

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique modifiant les règles applicables à la **carrière des magistrats**,*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(1). Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :

Sénat : 483 (1999-2000).

Magistrature.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA CARRIÈRE DES MAGISTRATS SE CARACTÉRISE PAR UNE SITUATION DE BLOCAGE DE L'AVANCEMENT ET UNE MOBILITÉ INSUFFISANTE	7
A. LA STRUCTURE HIÉRARCHIQUE DU CORPS DES MAGISTRATS ET L'ORGANISATION DES CARRIÈRES	7
1. <i>La structure du corps</i>	7
2. <i>Le régime des nominations et de l'avancement</i>	10
3. <i>La situation actuelle de blocage de l'avancement</i>	12
B. UNE MOBILITÉ INSUFFISANTE	13
1. <i>Une quasi-inexistence de règles de mobilité statutaire</i>	13
2. <i>Une mobilité encouragée par la pratique retenue par le CSM en matière de nominations mais freinée par le blocage actuel de l'avancement</i>	14
II. LE PROJET DE LOI TEND À SIMPLIFIER ET À REVALORISER LE DÉROULEMENT DES CARRIÈRES, AINSI QU'À ENCOURAGER LA MOBILITÉ DES MAGISTRATS	15
A. UNE SIMPLIFICATION ET UNE REVALORISATION DE L'ORGANISATION DES CARRIÈRES	15
1. <i>La suppression des groupes et la simplification de l'avancement</i>	15
2. <i>La restructuration du corps</i>	16
3. <i>La revalorisation des rémunérations</i>	19
4. <i>Le coût de la réforme</i>	21
B. DE NOUVELLES RÈGLES DE MOBILITÉ LIÉES À L'AVANCEMENT	22
1. <i>L'institution de nouvelles règles de mobilité statutaire</i>	22
a) <i>L'accès au premier grade</i>	22
b) <i>L'accès aux emplois de responsables de tribunal de grande instance</i>	23
c) <i>L'accès à la hors hiérarchie</i>	23
d) <i>Le régime dérogatoire applicable aux conseillers référendaires à la Cour de cassation</i>	23
2. <i>Un renforcement des exigences de mobilité qui risque de n'avoir que des effets limités</i>	24
III. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	25
A. DES INTERROGATIONS SUR L'URGENCE ET LES MODALITÉS DE LA RÉFORME DES CARRIÈRES DES MAGISTRATS	25
B. UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE MOBILITÉ	26
C. UNE AMÉLIORATION DU RÉGIME DISCIPLINAIRE DES MAGISTRATS	28

EXAMEN DES ARTICLES	31
• <i>Intitulé du projet de loi organique</i>	31
• <i>Division additionnelle avant l'article premier</i> Chapitre premier Dispositions relatives à la carrière et à la mobilité des magistrats	31
• <i>Article premier</i> (art. 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Suppression des groupes au sein du premier grade. Règles de mobilité pour l'accès au premier grade et aux fonctions de responsabilité dans les tribunaux de grande instance	32
• <i>Article 2</i> (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Liste des emplois hors hiérarchie	35
• <i>Articles additionnels après l'article 2</i> (art. 28-2, 28-3 et 38-1 nouveaux de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Limitation de la durée d'exercice des fonctions de chefs de juridiction ou de certaines fonctions spécialisées dans la même juridiction	38
• <i>Article 3</i> (art. 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Conditions de mobilité pour l'accès aux emplois hors hiérarchie	40
• <i>Article 4</i> (art. 23, 24, 25-1, 25-2, 25-3, 25-4, 27, 28, 28-1, 31, 36, 41-1 et 41-9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Conséquences de la suppression des groupes au sein du premier grade	41
• <i>Article 5</i> Maintien des droits acquis par les magistrats directement intégrés au second groupe du premier grade	44
• <i>Article 6</i> Disposition transitoire pour l'accès aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation	45
• <i>Division additionnelle après l'article 6</i> Chapitre II Dispositions relatives au régime disciplinaire des magistrats	46
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> (art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Sanctions disciplinaires applicables aux magistrats	47
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> (art. 50-2 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Extension aux premiers présidents de cour d'appel du pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature	48
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> (art. 57 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Publicité des audiences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature	49
• <i>Division additionnelle après l'article 6</i> Chapitre III Dispositions diverses	50
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> (art. 40-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Recrutement des conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire	50
 TABLEAU COMPARATIF	 53
 ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. PIERRE FAUCHON, RAPPORTEUR	 65
 ANNEXE 2 ÉTUDE D'IMPACT RÉALISÉE PAR LE GOUVERNEMENT	 69
 ANNEXE 3 EXTRAIT DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 1999 DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	 79

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, ministre de la justice, le mardi 14 novembre 2000, la commission des Lois du Sénat, réunie le mercredi 15 novembre 2000 sous la présidence de M. Charles Jolibois, vice-président, a examiné, sur le rapport de M. Pierre Fauchon, le projet de loi organique n° 483 (1999-2000) modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a expliqué que ce projet de loi tendait à une réforme de l'organisation des carrières des magistrats, destinée à en simplifier et en revaloriser le déroulement, tout en favorisant la mobilité par l'institution d'obligations statutaires nouvelles conditionnant l'avancement.

Il a précisé que cette réforme répondait au souhait des magistrats judiciaires de voir leur carrière alignée sur celle des magistrats administratifs ou des magistrats financiers et que la restructuration projetée du corps judiciaire permettrait de mettre fin à la situation actuelle de blocage de l'avancement auquel est lié le niveau des rémunérations, situation au demeurant peu favorable à la mobilité.

Le rapporteur s'est néanmoins interrogé sur le caractère prioritaire accordé par le Gouvernement à la revalorisation de la carrière des magistrats, dans un contexte général marqué par la persistance de difficultés de fonctionnement de la justice au quotidien, en raison d'un manque chronique de moyens.

Regrettant que les magistrats en début de carrière ne bénéficient pas de l'amélioration des rémunérations résultant de la réforme, il s'est demandé si l'on n'aurait pas pu imaginer, plutôt que cette restructuration du corps intéressant prioritairement les magistrats des niveaux hiérarchiques les plus élevés, une revalorisation générale de la situation de l'ensemble des magistrats, ou un accroissement substantiel des primes destinées à compenser les sujétions ou les responsabilités particulières caractérisant l'exercice de certaines fonctions.

• Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a néanmoins approuvé la **réforme du déroulement des carrières**, qui lui est apparue correspondre à une harmonisation équitable avec la situation des magistrats administratifs.

• La commission a également approuvé les **mesures prévues pour favoriser la mobilité des magistrats**, sous réserve d'un amendement tendant à prévoir des **dispositions transitoires adaptées** afin d'éviter de pénaliser les magistrats ayant déjà plus de dix ans d'ancienneté au premier grade, qui sont aujourd'hui susceptibles de prétendre à la hors hiérarchie sans avoir changé de juridiction depuis leur accès à ce grade.

Constatant cependant que, dans la pratique, l'effet des nouvelles obligations statutaires de mobilité liées à l'avancement risquait de rester limité, elle a souhaité renforcer les exigences de mobilité en prévoyant désormais une **limitation à sept ans, au sein d'une même juridiction, de la durée de l'exercice des fonctions de chef de juridiction, ainsi que de certaines fonctions spécialisées** comme celles de juge d'instruction.

• Par ailleurs, la commission a complété le présent projet de loi organique par un chapitre nouveau comportant diverses dispositions relatives au **régime disciplinaire des magistrats**, en s'inspirant des propositions de réforme formulées dans ce domaine par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans son rapport d'activité 1999.

Elle a ainsi adopté des amendements tendant respectivement :

- à **étendre aux premiers présidents de cour d'appel le pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège**, actuellement réservé au seul Garde des Sceaux ;

- à **compléter l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats en y ajoutant l'exclusion temporaire de fonctions** pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;

- et à **poser le principe de la publicité des audiences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature**, sous réserve d'exceptions prévues pour la protection de l'ordre public, de la vie privée et des intérêts de la justice, comme en matière juridictionnelle.

• Enfin, la commission a également complété le projet de loi organique par un amendement prévoyant **l'accroissement des possibilités de recrutement de conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire**, compte tenu des besoins de la Cour et des bons résultats des premiers recrutements déjà effectués.

La commission a adopté le présent projet de loi organique ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Nonobstant un contexte général marqué par la persistance de difficultés de fonctionnement de la justice au quotidien, liées à un manque chronique de moyens, encore avivé par les besoins résultant de la mise en œuvre d'importantes mesures nouvelles, le Gouvernement juge prioritaire une revalorisation de la carrière des magistrats.

Alors que d'autres projets de loi envisagés dans le domaine de la justice semblent aujourd'hui abandonnés, comme en particulier les avant-projets de textes relatifs à la responsabilité des magistrats diffusés en décembre 1999 par Mme Elisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, le Sénat est en effet aujourd'hui saisi d'un projet de loi organique, déposé en premier lieu sur son bureau, qui tend à une réforme de l'organisation des carrières des magistrats, destinée à en simplifier et en améliorer le déroulement, tout en favorisant la mobilité par l'institution d'obligations statutaires formellement nouvelles conditionnant l'avancement.

Cette réforme répond au souhait des magistrats judiciaires de voir alignée leur carrière sur celle des magistrats administratifs ou des magistrats financiers. Elle a en outre pour objet de mettre fin à la situation de blocage de l'avancement déterminant le niveau des rémunérations, situation au demeurant peu favorable à la mobilité, qui caractérise aujourd'hui le corps des magistrats judiciaires.

I. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA CARRIÈRE DES MAGISTRATS SE CARACTÉRISE PAR UNE SITUATION DE BLOCAGE DE L'AVANCEMENT ET UNE MOBILITÉ INSUFFISANTE

A. LA STRUCTURE HIÉRARCHIQUE DU CORPS DES MAGISTRATS ET L'ORGANISATION DES CARRIÈRES

1. La structure du corps

La structure du corps des magistrats judiciaires comporte, par ordre hiérarchique croissant, différents niveaux : le **second grade**, le **premier grade**, divisé en **un premier et un second groupe**, et la **hors hiérarchie**.

Conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la hiérarchie du corps judiciaire comprend en effet **deux grades**, étant précisé que l'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription sur un tableau d'avancement.

