, le texte assez technique que je vous propose repose sur trois éléments, qui visent à corriger ou à compléter des éléments du fonctionnement de la chaîne pénale et du corps judiciaire.

La première disposition de la proposition de loi organique concerne les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ) au sein des cours criminelles départementales (CCD). Nous en avons débattu, la création de ces juridictions visait notamment à éviter la correctionnalisation des viols, et à juger ceux-ci comme des crimes. Pour favoriser leur composition, nous avions proposé de faire appel, dans le cadre d'une expérimentation, à des avocats honoraires. Malheureusement, cette expérimentation s'est terminée le 31 décembre 2025. Comme les avocats honoraires ont été d'une grande aide, nous proposons d'inscrire définitivement dans la loi le statut qui a été expérimenté.

Le deuxième objectif est de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel relative au droit de se taire en cas de poursuites ou de sanctions disciplinaires prononcées contre des magistrats. Nous venons rétablir le droit de se taire, qui s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Cela implique que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans être préalablement informé de son droit de se taire.

Enfin, l'article 2 de la proposition de loi organique prolonge jusqu'au 31 décembre 2028 l'expérimentation du premier concours spécial au profit des élèves des classes « Prépas Talents ». Le but est de permettre à ces élèves d'accéder à divers concours publics, dont celui de l'école nationale de la magistrature (ENM). Aujourd'hui, l'expérimentation n'a donné lieu qu'à l'organisation d'un seul concours. L'idée est de la poursuivre jusqu'en 2028, pour mesurer les améliorations que nous pouvons y apporter.

Mme Olivia Richard, rapporteure. – La proposition de loi organique que nous examinons prévoit effectivement trois mesures de nature très différente : la pérennisation de la participation des avocats honoraires à la composition des cours criminelles départementales, les dispositions relatives

au droit de se taire des magistrats en matière disciplinaire et la prorogation de l'expérimentation du concours spécial réservé aux élèves des « Prépas Talents ».

Permettez-moi de commencer par ce dernier point : un seul concours a eu lieu, et le jury a décidé, souverainement, de ne pas abaisser le seuil d'admission, ce qui a conduit à des résultats mitigés : sur les dix places ouvertes, seules six ont été pourvues. Or les élèves de « Prépas Talents » qui se sont présentés à ce concours l'ont également fait à la voie générale. Nous avons donc besoin d'autres expérimentations pour apprécier les mérites de ce concours spécial, d'autant plus que, pour le reste de la fonction publique, l'expérimentation dure jusqu'en 2028. Les auditions du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et de l'ENM que nous avons menées nous ont convaincus de l'intérêt de cette proposition.

L'article 1^{er} pérennise la faculté pour les avocats honoraires de participer aux travaux des cours criminelles départementales. Sans rappeler la crise de l'audience que nous traversons – 5 000 affaires restent en stock –, malgré les efforts déployés et les ambitions de recrutement exprimées dans la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice (LOPJ), nous avons cruellement besoin des avocats honoraires afin de composer des formations juridictionnelles importantes, qui doivent comporter cinq magistrats, dont quatre assesseurs. Pour ne pas déshabiller Paul pour habiller Jacques, il est donc nécessaire de continuer d'autoriser les avocats honoraires à siéger en tant qu'assesseurs au sein de ces formations.

Permettez-moi de vous indiquer quelques chiffres : les CCD ont rendu 773 arrêts en 2023 et 1 273 arrêts en 2024. En raison de l'important poids que ce travail représente en matière de ressources humaines, il est nécessaire de pérenniser une expérimentation jugée bénéfique. Dans les vingt ressorts où le statut a été expérimenté, 92 avocats honoraires ont réalisé près de 3 000 vacations, assurant presque 1 000 journées d'audience.