Le premier grade est lui-même divisé en **deux groupes de fonctions** la promotion du premier au second groupe s'effectuant au choix. En revanche, le second grade ne comporte plus de subdivision en groupes, ces derniers ayant été supprimés par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

Chacun de ces niveaux hiérarchiques (second grade, premier groupe du premier grade, second groupe du premier grade) correspond à l'exercice de fonctions déterminées par le décret en Conseil d'Etat n° 93-21 du 7 janvier 1993.

S'y ajoutent en outre, au sommet de la pyramide, les **emplois hors hiérarchie**, dont la liste est limitativement fixée par l'article 3 de l'ordonnance statutaire.

Il importe de rappeler que les rémunérations des magistrats sont directement déterminées par la place qu'ils occupent dans cette structure. L'évolution de la carrière, et en particulier des rémunérations, est donc subordonnée à la survenance de vacances d'emplois correspondant à des fonctions hiérarchiquement supérieures.

La structure des emplois de magistrats judiciaires résultant de l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et du décret du 7 janvier 1993 est actuellement la suivante (par ordre hiérarchique décroissant) :

SITUATION ACTUELLE

Niveau hiérarchique	Effectif global et pourcentage du corps		Fonctions
Hors hiérarchie	349 (5,1 %)		A
Premier grade, second groupe (I-2)	2.480 (36,9 %)	1.039 (15,5 %)	B
Premier grade, premier groupe (I-1)		1.441 (21,4 %)	C
Second grade	3.892 (58 %)		D

A : Premiers présidents et procureurs généraux de la Cour de cassation et des cours d'appel, conseillers à la Cour de cassation, présidents de chambre et avocats généraux des cours d'appel de Paris et de Versailles, présidents et procureurs de la République de 22 tribunaux de grande instance.

B : Présidents de chambre et avocats généraux des cours d'appel de province, conseillers référendaires de la Cour de cassation, conseillers et substituts généraux des cours d'appel de Paris et de Versailles, présidents et procureurs de la République de 88 tribunaux de grande instance, vice-présidents, premiers juges, premiers substituts des tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil.

C : Conseillers et substituts généraux des cours d'appel de province, conseillers référendaires de la Cour de cassation, présidents et procureurs de la République de 41 tribunaux de grande instance, certains postes de vice-présidents, procureurs adjoints et premiers substituts de tribunaux de grande instance.

D : Conseillers de cour d'appel du second grade, présidents et procureurs de la République de 34 tribunaux de grande instance, certains vice-présidents, premiers juges, premiers substituts de tribunaux de grande instance, autres fonctions au sein des tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance.

(Source : Chancellerie)

On observera à cette occasion que le nombre des magistrats est aujourd'hui de 6.721, chiffre très proche de ce qu'il était au milieu du XIXème siècle, ce qui est en soi-même révélateur.

Les rémunérations des magistrats sont déterminées selon l'échelle indiciaire suivante :

CARRIERE INDICIAIRE DES MAGISTRATS
à compter du 1^{er} décembre 1999

TABLEAU DE CORRESPONDANCE
Indices/Traitement

Grade-Gruppe	Indices ou échelles-lettres			Temps passé dans les échelons	Durée de carrière optimale	
	Indice brut	Indice net	Indice majoré 01/12/99			
Hors hiérarchie		G	1500			
		F	1368			
		E2	1319			
		E1	1269			
		D3	1269			
		D2	1216			
		D1	1163			
		C3	1163			
		C2	1138			
		C1	1114			
1^{er} grade - 2^{ème} groupe		BB3	1114		21.5 ans	
		BB2	1085			
		(*BB1	1057			
	7 ^{ème} échelon (*)	-	-	-	-	
	6 ^{ème} échelon		B3	1057		3 ans
			B2	1003		
			B1	962		
			A3	962		
			A2	915		
	5 ^{ème} échelon		A1	880	3 ans	15.5 ans
4 ^{ème} échelon	1015	655	820	2 ans	13.5 ans	
3 ^{ème} échelon	966	635	782	18 mois	12 ans	
2 ^{ème} échelon	901	605	733	18 mois		
1 ^{er} échelon	852	583	695	18 mois		
1^{er} grade - 1^{er} groupe		A3	962		18 ans	
		A2	915			
		A1	880			
	5 ^{ème} échelon	1015	655	820		3 ans
	4 ^{ème} échelon	966	635	782		3 ans
	3 ^{ème} échelon	901	605	733		2 ans
2 ^{ème} échelon	852	583	695	2 ans		
2^{ème} grade	10 ^{ème} échelon	1015	655	820		18 ans
	9 ^{ème} échelon	966	635	782	3 ans	15 ans
	8 ^{ème} échelon	901	605	733	3 ans	12 ans
	7 ^{ème} échelon	852	583	695	2 ans	10 ans
	6 ^{ème} échelon	801	558	657	2 ans	8 ans
	5 ^{ème} échelon	750	532	618	2 ans	6 ans
	4 ^{ème} échelon	701	508	581	2 ans	4 ans
	3 ^{ème} échelon	655	485	545	2 ans	2 ans
	2 ^{ème} échelon	588	451	495	1 an	1 an
	1 ^{er} échelon	528	409	451	1 an	
Auditeurs de justice	396	319	359			
Conseiller C.A.(1)			808			
Conseiller C.A.(2)			853			

Echelle-Lettre et indice majoré	Traitement mensuel perçu (compte tenu retenues CSG, RDS)
G	49.987.30
F	45.588.42
E2	43.955.54
D3/E1	42.289.24
D2	40.523.03
C3/D1	38.761.44
C2	37.923.68
BB3/C1	37.123.94
BB2	36.157.46
B3BB1	35.224.39
B2	33.424.87
B1/A3	32.058.53
A2	30.492.28
A1	29.325.87
820	27.326.41
782	26.060.09
733	24.427.09
695	23.160.76
657	21.894.44
618	20.594.72
581	19.361.71
545	18.162.09
495	16.495.81
451	15.029.55
808 ⁽¹⁾	29.926.52
853 ⁽²⁾	28.426.97

Nota bene : les indemnités versées trimestriellement, ont été calculées mensuellement sur ce tableau.

Le traitement indiqué est donc un traitement moyen.

Le taux des indemnités de fonctions varie actuellement dans une fourchette de 34 à 39 %.

⁽¹⁾ Conseiller de cour d'appel en service extraordinaire du premier grade, premier groupe, - taux des indemnités de fonctions : 37 %.

⁽²⁾ Conseiller de cour d'appel en service extraordinaire du premier grade, second groupe - taux des indemnités de fonctions : 37 %

(*) accessible aux seuls chefs des juridictions dont la liste est fixée par arrêt du 6 août 1996 (Amiens, Angers, Avignon, Besançon, Caen, Chalon s/Saône, Clermont-Ferrand, Dijon, Le Havre, Le Mans, Limoges, Lorient, Meaux, Melun, Montpellier, Nancy, Nîmes, Orléans, Reims, Rennes, Saint-Denis de la Réunion, Saint-Etienne, Tours, Valence, Valenciennes). Béthune, Aix-en-Provence, Grasse et Mulhouse sont élevés à la hors-hiérarchie par la loi organique n° 99-583 du 12 juillet 1999.

(Source : Chancellerie)

2. Le régime des nominations et de l'avancement

Conformément à l'article 65 de la Constitution, les magistrats du siège sont nommés sur l'avis conforme de la formation compétente du **Conseil supérieur de la magistrature** (CSM), à l'exception des magistrats de la Cour de cassation, des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal de grande instance qui sont nommés sur ses propositions.

Sauf pour ce qui concerne ces derniers magistrats, le CSM se prononce sur les propositions de nominations présentées par le Garde des Sceaux.

Quant aux magistrats du parquet, ils sont également nommés sur les propositions du Garde des Sceaux, après avis simple de la formation compétente du CSM, à l'exception des procureurs généraux qui sont nommés en conseil des ministres.

On rappellera que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République, le Garde des Sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, alors que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend outre le Président de la République et le Garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'Etat et les personnalités mentionnées ci-dessus.

Cependant, s'agissant des nominations correspondant à une promotion au premier grade, ne peuvent être nommés que des magistrats inscrits au tableau d'avancement établi par la **commission d'avancement** instituée par l'article 34 de l'ordonnance statutaire.

Cette commission est composée exclusivement de représentants des magistrats.

Elle comprend en effet, outre le premier président de la cour de cassation, président, et le procureur général près ladite cour :

1° l'inspecteur général des services judiciaires ou, à défaut, l'inspecteur général adjoint et le directeur chargé des services judiciaires ou à défaut, son représentant d'un rang au moins égal à celui de sous-directeur et ayant la qualité de magistrat ;

2° deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège et un du parquet, élus par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie appartenant à ladite cour ;

3° deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel, élus respectivement par l'ensemble des premiers présidents et l'ensemble des procureurs généraux des cours d'appel ;

4° dix magistrats du corps judiciaire, trois du premier grade et sept du second grade, élus par le collège des magistrats.

La commission d'avancement est chargée d'établir chaque année le **tableau d'avancement**, à l'intérieur duquel on distingue le « **petit tableau** » comportant la liste des magistrats jugés aptes à accéder aux fonctions du premier groupe du premier grade (I-1), du « **grand tableau** » comportant **quatre rubriques spéciales** pour l'accès direct aux emplois du second groupe du premier grade (I-2) concernant respectivement :

1° les magistrats ayant vocation à l'accès aux fonctions du second groupe du premier grade dans les cours d'appel autres que celles de Paris et Versailles et dans les tribunaux de grande instance autres que ceux de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil ;

2° les magistrats ayant vocation à l'accès aux fonctions du second groupe du premier grade dans les cours d'appel de Paris et Versailles et dans les tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil ;

3° les magistrats ayant vocation à l'accès aux fonctions de premier substitut à l'administration centrale du ministère de la justice ;

4° les magistrats ayant vocation à l'accès aux fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation du premier grade.

Pour pouvoir bénéficier de l'inscription au tableau d'avancement, il faut justifier au minimum de **10** années de services effectifs pour l'inscription au « petit tableau » et de **12** années de services effectifs pour l'inscription au « grand tableau », ces durées étant fixées par l'article 15 du décret du 7 janvier 1993 précité.

La présentation au tableau d'avancement est une prérogative des chefs de cour. Toutefois, une procédure de recours est prévue : les magistrats non présentés peuvent former une demande d'inscription qui sera examinée par la commission d'avancement, conformément aux dispositions de l'article 24 du décret du 7 janvier 1993 précité.

La commission arrête ensuite le tableau d'avancement en retenant les magistrats « *jugés dignes d'obtenir un avancement* », aux termes de l'article 22 de ce décret.

En raison de l'absence de postes du niveau premier grade premier groupe (I-1) dans les cours d'appel de Paris et de Versailles et dans les tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil¹, **l'organisation de la carrière des magistrats dits « parisiens » est en pratique différente de celle des magistrats de province**. En effet, les magistrats parisiens peuvent bénéficier d'un accès direct du deuxième grade au second groupe du premier grade (I-2), alors que, sauf rare exception, les magistrats de province passent successivement par le deuxième grade puis le premier groupe du premier grade (I-1) puis le second groupe du premier grade (I-2).

Cette situation explique l'existence de tableaux différents pour la province (« petit tableau » et première rubrique du « grand tableau ») et pour la région parisienne (deuxième rubrique du « grand tableau »).

Il est à noter que la commission d'avancement n'intervient que pour l'accès aux emplois du premier grade, et non pour les nominations aux emplois hors hiérarchie qui relèvent exclusivement du CSM.

3. La situation actuelle de blocage de l'avancement

L'application de ce régime fait apparaître un **accroissement constant du nombre de magistrats inscrits au tableau d'avancement**. Selon l'étude d'impact, celui-ci est ainsi passé de 477 en 1992, à 589 en 1994, 674 en 1996, 799 en 1998 et **1132 en 2000** (soit environ 1/6^e du corps).

Pour l'année 2000, 2.207 magistrats remplissaient les conditions statutaires pour être présentés : 1.456 l'ont été, soit un taux de présentation moyen de 66 %. 1.132 magistrats² ont finalement été inscrits au tableau d'avancement, soit 77 % des candidats (présentés ou réclamant).

¹ À l'exception des postes de secrétaires généraux des cours d'appel de Paris et de Versailles et du tribunal de grande instance de Paris.

² Dont 791 déjà inscrits l'année précédente, 145 faisant l'objet d'une première présentation, 75 d'une deuxième présentation, 50 d'une troisième présentation et 45 d'une quatrième présentation ou au-delà.

D'autre part, les magistrats demeurent plusieurs années en attente de « réalisation » du tableau avant d'obtenir leur promotion, comme le montrent les durées moyennes de réalisation figurant dans l'étude d'impact :

<i>*Ancienneté requise pour l'inscription au petit tableau</i>	<i>10 ans</i>
Durée de réalisation du petit tableau (province)	15/16 ans
<i>* Ancienneté requise pour l'inscription au grand tableau</i>	<i>12 ans</i>
Durée de réalisation du grand tableau Parisien	16/17 ans
Durée de réalisation du grand tableau Province	19/20 ans

Il en résulte que la progression des rémunérations est trop lente par rapport à ce qui peut être considéré comme normal dans des activités comparables.

Cette situation est source de frustrations et de démotivation pour les magistrats.

Par ailleurs, elle entraîne une inégalité entre magistrats parisiens et magistrats provinciaux dans l'organisation des carrières.

B. UNE MOBILITÉ INSUFFISANTE

1. Une quasi-inexistence de règles de mobilité statutaire

A l'heure actuelle, il n'existe qu'**une seule obligation de mobilité statutaire** pour les magistrats : celle qui conditionne leur passage du second au premier grade.

Elle résulte du troisième alinéa de l'article 36 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, aux termes duquel **l'inscription au tableau d'avancement nécessaire pour l'accès au premier grade est subordonnée à une affectation successive soit dans deux juridictions différentes, soit dans une juridiction puis à l'administration centrale du ministère de la justice ou en service détaché.**

Il est donc nécessaire d'avoir changé d'affectation au moins une fois pour être promu au premier grade.

Pour la suite de la carrière, aucun autre texte n'impose d'obligation de mobilité. Cependant, la pratique retenue par le Conseil supérieur de la

magistrature (CSM) pour les nominations en avancement tend à encourager la mobilité.

2. Une mobilité encouragée par la pratique retenue par le CSM en matière de nominations mais freinée par le blocage actuel de l'avancement

Ainsi que l'explique son dernier rapport d'activité, le CSM estime que deux écueils doivent être évités dans le déroulement de la carrière des magistrats : une extrême brièveté de l'exercice professionnel dans un poste, ou, à l'inverse, une trop longue installation dans les mêmes fonctions.

En effet, une certaine permanence dans l'exercice des fonctions judiciaires lui apparaît indispensable pour assurer la continuité du traitement des dossiers et permettre à un magistrat de s'investir utilement dans un poste.

En revanche, il considère qu'**un magistrat** « *doit éviter de se fixer de longues années dans une même juridiction et ainsi, de s'exposer au risque de la routine, ou de compromettre son indépendance et son impartialité par une insertion devenue trop confortable dans l'environnement* ».

Ces considérations ont conduit le CSM à instituer deux règles de principe concernant la durée d'exercice des fonctions : la règle dite des deux ans et la règle dite des dix ans.

- La règle des deux ans a pour objet de faire en sorte qu'un magistrat reste dans le même poste pour une durée de deux ans au moins, période minimale exigée pour obtenir une mutation ou un avancement.

- La **règle des dix ans** tend à éviter qu'un magistrat reste plus de dix ans dans la même juridiction : selon cette règle, un magistrat ne peut bénéficier d'un avancement au sein de la même juridiction s'il y exerce ses fonctions depuis plus de dix ans.

Cette durée est ramenée à cinq ans pour l'accès aux fonctions de chef de juridiction.

Ces règles jurisprudentielles posées par le CSM tendent à favoriser la mobilité ; liées à l'avancement, elles ne permettent cependant pas de régler le problème posé par la mobilité insuffisante des magistrats qui ne souhaitent pas particulièrement bénéficier d'un avancement, ce qui est notamment le cas d'un certain nombre de chefs de juridiction.

Par ailleurs, la mobilité se trouve actuellement freinée par le blocage de l'avancement ; ainsi, bon nombre de magistrats qui souhaiteraient changer

d'affectation ne peuvent pas le faire à court terme, en raison de l'insuffisance de postes offerts en avancement.

II. LE PROJET DE LOI TEND À SIMPLIFIER ET À REVALORISER LE DÉROULEMENT DES CARRIÈRES, AINSI QU'À ENCOURAGER LA MOBILITÉ DES MAGISTRATS

A. UNE SIMPLIFICATION ET UNE REVALORISATION DE L'ORGANISATION DES CARRIÈRES

1. La suppression des groupes et la simplification de l'avancement

Le projet de loi tend tout d'abord à supprimer les deux groupes de fonctions existant actuellement au sein du premier grade (*paragraphe I de l'article 1^{er}*).

Seuls subsisteront donc désormais **trois niveaux hiérarchiques : le second grade, le premier grade et la hors hiérarchie**, soit une structure des emplois analogue à celle des corps des magistrats administratifs et des magistrats financiers, qui comprennent trois grades (conseiller, premier conseiller et président).

En conséquence de la suppression des groupes au sein du premier grade, sont également supprimées les rubriques spéciales du tableau d'avancement qui permettaient l'accès direct aux emplois du second groupe du premier grade (*paragraphe V de l'article 4*) ; il n'y aura donc plus de distinction entre « petit » et « grand » tableau, ni entre la région parisienne et la province.

Par ailleurs, la condition de mobilité actuellement exigée pour l'accès au premier grade est modifiée par le *paragraphe III de l'article 1^{er}* (cf. infra B).

En outre, selon l'exposé des motifs du projet de loi, la condition d'ancienneté requise pour la nomination à un emploi du premier grade devrait être ramenée de 10 à 7 ans par le décret d'application.

La commission d'avancement n'interviendra donc plus que pour l'établissement d'un seul tableau d'avancement concernant le passage du second au premier grade, dont les règles d'élaboration demeurent inchangées.

D'autre part, il n'y aura plus de différence entre les magistrats parisiens et les magistrats de province pour l'organisation des carrières et de l'avancement.

2. La restructuration du corps

Cette simplification de l'avancement s'accompagnera d'une restructuration du corps, caractérisée par une augmentation très substantielle du nombre d'emplois du premier grade et hors hiérarchie, aboutissant en fait à transformer l'actuelle « pyramide » en une forme de « losange ». L'expression fréquemment utilisée de « repyramidage » ne paraît donc pas tout à fait correspondre à la réalité.

• S'agissant des **emplois placés hors hiérarchie**, l'article 2 du projet de loi tend :

- d'une part, à élever à la hors hiérarchie les **emplois de président de chambre et d'avocat général de l'ensemble des cours d'appel**, et non plus ceux des seules cours d'appel de Paris et de Versailles (*paragraphe I*) ;

- d'autre part, à renvoyer désormais à un décret en Conseil d'Etat la fixation de la liste des emplois de magistrats des tribunaux de grande instance¹ placés hors hiérarchie, jusqu'ici limitativement déterminée par la loi organique, en précisant toutefois les critères qui devront être retenus pour l'établissement de cette liste, à savoir l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires, et de la population du ressort² (*paragraphe II*).

L'élévation à la hors hiérarchie de l'ensemble des postes de président de chambre et d'avocat général de cour d'appel permettra d'améliorer sensiblement les perspectives de carrière pour les magistrats de province, qui ne pouvaient jusqu'ici accéder qu'à un nombre très limité d'emplois hors hiérarchie.

En outre, le renvoi à un décret en Conseil d'Etat permettra de simplifier la procédure de modification de la liste des tribunaux de grande instance dont les chefs sont placés hors hiérarchie, qui nécessitait jusqu'ici le recours à la loi organique ; selon les informations communiquées à votre

¹ Qui pourront être des emplois de président ou de procureur de la République mais aussi, comme aujourd'hui à Paris, des emplois de premier vice-président ou de procureur de la République adjoint.

² Il s'agit des critères utilisés par la Chancellerie pour localiser les nouveaux emplois budgétaires placés hors hiérarchie lors des précédentes étapes du processus de restructuration.

rapporteur, le Gouvernement envisage d'élever à la hors hiérarchie les emplois de chefs de 30 tribunaux de grande instance supplémentaires.

Au total, ces dispositions devraient entraîner un quasi-doublement de l'effectif des magistrats hors hiérarchie.

• En ce qui concerne les **emplois du premier grade**, leur nombre devrait être considérablement accru par voie réglementaire, puisqu'il est prévu de le porter de 2.480 à 4.157.

La proportion des emplois du premier grade deviendra donc prépondérante au sein du corps (61,8 %), alors qu'aujourd'hui les emplois du second grade sont majoritaires (58 %).