Toutes les personnes auditionnées se sont accordées sur l'intérêt de la variété des profils pour composer ces juridictions. Nous proposons néanmoins quelques modifications sur les conditions de « renouvellement » des avocats honoraires, dont le mandat s'est achevé, rappelons-le, le 31 décembre 2025 – il n'y a ainsi plus la continuité d'exercice que suppose le renouvellement. Nous proposons donc d'inscrire qu'ils « peuvent être nommés pour un second mandat », et d'étendre le mandat initialement prévu à trois ans pour une durée de cinq ans, afin de l'aligner sur d'autres statuts comme celui des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ).

La proposition de loi organique permet par ailleurs au premier président d'une cour d'appel de désigner deux avocats honoraires parmi les assesseurs d'une CCD, tandis qu'il ne pouvait pour l'instant n'en désigner qu'un seul. Elle porte en outre de trois à cinq ans la durée de leur mandat.

Si je suis favorable à ces évolutions qui donneront plus de souplesse aux premiers présidents de cour d'appel dans la composition des CCD, je vous proposerai, ainsi que je l'indiquais, d'apporter une modification à la procédure de cumul dans le temps des mandats des avocats honoraires.

Pour assurer la clarté du droit, je vous proposerai avec l'assentiment de l'autrice du texte de préciser au sein du code de procédure pénale que les premiers présidents peuvent désigner un avocat honoraire parmi les assesseurs d'une CCD et désigner un magistrat à titre temporaire (MTT) au sein d'une cour d'assises qui statue en appel. Il nous a semblé important d'ainsi élargir le vivier pour répondre à la crise de l'audancement.

L'article 1^{er} précise en second lieu explicitement au sein de l'ordonnance statutaire des magistrats que ceux-ci disposent du droit de se taire. Cette disposition tire les conséquences d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel le 26 juin 2024, dans laquelle deux articles de l'ordonnance statutaire ont été déclarés contraires à la Constitution parce qu'ils ne prévoyaient pas qu'un magistrat soit informé de son droit de se taire en matière disciplinaire.

Il met donc l'ordonnance statutaire des magistrats en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel et rétablit les dispositions précitées. Je vous proposerai, chers collègues, de ne pas apporter de modification à cette partie du texte.

Pour en revenir aux « Prépas Talents », ces classes préparatoires visent à diversifier le recrutement des auditeurs de justice, dont peu sont issus des classes sociales populaires : en 2019, moins de 5 % des magistrats avaient un père agriculteur, commerçant ou artisan, et 11 % un père employé ou ouvrier. Depuis leur création, ces classes ont permis le recrutement de 160 auditeurs de justice. L'expérimentation visait donc à réserver à ces étudiants une voie d'accès privilégiée, sans pour autant diminuer le niveau d'exigence du concours, et il me paraît nécessaire de la prolonger. Je vous proposerai donc d'adopter l'article 2 sans modification.

Enfin, toujours avec l'accord de Dominique Vérien, je proposerai des amendements à l'article 3, qui concernent l'entrée en vigueur et la disposition transitoire relative au renouvellement du mandat des avocats honoraires.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je suis admirative de la palette des compétences de Mme Vérien, qui propose des modifications techniques de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, mais prolonger le recours aux avocats honoraires ne revient qu'à continuer le bricolage. Je ne vous mets pas en cause, madame Vérien : c'est bien le Gouvernement qui est responsable. Nous en discuterons de nouveau lors de l'examen du projet de loi visant à assurer une sanction utile, rapide et effective (Sure) : comme il n'y a pas suffisamment de magistrats pour faire face, on est obligé de demander aux avocats honoraires de boucher les trous. La proposition de loi est utile, mais c'est du bricolage.

Pour ce qui concerne la censure du Conseil constitutionnel relative au droit de se taire, sa décision date de 2024. Nous en discuterons lorsque nous examinerons ma proposition de loi visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté : là encore, le Parlement est prié de réparer ce que le Gouvernement ne fait pas. Il y a d'ailleurs, ainsi que la rapporteure l'a souligné, des ruptures : le dispositif s'est arrêté à la fin de 2025.

Le texte permet de pointer une question de principe : a-t-on renoncé à ce que ce soit des magistrats qui jugent ? Nous aurons le débat, mais il n'y a pas de raison de s'opposer à cette proposition de loi, car, comme l'aurait dit Georges Marchais, le texte est globalement positif.