La réforme devrait ainsi aboutir à une nouvelle structure des emplois récapitulée par le tableau suivant :

APRÈS LA RÉFORME

Niveau hiérarchique	Effectif global et pourcentage du corps	Fonctions
Hors hiérarchie	664 (9,9 %)	A
Premier grade	4.157 (61,8 %)	B
Second grade	1.900 (28,3 %)	C

A : Premiers présidents et procureurs généraux de la Cour de cassation et des cours d'appel, conseillers à la Cour de Cassation, présidents de chambre et avocats généraux des cours d'appel, présidents et procureurs de la République de 52 tribunaux de grande instance (les 22 actuels, plus 30 nouveaux).

B : Conseillers et substituts généraux des cours d'appel, conseillers référendaires de la Cour de Cassation, présidents et procureurs de la République des tribunaux de grande instance qui ne sont pas hors hiérarchie, vice-présidents, premiers juges, premiers substituts des tribunaux de grande instance.

C : Les fonctions de base des tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance.

(Source : Chancellerie)

Comme le montrent les graphiques figurant dans l'étude d'impact (cf. annexe II), la nouvelle configuration hiérarchique résultant de cette réforme devrait être proche de la structure actuelle des corps des magistrats administratifs et de la future structure du corps des magistrats financiers qui

devrait résulter de la mise en application de la réforme du statut des magistrats des chambres régionales des comptes, actuellement soumise au Parlement¹.

Par ailleurs, cette nouvelle structure ne comporte plus de différence majeure entre Paris et la province.

¹ Cf. projet de loi n° 297 (1999-2000) adopté par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions statutaires relatives aux magistrats de la Cour des Comptes et des chambres régionales des comptes et modifiant le code des juridictions financières

3. La revalorisation des rémunérations

Corrélativement à la restructuration du corps, la Chancellerie prévoit un rééchelonnement indiciaire dont les conditions de réalisation sont récapitulées par le tableau ci-après.

Rééchelonnement indiciaire	Conditions de réalisation
Cour de cassation : Tous les emplois de conseiller et d' avocat général seront échelonnés sur une plage indiciaire D-E.	Sur place, automatiquement
Cour de cassation : Des emplois de conseiller référendaire du second grade seront transformés en emplois du premier grade, afin d'aboutir à un pyramidage identique à la structure du corps judiciaire dans son ensemble après réforme.	Nouvelle nomination CSM
Cours d'appel : Les emplois de chef de cour actuellement en échelle-lettre C ou D seront échelonnés sur une plage indiciaire D-E.	Sur place, automatiquement
Cours d'appel : Les emplois de président de chambre et d' avocat général seront élevés en hors hiérarchie, échelle-lettre C.	Nouvelle nomination Transparence (1) + CSM (condition de mobilité : 2 juridictions différentes au premier grade)
Cours d'appel : Les emplois de conseiller et de substitut général déboucheront tous en échelle-lettre B.	Sur place, automatiquement
Cours d'appel : Les emplois actuels de conseiller du second grade seront élevés au premier grade, ainsi qu'une partie des emplois de juge et de substitut placé.	Nouvelle nomination Transparence + CSM
Tribunaux de grande instance : Sous réserve d'ajustements, les emplois de président et procureur de la République de l'actuel I-2 culminant en échelle-lettre B Bis seront élevés en hors hiérarchie, échelle-lettre C.	Nouvelle nomination Transparence + CSM
Tribunaux de grande instance : Emplois d'adjoint des présidents et procureurs de la République : Dans les tribunaux de grande instance les plus importants, disposant actuellement d'emplois de 1^{er} vice-président et de 1^{er} procureur adjoint , seront créés par transformation de ces emplois en emplois d'adjoint de chaque chef de juridiction. Ces emplois fonctionnels du premier grade culmineront à l'échelle-lettre B Bis.	Condition de mobilité
Tribunaux de grande instance : Les emplois de président et procureur de la République de l'actuel second grade, seront transformés en emplois du premier grade nouveau débouchant en échelle-lettre B.	Nouvelle nomination Transparence + CSM
Tribunaux de grande instance : Les emplois de vice-président non spécialisés actuellement au second grade seront élevés au premier grade nouveau (hors échelle-lettre B).	Nouvelle nomination Transparence + CSM
Tribunaux de grande instance : Une partie des emplois de juge, juge d'instance, juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines et substitut du second grade sera élevée au premier grade. Ces fonctions pourront donc désormais être exercées aussi bien au premier qu'au second grade.	Nouvelle nomination Transparence + CSM

(Source : Chancellerie)

(1) La « transparence » désigne la procédure de diffusion des propositions de nomination de la Chancellerie, accompagnées de la liste des candidats aux fonctions concernées, auprès de l'ensemble des magistrats.

Concrètement, il en résultera une **revalorisation substantielle des rémunérations des magistrats hors hiérarchie et des magistrats du premier grade, mais non des magistrats du second grade**, comme en témoignent les quelques exemples suivants :

JUGE DU SECOND GRADE
4 ans d'ancienneté

Ancienne situation	Nouvelle situation
Situation indiciaire : 4 ^{ème} échelon du II-IB : 701 - IM : 581	Situation indiciaire : 4 ^{ème} échelon du II-IB : 701 - IM : 581
Traitement net mensuel : 14.910,18 F	Traitement net mensuel : 14.910,18 F
Indemnités de fonctions (34 %) : 5.501,31 F	Indemnités de fonctions (34 %) : 5.501,31 F
Rémunération totale mensuelle : <u>20.411,49 F</u>	Rémunération totale mensuelle : <u>20.411,49 F</u>

Situation inchangée au 1^{er} juillet 2001

Perspectives : tableau accessible à 7 ans au lieu de 10 ans (condition statutaire)

VICE-PRÉSIDENT DU SECOND GRADE
ACCÉDANT AU PREMIER GRADE
8 ans d'ancienneté

Ancienne situation	Nouvelle situation
Situation indiciaire : 6 ^{ème} échelon du II-IB : 801 - IM : 657	Situation indiciaire : 1 ^{er} échelon du I-IB : 852 - IM : 695
Traitement net mensuel : 16.860,61 F	Traitement net mensuel : 17.835,78 F
Indemnités de fonctions (37 %) : 6.769,85 F	Indemnités de fonctions (37 %) : 7.761,40 F
Rémunération totale mensuelle : <u>23.630,46 F</u>	Rémunération totale mensuelle : <u>24.997,18 F</u>

Différence au 1^{er} juillet 2001 : 1.366,72 F

Avantage d'une réalisation anticipée du tableau d'avancement à 8 ans au lieu de 10 ans (condition statutaire actuelle) et 16 ans (ancienneté moyenne actuelle pour la réalisation du I-1)

CONSEILLER OU SUBSTITUT GÉNÉRAL
16 ans d'ancienneté

Ancienne situation	Nouvelle situation
Situation indiciaire : 5 ^{ème} échelon du I-1-A3	Situation indiciaire : 6 ^{ème} échelon du 1-B2
Traitement net mensuel : 24.687,83 F	Traitement net mensuel : 25.740,03 F (B2) - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (B3) : 27.125,81 F
Indemnités de fonctions (37 %) : 9.912,63 F	Indemnités de fonctions (37 %) : 10.335,11 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (B3) : 10.891,53 F
Rémunération totale mensuelle : <u>34.600,46 F</u>	Rémunération totale mensuelle : <u>36.075,14 F</u> - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (B3) : 38.107,34 F

Différence au 1^{er} juillet 2001 : 1.474,68 F

Différence au 1^{er} juillet 2002 : 3.506,88 F

**PRÉSIDENT DE CHAMBRE OU AVOCAT GÉNÉRAL
ACCÉDANT À LA HORS HIÉRARCHIE
25 ans d'ancienneté**

Ancienne situation	Nouvelle situation
Situation indiciaire : 6 ^{ème} échelon du I-2-B3	Situation indiciaire : hors hiérarchie - C1 - élevé à C2 le 1 ^{er} juillet 2002 - élevé à C3 le 1 ^{er} juillet 2003
Traitement net mensuel : 27.125,81 F	Traitement net mensuel : 28.588,62 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (C2) : 29.204,49 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2003 (C3) : 29.846,08 F
Indemnités de fonctions (38 %) : 11.185,90 F	Indemnités de fonctions (38 %) : 11.789,12 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (C2) : 12.043,08 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2003 (C3) : 12.037,66 F
Rémunération totale mensuelle : <u>38.311,71 F</u>	Rémunération totale mensuelle : <u>40.377,74 F</u> - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (C2) : 41.247,57 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2003 (C3) : 42.153,74 F

Différence au 1^{er} juillet 2001 : 2.066,03 F

Différence au 1^{er} juillet 2002 : 2.935,86 F

Différence au 1^{er} juillet 2003 : 3.842,03 F

**PRÉSIDENT OU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE B-BIS
ACCÉDANT À LA HORS HIÉRARCHIE
25 ans d'ancienneté**

ANCIENNE SITUATION	NOUVELLE SITUATION
Situation indiciaire : 7 ^{ème} échelon du I-2-Bbis3	Situation indiciaire : hors hiérarchie - C2 - élevé à C3 à compter du 1 ^{er} juillet 2002
Traitement net mensuel : 28.588,62 F	Traitement net mensuel : 29.204,49 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (C3) : 29.846,08 F
Indemnités de fonctions (39 %) : 12.099,36 F	Indemnités de fonction (39 %) : 12.360,00 F - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (C3) : 12.631,54 F
Rémunération totale mensuelle : <u>40.687,98 F</u>	Rémunération totale mensuelle : <u>41.564,49 F</u> - à compter du 1 ^{er} juillet 2002 (C3) : 42.477,62 F

Différence au 1^{er} juillet 2001 : 876,51 F

Différence au 1^{er} juillet 2002 : 1.789,64 F

4. Le coût de la réforme

Selon l'étude d'impact, le coût total de la réforme de la carrière des magistrats s'élève à environ **177 millions de francs** en année pleine et peut se décomposer comme suit :

- suppression des groupes au sein du premier grade	+ 19 MF
- élévation d'emplois du second grade au premier grade	+ 198 MF
- création d'emplois hors hiérarchie	+ 44 MF
- modification de l'échelonnement indiciaire dans les différents grades	- 84 MF
	= 177 MF

La mise en œuvre de la réforme est prévue sur 3 ans : 2000, 2001 et 2002.

Sur le plan budgétaire, 18 millions de francs ont été provisionnés dès la loi de finances pour 1999, auxquels se sont ajoutés 20 millions de francs de provision supplémentaire dans la loi de finances pour 2000.

Une enveloppe complémentaire de 40 millions de francs est inscrite au projet de loi de finances pour 2001, le solde des crédits nécessaires devant être inscrit en loi de finances pour 2002.

Afin de permettre le déblocage du tableau d'avancement, la mise en œuvre de la réforme a d'ores et déjà été anticipée dans le domaine réglementaire ; en effet, 408 emplois repyramidés sont actuellement proposés aux magistrats dans la perspective de nominations devant intervenir début 2001. Ces transformations d'emplois du second grade en emplois du premier grade, qui correspondent à l'utilisation des crédits provisionnés en lois de finances pour 1999 et 2000, sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2001.

B. DE NOUVELLES RÈGLES DE MOBILITÉ LIÉES À L'AVANCEMENT

1. L'institution de nouvelles règles de mobilité statutaire

Le présent projet de loi organique tend à instituer trois règles de mobilité liées à l'avancement, la première venant se substituer à la règle actuelle et les deux autres étant nouvelles ; par ailleurs, il aménage un régime particulier en faveur des conseillers référendaires de la Cour de cassation.

a) L'accès au premier grade

Tout d'abord, en application du *paragraphe I de l'article premier*, **nul magistrat ne pourra être promu au premier grade¹ dans une juridiction où il aura été affecté depuis plus de cinq ans.**

Cette nouvelle règle se substituera à la condition de mobilité statutaire actuellement exigée pour l'inscription au tableau d'avancement.

¹ Qui sera désormais accessible après sept ans d'ancienneté minimum.

b) L'accès aux emplois de responsables de tribunal de grande instance

D'autre part, en application du *paragraphe III de l'article premier*, **l'accès aux fonctions de président ou de procureur de la République d'un tribunal de grande instance**, ainsi qu'aux fonctions nouvellement définies d'adjoints à ces chefs de juridiction, **sera désormais subordonné à un changement de juridiction.**

Une exception à cette nouvelle règle est toutefois prévue s'agissant des postes faisant l'objet d'un reclassement, afin de permettre le maintien en fonctions d'un chef de tribunal de grande instance dont le poste changera de niveau hiérarchique par élévation de grade, à condition que sa candidature soit retenue à l'issue de la procédure de nomination habituelle.

c) L'accès à la hors hiérarchie

Enfin, en application de *l'article 3*, **nul magistrat ne pourra dorénavant être nommé à un emploi hors hiérarchie sans avoir exercé précédemment deux fonctions au premier grade et ce dans deux juridictions différentes** s'il s'est agi de fonctions juridictionnelles.

Compte tenu du fait qu'en application de l'article premier, il aura auparavant dû une première fois changer de juridiction pour la promotion au premier grade, un magistrat ne pourra donc en principe accéder à la hors hiérarchie sans avoir exercé des fonctions dans au moins trois juridictions différentes.

d) Le régime dérogatoire applicable aux conseillers référendaires à la Cour de cassation

Par ailleurs, un régime dérogatoire est prévu en faveur des conseillers référendaires à la Cour de cassation qui, en application de l'article 28 du statut, peuvent accéder à la Cour au deuxième grade et y exercer leurs fonctions pendant une durée de dix ans.

Ainsi, afin de ne pas porter préjudice à leur accès au premier grade dans des délais normaux, la disposition interdisant toute promotion sur place au premier grade à un magistrat affecté dans une juridiction depuis plus de cinq ans ne leur sera pas applicable.

En outre, par exception à la règle générale selon laquelle l'accès aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation sera subordonné à l'occupation précédente d'un emploi hors hiérarchie dans une autre

juridiction¹, les anciens conseillers référendaires occupant un autre emploi du premier grade pourront revenir directement à la Cour de cassation sans effectuer au préalable la mobilité nécessaire pour l'accès à la hors hiérarchie. Il s'agit là de permettre le retour direct à la Cour de cassation d'un ancien conseiller référendaire qui sera « sorti » comme simple conseiller de cour d'appel.

Ce régime particulier peut se justifier par les besoins spécifiques de la Cour de cassation pour laquelle le référendariat constitue une filière de recrutement privilégiée lui permettant de disposer d'un noyau de magistrats spécialement formés à la technique de cassation.

2. Un renforcement des exigences de mobilité qui risque de n'avoir que des effets limités

Certes, l'application des nouvelles règles de mobilité prévues par le présent projet de loi organique devrait favoriser une plus grande mobilité des magistrats.

Cependant, dans la pratique, elle risque de n'avoir que des effets limités par rapport à la situation actuelle, compte tenu des règles déjà mises en œuvre par le Conseil supérieur de la magistrature.

En effet, par rapport aux règles déjà appliquées dans les faits, les nouvelles règles prévues constituent un renforcement des exigences de mobilité, certes substantiel mais néanmoins relatif.

Comme aujourd'hui, un magistrat ne souhaitant pas bénéficier d'une mesure d'avancement ne sera soumis à aucune obligation de mobilité ; l'augmentation de son traitement restera alors cantonnée au plafond indiciaire correspondant à son grade actuel.

De plus, il restera possible de demeurer toute sa carrière dans la même région, voire dans la même agglomération, ce qui risque d'entraîner une certaine « régionalisation » du corps judiciaire, au demeurant déjà perceptible à l'heure actuelle.

Enfin, il importe de rappeler que la suppression des groupes de fonctions hiérarchiques qui existaient autrefois au sein du deuxième grade a favorisé le développement d'un certain immobilisme. Il est donc à craindre que la suppression des deux groupes actuels du premier grade, prévue par le présent projet de loi organique, n'entraîne des effets de même nature.

¹ ce qui correspond à la règle actuelle, compte tenu de l'élévation à la hors hiérarchie de l'ensemble des postes de président de chambre ou d'avocat général d'une cour d'appel.

III. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. *DES INTERROGATIONS SUR L'URGENCE ET LES MODALITÉS DE LA RÉFORME DES CARRIÈRES DES MAGISTRATS*

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'urgence d'une réforme des carrières des magistrats et sur les modalités retenues pour cette réforme.

En effet, dans un contexte général marqué par les difficultés de la justice à assurer ses missions quotidiennes dans des délais raisonnables, en raison d'une insuffisance chronique de moyens encore avivée par les besoins nouveaux liés à la mise en œuvre prochaine de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence, le Gouvernement semble juger prioritaire de revaloriser substantiellement les carrières des magistrats, alors même que les autres aspects de la réforme envisagée de leur statut, notamment en ce qui concerne leur responsabilité, apparaissent aujourd'hui abandonnés.

La réforme des carrières des magistrats est-elle aujourd'hui réellement la plus urgente dans le domaine de la justice ?

Certes, il est sans doute souhaitable d'améliorer les rémunérations des magistrats, d'autant que leurs tâches se sont considérablement alourdies, spécialement pour certains d'entre eux.

Cependant, le budget de la justice restant notoirement insuffisant eu égard à l'importance des besoins, en dépit de l'effort réel consenti ces dernières années, une revalorisation aussi substantielle de la situation matérielle des magistrats est-elle réellement prioritaire, d'autant que cette revalorisation va surtout favoriser les magistrats placés en haut de la hiérarchie ?

Il apparaît regrettable que les magistrats en début de carrière, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans le fonctionnement de la justice au quotidien, ne bénéficient pas de l'amélioration des rémunérations à laquelle tend le présent projet de loi organique.

Plutôt que la revalorisation « *par le haut* » résultant de cette réforme, on aurait pu imaginer une revalorisation générale de la situation de l'ensemble des magistrats, y compris ceux qui débutent leur carrière en exerçant fréquemment de lourdes responsabilités dans des conditions difficiles (juges d'instruction, juges d'instance...).

On aurait également pu imaginer une toute autre conception de cette réforme qui aurait consisté, plutôt qu'à procéder à cette restructuration entraînant une prédominance de magistrats du premier grade ou hors hiérarchie, à accroître substantiellement les primes destinées à compenser les sujétions ou les responsabilités particulières caractérisant l'exercice de certaines fonctions, quelle que soit la position du titulaire dans la hiérarchie.

Un système de « *primes à la mobilité* » aurait en outre pu être mis en place pour renforcer les incitations à la mobilité, en prenant en compte les coûts importants inhérents à un déménagement familial.

Votre commission croit devoir vous proposer néanmoins d'approuver la réforme de l'organisation des carrières parce qu'elle semble correspondre à un alignement avec la situation des magistrats administratifs et que cet alignement est en lui-même équitable.

B. UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE MOBILITÉ

Votre commission approuve les dispositions prévues par le projet de loi afin de favoriser la mobilité des magistrats, qui lui paraissent aller dans le bon sens, sous réserve d'un amendement tendant à prévoir des **dispositions transitoires adaptées**. Dans un souci d'équité, il convient en effet d'éviter que l'entrée en vigueur de la réforme ne pénalise des magistrats ayant déjà une certaine ancienneté dans le premier grade, dont la carrière a suivi les règles actuelles et qui sont aujourd'hui susceptibles de prétendre à la hors hiérarchie sans avoir changé de juridiction depuis leur accès à ce grade. En particulier, en l'absence de dispositions transitoires, les actuels présidents de chambre et avocats généraux des cours d'appel pourraient être contraints d'effectuer une mobilité en rétrogradant comme simple conseiller de cour d'appel, avant d'accéder à la hors hiérarchie.

Votre commission approuve également le régime particulier prévu en faveur des conseillers référendaires à la Cour de cassation, qui peut se justifier par la nécessité de maintenir cette filière de recrutement privilégié pour la Cour. Elle considère néanmoins que des mesures spécifiques pourraient en outre être prises afin de renforcer l'attractivité de la Cour de cassation pour les autres magistrats, attractivité qui risque de se trouver atténuée à l'issue de la réforme, notamment en raison de l'accès à la hors hiérarchie des présidents de chambre et des avocats généraux des cours d'appel de province.

Cependant, votre commission constate que, dans la pratique, l'effet des mesures prévues par le projet de loi organique afin de favoriser la mobilité risque de rester limité.

La « régionalisation » du corps judiciaire qui pourrait en résulter lui paraît lourde de dangers pour l'unité de la fonction publique et l'indépendance des magistrats.

Aussi votre commission souhaite-t-elle renforcer les exigences de mobilité en prévoyant désormais une **limitation dans le temps de l'exercice**, au sein d'une même juridiction, **des fonctions de chefs de juridiction, ainsi que de certaines fonctions spécialisées** comme celles de juge d'instruction.