M. Hussein Bourgi. – Ces dernières semaines, j'ai assisté comme beaucoup d'entre vous à des audiences solennelles de rentrée de tribunaux et de cours d'appel. Les magistrats m'ont parlé tant du projet de loi Sure que de la proposition de loi organique de Mme Vérian. Ils accueillent ces deux textes avec intérêt, mais aussi avec scepticisme. En effet, les magistrats et les greffiers ont le sentiment qu'on ne cesse de bricoler. On peut mobiliser tous les avocats honoraires de France et de Navarre, sans greffiers en nombre suffisant, il est impossible de tenir les audiences. Comment donner aux magistrats les outils qui leur permettent d'officier ?

J'ai également entendu la supposition suivante : même si les magistrats et les greffiers étaient en nombre suffisant, la tenue de deux audiences concomitantes serait bien souvent impossible en raison des bâtiments eux-mêmes, tout simplement parce qu'ils ne disposent que d'une salle d'audience. C'est notamment le cas à la cour d'appel de Montpellier. Toutes les procédures d'appel sont de ce fait retardées, et les délais de justice sont rallongés pour les justiciables ayant fait appel. Le problème est donc global : il concerne autant les magistrats que les greffiers et les locaux qui les accueillent.

Le sujet mérite qu'un garde des sceaux s'y intéresse enfin vraiment. Je viens d'apprendre que le projet architectural du palais de justice de Perpignan était reporté *sine die*. Compte tenu de l'état de délabrement de la justice dans tout le ressort, je me dis que nos propositions sont certes bienvenues, mais qu'elles ne sont que du bricolage face au tsunami qui menace l'institution judiciaire, et qui pourrait la conduire à remettre demain en liberté des criminels aujourd'hui en prison, faute d'avoir eu le temps de les juger. Gageons que cela ne manquera pas de provoquer un trouble dans l'opinion publique, et d'alimenter la défiance à l'égard de la justice.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je salue le travail de la rapporteure et remercie Mme Vérian d'avoir déposé ce texte. Nous avons besoin de tels textes, qui nous sont demandés sur le terrain. La LOPJ est en cours : il faut des années pour former des magistrats et des greffiers, et en attendant il faut

répondre aux demandes du terrain. Nous voterons la proposition de loi organique avec bonheur.

Mme Olivia Richard, rapporteure. – En effet, la formation des personnels prend du temps. La proposition de loi est coincée entre les impératifs budgétaires de la LOPJ et le projet de loi Sure. Il y a tout de même une réelle ambition : le budget de la justice est préservé, et les recrutements continuent, notamment pour les greffiers, permettant de répondre aux besoins. Il n'en demeure pas moins que ces recrutements prennent du temps et que les choses doivent peut-être davantage être mises à plat : tel sera l'objet du projet de loi Sure. La proposition de loi organique de Dominique Vérian prétend non pas répondre à l'ensemble des problèmes de la justice, mais seulement apporter des solutions techniques.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Selon l'usage, mes chers collègues, il me revient de vous indiquer le périmètre indicatif de la proposition de loi.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives aux conditions de recrutement, d'affectation et de formation des magistrats, ainsi qu'aux droits qui leur sont reconnus dans la procédure disciplinaire.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Olivia Richard, rapporteure. – L'amendement COM-1 de Mme Vérian a pour objet d'apporter des modifications techniques relatives à l'affectation et à la formation des magistrats. Je vous suggère d'adopter cet amendement.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Olivia Richard, rapporteure. – L'amendement COM-2 concerne les conditions de nomination des avocats honoraires à un second mandat.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Jusqu'à quel âge les avocats honoraires pourront-ils être embauchés ?

Mme Olivia Richard, rapporteure. – Leur âge moyen est de 70 ans. Comme les MTT, leur mandat, le cas échéant renouvelé, ne pourra pas se poursuivre une au-delà de l'âge de 75 ans.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-3 rectifié est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er}

Mme Olivia Richard, rapporteure. – L'amendement COM-4 vise à assurer la coordination entre la loi organique et le code de procédure pénale au sujet de la possibilité de désigner des AHFJ au sein d'une CCD et permet la nomination des magistrats exerçant à titre temporaire au sein d'une cour d'assises qui statue en appel.

L'amendement COM-4 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Mme Olivia Richard, rapporteure. – L'amendement COM-6 tend à modifier les conditions d'entrée en vigueur du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ), en raison du calendrier d'examen du texte.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Olivia Richard, rapporteure. – L'amendement COM-5 tend à préciser les conditions de nomination à un second mandat des avocats honoraires ayant bénéficié de l'expérimentation.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est close à 10 h 55.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme VÉRIEN	1	Mesures techniques relatives à l'affectation des magistrats	Adopté
Mme RICHARD, rapporteure	2	Conditions de nomination des avocats honoraires à un second mandat	Adopté
Mme RICHARD, rapporteure	3 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}			
Mme RICHARD, rapporteure	4	Coordination entre la loi organique et le code de procédure pénale et	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
		extension des modalités de nomination des magistrats exerçant à titre temporaire	
Article 3			
Mme RICHARD, rapporteure	6	Modification des conditions d'entrée en vigueur du statut d'AHFJ	Adopté
Mme RICHARD, rapporteure	5	Conditions de nomination à un second mandat des avocats honoraires ayant bénéficié de l'expérimentation	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites*.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - *Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne* et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - *Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*.

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique*.

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France*.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 4 février 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi organique n° 71 (2025-2026), portant renforcement de la chaîne pénale criminelle et diverses dispositions de modernisation du corps judiciaire.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives aux conditions de recrutement, d'affectation et de formation des magistrats, ainsi qu'aux droits qui leur sont reconnus dans la procédure disciplinaire.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Dominique Vérien, sénatrice de l'Yonne et auteure de la proposition de loi

Direction des services judiciaires (DSJ) du ministère de la justice

M. Roland de Lesquen, directeur adjoint, chef de service

Mme Sandrine Branche, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature

Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

M. Christophe Soulard, premier président de la Cour de cassation

M. Rémy Heitz, procureur général près la Cour de cassation

M. Xavier Serrier, secrétaire général

Conseil national des barreaux (CNB)

M. Laurent Caruso, membre de la commission Libertés et droits de l'homme

Mme Mona Laaroussi, chargée de mission affaires publiques

École nationale de la magistrature (ENM)

M. Julien Heuty, sous-directeur des stages

Mme Émilie Boddington, sous-directrice en charge des concours et de la validation des compétences

Mme Caroline Goudouneche, coordonnatrice de formation au sein du département des formations professionnelles spécialisées

Mme Claire Lapointe, coordonnatrice de formation au sein du département des formations professionnelles spécialisées

Table ronde de représentants de cours criminelles départementales

Cour d'appel de Lyon

M. Éric Chalbos, magistrat coordonnateur du pôle criminel

Cour d'appel d'Orléans

Mme Ferréole Delons, secrétaire générale de la présidence

M. Roma da Costa, conseiller

Cour d'appel de Rennes

Mme Laurence Delhaye, présidente de chambre

Table ronde des syndicats de magistrats

Union syndicale des magistrats (USM)

M. Christophe Bourgeois, secrétaire national

Syndicat de la magistrature

Mme Justine Probst, secrétaire nationale

Mme Manon Lefebvre, secrétaire nationale

Syndicat Unité magistrats - Force ouvrière (SUM-FO)

Mme Valérie Dervieux, déléguée générale

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Anne-Sophie Chavent-Leclère, directrice de la classe préparatoire « Talents » de Lyon

M. Frédéric Debove, directeur de la classe préparatoire « Talents » de Paris

Mme Stéphanie Mauclair, directrice de la classe préparatoire « Talents » d'Orléans

Mme Corinne Robaczewski, coordinatrice de la classe préparatoire « Talents » de Douai

Mme Fabienne Terryn, directrice de la classe préparatoire « Talents » de Besançon

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-071.html>