En effet, l'institution de nouvelles règles de mobilité liées à l'avancement ne permet pas de régler le problème posé par l'insuffisante mobilité de certains magistrats ne souhaitant pas nécessairement bénéficier d'une mesure d'avancement, ce qui peut notamment être le cas de bon nombre de chefs de juridiction.

A cet égard, votre rapporteur tient à rappeler les réflexions qu'il avait formulées dans le cadre du rapport¹ établi au nom de la mission d'information sur les moyens de la justice constituée par votre commission des Lois en 1996, sous la présidence de notre excellent collègue Charles Jolibois :

« Est-il souhaitable, est-il possible d'envisager l'instauration d'une mobilité obligatoire au terme de quelques années passées dans un poste (tous les cinq ans, par exemple) ? Une telle obligation permettrait notamment de donner plus rapidement un caractère effectif à la suppression d'un poste et de pourvoir plus rapidement le poste redéployé. Une telle mobilité pourrait ne pas être contraire au principe de l'inamovibilité, dans la mesure où celui-ci a pour objet de protéger l'indépendance morale des magistrats en les mettant à l'abri contre des mesures arbitraires individuelles. Il ne devrait pas conduire à les rendre en quelque sorte propriétaires de leur poste. Aussi bien, l'institution du Conseil supérieur de la magistrature et sa récente réforme² ont-ils fait cesser tout risque sérieux de cette nature. L'inamovibilité ne saurait aboutir à faire renaître une forme nouvelle de patrimonialité des charges. »

Dans le droit fil de ces réflexions, votre commission vous propose d'adopter une série d'amendements tendant à limiter à sept ans (dans la même juridiction) la durée maximale d'exercice des fonctions :

- de premier président ou de procureur général d'une cour d'appel ;
- de président ou de procureur de la République d'un tribunal de grande instance ;

¹ « *Quels moyens pour quelle justice ?* », rapport n° 49 (1996-1997), p. 86.

² Celle issue de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

- de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance.

Ces amendements s'inscrivent au demeurant dans la logique retenue par le Gouvernement dans le cadre des dispositions prévues par l'avant-projet de loi organique relatif au statut des magistrats diffusé par Mme Elisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, en décembre 1999.

C. UNE AMÉLIORATION DU RÉGIME DISCIPLINAIRE DES MAGISTRATS

D'autre part, votre commission vous propose de compléter le présent projet de loi organique afin d'y insérer un chapitre nouveau comportant diverses mesures relatives au régime disciplinaire des magistrats, en s'inspirant des propositions de réforme formulées dans ce domaine par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans son rapport d'activité 1999.

Considérant qu'une évolution apparaît nécessaire pour renforcer l'efficacité des procédures, le CSM suggère en effet dans son dernier rapport d'élargir la saisine en matière disciplinaire, de revoir l'échelle des sanctions et d'aménager la procédure en précisant notamment le régime de publicité des audiences disciplinaires¹.

Ces propositions, qui ont reçu un accueil favorable de la part de nombreuses personnes entendues par votre rapporteur, ne sont pas destinées à aggraver le régime disciplinaire applicable aux magistrats, mais seulement à en améliorer le fonctionnement.

Elles n'ont pas non plus pour objet d'entrer dans la voie d'une mise en cause de la responsabilité des magistrats à raison de leurs décisions juridictionnelles, car ces dernières ne sauraient être contestées autrement que par l'exercice des voies de recours.

C'est en se situant dans le prolongement direct des réflexions du CSM que votre commission vous propose d'adopter trois amendements tendant à insérer des articles additionnels dans le projet de loi organique.

- Conformément aux propositions formulées tant par la commission de réflexion sur la justice présidée en 1997 par M. Pierre Truche, alors Premier président de la Cour de cassation, que par le Conseil supérieur de la magistrature, l'un de ces amendements a pour objet **d'étendre aux premiers**

¹ Cf. extrait du rapport d'activité 1999 du CSM présenté en annexe III du présent rapport.

présidents de cour d'appel le pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, actuellement réservé au seul Garde des Sceaux.

Cette mesure permettrait de responsabiliser davantage les chefs de cour, par ailleurs plus proches des magistrats concernés, et de renforcer l'efficacité du régime disciplinaire par un engagement plus fréquent de poursuites. En effet, il apparaît regrettable que les rapports adressés par les chefs de cour au Garde des Sceaux en vue de déclencher des poursuites disciplinaires restent parfois sans suite, selon le témoignage des chefs de cours entendus par votre rapporteur, et que d'une manière générale, la gestion des poursuites par les services du ministre puisse être sujette à interrogations du fait même de son opacité.

De plus, les poursuites disciplinaires initiées par les chefs de cour ne pourraient risquer de faire l'objet d'interprétations de nature politique, à la différence des actions engagées par le Garde des Sceaux.

- Reprenant également une proposition formulée par le Conseil supérieur de la magistrature, un autre amendement tend à **compléter l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats** en y ajoutant l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement.

Cette nouvelle sanction constituerait une sanction intermédiaire entre, d'une part, le retrait de certaines fonctions ou l'abaissement d'échelon et, d'autre part, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office ou la révocation.

- Enfin, le troisième amendement a pour objet de **poser le principe de la publicité des audiences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature**, sous réserve d'exceptions prévues pour la protection de l'ordre public, de la vie privée et des intérêts de la justice, comme en matière juridictionnelle.

Cette disposition correspond à la pratique d'ores et déjà retenue par le Conseil supérieur de la magistrature, à la différence que celui-ci admet actuellement le huis clos en cas d'opposition du magistrat poursuivi à la publicité de l'audience.

*

Par ailleurs, votre commission vous propose de compléter également le présent projet de loi organique par un amendement destiné à **accroître les possibilités de recrutement de conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire**, compte tenu des besoins de la Cour et des bons résultats des premiers recrutements déjà effectués.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé du projet de loi organique

Selon l'intitulé retenu par le Gouvernement, le présent projet de loi organique tend à modifier « *les règles applicables à la carrière des magistrats* ».

Votre commission vous propose de modifier cet intitulé en lui donnant une portée plus générale, afin de prendre en compte l'élargissement de son objet résultant des amendements proposés pour le compléter par diverses dispositions concernant notamment le régime disciplinaire applicable aux magistrats.

Elle vous soumet donc un **amendement** tendant à rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi organique : « *Projet de loi organique relatif au statut des magistrats* ».

Division additionnelle avant l'article premier

Chapitre premier

Dispositions relatives à la carrière et à la mobilité des magistrats

En conséquence de la proposition d'insertion d'un chapitre nouveau relatif au régime disciplinaire applicable aux magistrats, votre commission vous propose de regrouper les dispositions des articles premier à 6 du présent projet de loi organique dans un chapitre premier relatif à la carrière et à la mobilité des magistrats.

Elle vous soumet donc un **amendement** tendant à insérer avant l'article premier une division additionnelle ainsi rédigée : « *Chapitre premier - Dispositions relatives à la carrière et à la mobilité des magistrats* ».

Article premier

(art. 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

**Suppression des groupes au sein du premier grade.
Règles de mobilité pour l'accès au premier grade
et aux fonctions de responsabilité
dans les tribunaux de grande instance**

Cet article a pour objet d'une part, de supprimer les groupes de fonctions au sein du premier grade de la hiérarchie du corps judiciaire et d'autre part, de fixer des conditions de mobilité pour l'accès au premier grade ainsi qu'à certaines fonctions de responsabilité dans les tribunaux de grande instance.

A cette fin, il apporte trois modifications à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, relatif à la hiérarchie du corps judiciaire.

On rappellera que celle-ci comporte actuellement deux grades, l'accès du second au premier grade étant subordonné à l'inscription sur un tableau d'avancement. Le premier grade est lui-même divisé en deux groupes de fonctions¹.

Chacun de ces niveaux hiérarchiques correspond à l'exercice de fonctions déterminées par décret en Conseil d'Etat² dans des catégories de juridictions déterminées.

S'y ajoutent en outre, au sommet de la pyramide, les emplois classés hors hiérarchie, dont la liste est fixée par l'article 3 de l'ordonnance statutaire.

Les emplois de magistrats sont donc répartis selon les niveaux suivants, par ordre hiérarchique croissant :

- 2^{ème} grade (II) ;
- 1^{er} grade 1^{er} groupe (I-1) ;
- 1^{er} grade 2^{ème} groupe (I-2) ;
- hors hiérarchie (HH).

• Le **paragraphe I** de l'article premier du projet de loi tend à **supprimer** les dispositions du deuxième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance

¹ Tel était également le cas du deuxième grade jusqu'à l'intervention de la loi organique du 25 février 1992 qui a supprimé les deux groupes de fonctions qui existaient alors au sein du deuxième grade.

² Cf décret n° 93-21 du 7 janvier 1993

statutaire qui prévoient actuellement **la division du premier grade en deux groupes**. Ne subsisteront donc désormais que trois niveaux hiérarchiques : le deuxième grade, le premier grade et la hors hiérarchie, soit une structure équivalente à celle du corps des magistrats administratifs.

Cette modification permettra de simplifier le déroulement de la carrière des magistrats judiciaires.

Elle aura notamment comme conséquence de mettre fin à une particularité actuelle du régime de carrière des magistrats dits « *parisiens*¹ », qui, contrairement à leurs collègues de province, pouvaient bénéficier d'un accès direct du deuxième grade au I-2².

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette simplification s'accompagnera en outre d'une réduction de dix à sept ans, par le décret d'application, de la condition d'ancienneté requise pour l'avancement au premier grade³.

En même temps, le **paragraphe I** de l'article premier du projet de loi propose une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 2 du statut afin de **prévoir une nouvelle condition de mobilité pour l'accès au premier grade** : ainsi, aucun magistrat ne pourra être promu au premier grade dans une juridiction où il aura été affecté plus de cinq années, exception faite de la Cour de cassation. Cette exception est destinée à tenir compte du régime particulier applicable aux conseillers référendaires. En effet, ceux-ci peuvent accéder à la Cour de cassation au deuxième grade et y exercer leurs fonctions pendant la durée de dix ans maximum prévue par l'article 28 du statut, ce qui ne saurait porter préjudice à leur faculté d'avancement au premier grade.

La nouvelle règle de mobilité instituée par le projet de loi est appelée à se substituer à la condition de mobilité actuellement exigée par le troisième alinéa de l'article 36 du statut pour l'inscription au tableau d'avancement, dont l'abrogation est prévue par le paragraphe VIII de l'article 4 du projet de loi.

En effet, selon cette disposition de l'article 36 du statut, l'inscription au tableau d'avancement pour l'accès au premier grade est actuellement subordonnée à une affectation successive soit dans deux juridictions différentes, soit dans une juridiction puis à l'administration centrale du ministère de la justice ou en service détaché.

¹ C'est-à-dire les magistrats des cours de Paris et de Versailles et des tribunaux de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil.

² En raison de l'absence de postes du niveau premier grade premier groupe (I-1), à l'exception des postes de secrétaires généraux des cours d'appel de Paris et de Versailles et du tribunal de grande instance de Paris.

³ Actuellement fixée par l'article 15 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

On observera par ailleurs que, dans la pratique, le Conseil supérieur de la magistrature a d'ores et déjà fixé une règle jurisprudentielle, dite « *règle des dix ans* », selon laquelle un magistrat ne peut bénéficier d'un avancement au sein de la même juridiction s'il y exerce ses fonctions depuis plus de **dix ans**, cette durée étant ramenée à cinq ans pour l'accès aux fonctions de chef de juridiction.

Par rapport à la pratique actuelle, l'exigence de mobilité pour l'accès au premier grade se trouve donc renforcée par les dispositions du projet de loi.

- Le **paragraphe II** de l'article premier du projet de loi procède à une simple coordination en supprimant la référence à la notion de groupe dans les troisième et quatrième alinéas de l'article 2 de l'ordonnance statutaire, qui concernent respectivement :

- les échelons d'ancienneté établis à l'intérieur de chaque grade et de chaque groupe ;

- et les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade et de chaque groupe, définies par décret en Conseil d'Etat.

- Enfin, le **paragraphe III** de l'article premier du projet de loi tend à supprimer les dispositions actuelles du dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance statutaire prévoyant une majoration de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon en faveur des magistrats nommés à une fonction conférée après inscription sur une liste d'aptitude spéciale, par coordination avec la suppression des listes d'aptitude spéciales.

En même temps, la nouvelle rédaction proposée pour le dernier alinéa de l'article 2 du statut tend à instituer **une nouvelle règle de mobilité pour l'accès aux fonctions de président de tribunal de grande instance (TGI) ou de procureur de la République**, ou aux fonctions nouvellement définies d'adjoints à ces chefs de tribunal de grande instance: ainsi, l'accès à ces fonctions ne pourra désormais plus se faire sur place et sera subordonnée à un changement de juridiction.

Une exception à cette règle est toutefois prévue s'agissant des postes faisant l'objet d'un reclassement hiérarchique : ainsi, un chef de tribunal de grande instance dont le poste changera de niveau hiérarchique par élévation de grade pourra éventuellement rester en fonctions et donc avancer sur place. Conformément à la pratique actuelle, il devra cependant faire l'objet d'une nouvelle nomination selon la procédure de droit commun, à l'issue d'une mise en concurrence avec les autres candidats à ce poste repyramidé.

Sauf dans ce dernier cas, par rapport à la pratique actuelle suivie par le Conseil supérieur de la magistrature, selon laquelle un magistrat exerçant

ses fonctions depuis plus de cinq ans dans la même juridiction ne peut accéder sur place aux fonctions de chef de cette juridiction, l'exigence de mobilité requise pour l'accès aux fonctions de responsable de tribunal de grande instance se trouve donc également renforcée par les dispositions du projet de loi.

Cependant, on observera qu'il n'existe pas actuellement d'emplois d'adjoint au président ou au procureur de la République d'un tribunal de grande instance ; la disposition prévue par le projet de loi organique s'appliquerait en fait à des emplois de premier vice-président ou de premier procureur de la République adjoint.

Il apparaît plus simple de limiter le champ du paragraphe III de l'article premier, interdisant la promotion sur place, aux seules fonctions de président de tribunal de grande instance ou de procureur de la République.

Votre commission vous soumet donc un **amendement** tendant à supprimer la mention des adjoints au président ou au procureur de la République dans le paragraphe III de cet article prévoyant une obligation de mobilité pour l'accès aux fonctions de responsable de tribunal de grande instance.

Elle vous propose d'adopter l'article premier sous réserve de cet amendement ainsi que d'un **amendement rédactionnel**.

Article 2

(art. 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Liste des emplois hors hiérarchie

Cet article a pour objet d'accroître le nombre des emplois placés hors hiérarchie.

Il tend à modifier les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, qui détermine la liste de ces emplois afin :

- d'une part, d'élever à la hors hiérarchie l'ensemble des emplois de président de chambre et d'avocat général dans les cours d'appel ;

- d'autre part, de renvoyer désormais à un décret en Conseil d'Etat la fixation de la liste des emplois de président, premier vice-président, procureur de la République et procureur de la République adjoint des tribunaux de grande instance qui seront placés hors hiérarchie.

Selon le texte actuel de l'article 3 du statut, modifié en dernier lieu

par la loi organique n° 99-583 du 12 juillet 1999, sont aujourd'hui placés hors hiérarchie :

1° les magistrats de la Cour de cassation (à l'exception toutefois des conseillers référendaires qui relèvent d'un régime spécial) ;

2° les premiers présidents et procureurs généraux de l'ensemble des cours d'appel ;

3° les présidents de chambre et les avocats généraux des seules cours d'appel de Paris et de Versailles ;

4° le président, les premiers vice-présidents, le premier vice-président chargé de l'instruction, le procureur de la République et les procureurs de la République adjoints du tribunal de grande instance de Paris ;

5° les présidents et les procureurs de la République de 22 autres tribunaux de grande instance limitativement énumérés : Aix-en-Provence, Béthune, Bobigny, Bordeaux, Créteil, Evry, Grasse, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Mulhouse, Nanterre, Nantes, Nice, Pontoise, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Versailles.

• Le **paragraphe I** de l'article 2 du projet de loi tend tout d'abord à modifier le 3° précité afin d'élever à la hors hiérarchie les emplois de président de chambre et d'avocat général de l'ensemble des cours d'appel, et non plus ceux des seules cours d'appel de Paris et de Versailles.

Cette modification aura pour conséquence d'augmenter substantiellement le nombre des emplois de magistrats hors hiérarchie en province et donc d'y améliorer les perspectives de débouchés de fin de carrière, jusqu'alors fort limités.

Elle contribue également à l'alignement du régime de carrière des magistrats de province et des magistrats dits « parisiens », auquel tend le présent projet de loi.

• S'agissant ensuite des emplois de magistrats des tribunaux de grande instance placés hors hiérarchie, le **paragraphe II** de l'article 2 du projet de loi renvoie désormais à un décret en Conseil d'Etat la fixation de leur liste, jusqu'ici limitativement déterminée par la loi organique.

Il précise toutefois les critères qui devront être retenus pour l'établissement de cette liste, à savoir l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires, et de la population du ressort.

On observera que ces critères sont ceux qui ont été habituellement utilisés par la Chancellerie pour proposer au législateur de localiser les nouveaux emplois budgétaires placés hors hiérarchie, lors des précédentes étapes du processus de restructuration du corps judiciaire engagé depuis plusieurs années.

Le renvoi à un décret en Conseil d'Etat permettra de simplifier la procédure de modification de la liste des juridictions concernées, qui était jusqu'ici particulièrement lourde puisque le recours à la loi organique était nécessaire pour ajouter la mention d'un ou plusieurs tribunaux dans la liste des emplois de chefs de juridiction placés hors hiérarchie¹.

Les emplois de magistrats de tribunaux de grande instance placés hors hiérarchie pourront être des emplois de président ou de procureur de la République, mais aussi, comme aujourd'hui à Paris, des emplois de premier vice-président ou de procureur de la République adjoint.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement envisage d'élever à la hors hiérarchie, dans le cadre du décret en Conseil d'Etat prévu par le présent projet de loi, les emplois de chefs de 30 tribunaux de grande instance de province supplémentaires, s'ajoutant aux 22 actuels, ce qui entraînerait un accroissement très substantiel du nombre d'emplois placés hors hiérarchie.

Au total, l'élévation à la hors hiérarchie de l'ensemble des postes de président de chambre et d'avocat général de cour d'appel, ainsi que des présidents et procureurs de la République de 30 tribunaux de grande instance supplémentaires, devrait permettre un quasi-doublement de l'effectif des magistrats hors hiérarchie qui, selon l'étude d'impact, passerait de 349 (soit 5,1 % du corps) aujourd'hui, à 664 (soit 9,9 % du corps) après la réforme.

• Enfin, par coordination, le **paragraphe III** de l'article 2 du projet de loi prévoit l'abrogation, à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat prévu au II, des dispositions actuelles des 4^o et 5^o précités de l'article 3 de l'ordonnance statutaire qui énumèrent les emplois de magistrats de tribunaux de grande instance placés hors hiérarchie.

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

¹ Ainsi, la loi organique n° 99-583 du 12 juillet 1989 a récemment ajouté les quatre TGI localisés dans les villes suivantes : Aix-en-Provence, Béthune, Grasse et Mulhouse.

Articles additionnels après l'article 2
(art. 28-2, 28-3 et 38-1 nouveaux
de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)
**Limitation de la durée d'exercice des fonctions
de chefs de juridiction ou de certaines fonctions
spécialisées dans la même juridiction**

Afin de renforcer les exigences de mobilité prévues par le présent projet de loi organique, votre commission vous propose d'insérer trois articles additionnels après l'article 2, tendant à limiter la durée d'exercice des fonctions de chef de juridiction, ou de certaines fonctions spécialisées, au sein de la même juridiction.

Compte tenu des règles déjà suivies par le Conseil supérieur de la magistrature afin de favoriser la mobilité lors des nominations en avancement, votre commission constate que les obligations statutaires de mobilité instituées par le présent projet de loi organique risquent de rester d'un effet limité.

En particulier, l'institution de nouvelles règles de mobilité liées à l'avancement ne permet pas de régler le problème posé par l'insuffisante mobilité de certains magistrats préférant l'immobilité à l'avancement, ce qui peut notamment être le cas de bon nombre de chefs de juridiction.

Or, comme le considère le Conseil supérieur de la magistrature dans son dernier rapport d'activité, un magistrat qui se fixe pendant de longues années dans une même juridiction risque « *de s'exposer au risque de la routine, ou de compromettre son indépendance et son impartialité par une insertion devenue trop confortable dans l'environnement* ».

Ces considérations avaient conduit la mission d'information sur les moyens de la justice, constituée par votre commission en 1996 sous la présidence de notre excellent collègue Charles Jolibois, à formuler la proposition suivante : « *Etudier la possibilité d'une durée maximale d'affectation pour les chefs de juridiction, voire pour les présidents de chambre et les magistrats¹* ».

Une telle limitation dans le temps de l'exercice de certaines fonctions dans une même juridiction pourrait ne pas être contraire au principe de l'inamovibilité dans la mesure où elle s'appliquerait d'une manière générale à l'ensemble des magistrats. En effet, ce principe a pour objet essentiel de protéger l'indépendance morale des magistrats en les mettant à l'abri de mesures arbitraires individuelles ; il ne saurait pour autant aboutir à faire renaître une forme nouvelle de patrimonialité des charges.

¹ « *Quels moyens pour quelle justice ?* », rapport n° 49 (1996-1997), p. 86.

Il existe d'ailleurs déjà des précédents de limitation dans le temps de la durée d'exercice de certaines fonctions : en effet, la durée d'exercice des fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation est limitée à dix années, cette durée ne pouvant être ni renouvelée, ni prorogée, aux termes de l'article 28 du statut. Par ailleurs, les magistrats « placés » auprès des chefs de cour d'appel, qui sont appelés à pallier les vacances temporaires de postes auprès des juridictions de première instance, ne peuvent exercer ces fonctions au-delà de six ans dans la même cour d'appel, conformément aux dispositions de l'article 3-1 du statut.

On observera en outre que la limitation de la durée d'exercice de certaines fonctions peut présenter un intérêt supplémentaire dans la perspective d'une indispensable réforme de la carte judiciaire, car elle permettrait de donner plus rapidement un caractère effectif à la suppression d'un poste et de pourvoir plus rapidement le poste redéployé.

L'idée d'une limitation de la durée de l'exercice de certaines fonctions dans la même juridiction avait au demeurant été retenue par le Gouvernement dans le cadre de l'avant-projet de loi organique sur le statut des magistrats, qui tendait à limiter à 5 ans la durée d'exercice des fonctions de chef de juridiction et à 10 ans la durée d'exercice des fonctions spécialisées, dans une même juridiction.

Aussi, s'inscrivant dans le prolongement direct des réflexions formulées par votre rapporteur dans le rapport précité établi au nom de la mission d'information sur les moyens de la justice, votre commission vous soumet-elle trois **amendements** tendant à limiter à sept ans la durée d'exercice des fonctions :

- d'un premier président ou d'un procureur général dans une même cour d'appel ;

- d'un président ou d'un procureur de la République dans un même tribunal de grande instance ;

- d'un juge d'instruction, d'un juge des enfants, d'un juge de l'application des peines ou d'un juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance.

Elle vous propose donc d'insérer après l'article 2 **trois articles additionnels rédigés en ce sens.**

Article 3

(art. 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Conditions de mobilité pour l'accès aux emplois hors hiérarchie

Cet article a pour objet de définir des conditions de mobilité pour l'accès aux emplois hors hiérarchie.

Il tend à modifier l'article 39 de l'ordonnance statutaire pour fixer ces nouvelles conditions, tout en adaptant les règles actuellement fixées pour l'accès aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation.

Ainsi, nul magistrat ne pourra dorénavant être nommé à un emploi hors hiérarchie sans avoir exercé précédemment deux fonctions au premier grade, dans deux juridictions différentes s'il s'est agi de fonctions juridictionnelles.

Compte tenu du fait qu'en application de l'article premier il aura auparavant changé une première fois de juridiction pour l'accès au premier grade, un magistrat ne pourra donc en principe accéder à la hors hiérarchie sans avoir exercé des fonctions dans au moins trois juridictions différentes.

S'agissant de l'accès aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation (c'est-à-dire les emplois de magistrats de la cour autres que ceux de conseillers référendaires), l'article 39 du statut subordonne actuellement la nomination dans l'un de ces emplois à l'occupation précédente d'un emploi hors hiérarchie ou d'un emploi de président de chambre ou d'avocat général d'une cour d'appel.

L'article 3 du projet de loi tend à modifier ces dispositions afin d'ouvrir l'accès à la Cour de cassation, non seulement aux magistrats occupant déjà des emplois hors hiérarchie, mais également aux anciens conseillers référendaires occupant un autre emploi du premier grade. Il s'agit là de tirer les conséquences de l'élévation à la hors hiérarchie de l'ensemble des postes de président de chambre ou d'avocat général de cour d'appel et de permettre le retour direct à la Cour de cassation d'un conseiller référendaire « sorti » comme simple conseiller de cour d'appel ¹, sans lui imposer une mobilité supplémentaire dans un emploi du premier grade d'une autre juridiction.

¹ A l'expiration de la durée maximum de dix ans prévue par le statut, les conseillers référendaires de la Cour de cassation doivent quitter la Cour pour être affectés au sein d'autres juridictions, dans des emplois d'un niveau hiérarchique équivalent à ceux qu'ils occupaient à la Cour. A l'heure actuelle, ils « sortent » en général comme présidents de chambre de cour d'appel en province (emplois du I-2). A l'issue de la réforme, ils ne pourront plus occuper dès leur sortie de la Cour de cassation de tels emplois, désormais placés hors hiérarchie, et « sortiront » donc comme simples conseillers de cour d'appel.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **sans modification.**

Article 4

(art. 23, 24, 25-1, 25-2, 25-3, 25-4, 27, 28, 28-1, 31, 36, 41-1 et 41-9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Conséquences de la suppression des groupes au sein du premier grade

Cet article a pour objet de procéder à diverses adaptations statutaires afin de tirer les conséquences de la suppression des groupes au sein du premier grade et des nouvelles règles d'avancement et de mobilité prévues par le projet de loi.

Il tend tout d'abord à abroger l'article 24 de l'ordonnance statutaire, relatif à la procédure d'**accès direct** au second groupe du premier grade ouverte aux personnes titulaires de l'un des diplômes exigés pour présenter le premier concours de l'Ecole nationale de la magistrature, ENM, justifiant de dix-neuf ans d'exercice d'une activité professionnelle les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.

Compte tenu de la suppression des groupes au sein du premier grade, cette procédure d'accès direct à la magistrature, au demeurant peu utilisée¹, sera en effet abandonnée au profit d'une autre procédure d'accès direct qui permet actuellement, en application de l'article 23 du statut, la nomination directe au premier groupe du premier grade des personnes titulaires de l'un des diplômes exigés pour présenter le premier concours de l'ENM justifiant de dix-sept ans d'exercice d'une activité professionnelle les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires, ainsi qu'aux greffiers en chef des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes que leur expérience qualifie particulièrement pour exercer de telles fonctions.

- Le **paragraphe I** de l'article 4 du projet de loi modifie donc cet article 23 du statut afin d'y supprimer la référence à la notion de « premier groupe » ; il s'agira donc désormais d'une procédure unique d'accès direct aux fonctions du premier grade.

- Par coordination, le **paragraphe II** modifie également l'article 25-1 du statut, afin d'y supprimer de même la référence au « premier groupe » dans le premier alinéa qui prévoit que les nominations directes

¹ La moyenne des intégrations directes au titre de cette procédure est inférieure à une par an.

prononcées au titre de l'article 23 précité ne peuvent excéder le quinzième des promotions intervenues au cours de l'année civile précédente au premier groupe du premier grade.

- Tirant les conséquences de l'abrogation de l'article 24 précité, le **paragraphe III** prévoit en outre l'abrogation du second alinéa dudit article 25-1, qui concernait les nominations directes prononcées au titre de l'article 24.

- Toujours afin de tirer les conséquences de l'abrogation de l'article 24 précité, le **paragraphe IV** tend à supprimer les références à cet article 24 figurant actuellement aux articles 25-2, 25-3 et 25-4 du statut, qui prévoient respectivement un avis conforme de la commission d'avancement sur les nominations prononcées au titre des différentes procédures d'accès direct, la possibilité de soumettre les candidats à l'accomplissement d'un stage probatoire en juridiction et la prise en compte, pour la constitution des droits à pension des personnes ayant bénéficié de l'accès direct, des années d'activité professionnelle accomplies par elles avant leur nomination comme magistrat.

Toutefois, à titre transitoire, afin d'assurer la sauvegarde des droits acquis au titre de cette dernière disposition prévue par l'article 25-4 du statut, son application est maintenue par l'article 5 du projet de loi au profit des personnes ayant bénéficié de l'intégration directe dans la magistrature au titre de l'article 24 du statut.

- Le **paragraphe V** prévoit l'abrogation du premier alinéa de l'article 27 du statut, qui subordonne actuellement la nomination à certaines fonctions particulières du premier grade à l'inscription sous une **rubrique spéciale du tableau d'avancement**.

Il s'agit là de rubriques particulières du « grand tableau » concernant, d'une part, les postes du I-2 de province (présidents de chambre de cours d'appel, avocats généraux ainsi que certains chefs de juridiction) et, d'autre part, les postes du I-2 des cours de Paris et de Versailles et des tribunaux de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil. En effet, compte tenu de la suppression des groupes au sein du premier grade et de l'alignement du régime de carrière des magistrats de province et des magistrats parisiens, le maintien de ces rubriques particulières ne se justifie plus.

Seront en outre supprimées les deux autres rubriques particulières concernant les emplois de premier substitut à l'administration centrale du ministère de la justice et les fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation du premier grade.

- Par ailleurs, le **paragraphe VI** tend à abroger la première phrase du dernier alinéa de l'article 28 du statut, qui prévoit actuellement que les

conseillers référendaires à la Cour de cassation sont choisis parmi les magistrats du deuxième grade inscrits ou ayant été inscrits à une liste d'aptitude spéciale (pour les emplois de conseiller référendaire du deuxième grade) ou sous une rubrique spéciale du tableau d'avancement (pour les emplois de conseiller référendaire du premier grade).

La suppression des rubriques particulières du tableau d'avancement concernant les magistrats de l'administration centrale et les conseillers référendaires à la Cour de cassation permettra de simplifier la procédure de nomination de ces magistrats en supprimant l'intervention de la commission d'avancement et en privilégiant désormais celle du Conseil supérieur de la magistrature.

- En conséquence de la suppression des groupes au sein du premier grade, le **paragraphe VII** tend à supprimer la référence à la notion de « *groupe de fonctions* » dans les articles 28-1 et 31 du statut, concernant respectivement les nominations de conseillers référendaires à la Cour de cassation dans les juridictions à l'expiration de la dixième année de l'exercice de leurs fonctions de conseiller référendaire, et les nominations de magistrats dans de nouvelles affectations en cas de suppression d'une juridiction.

- Par coordination avec l'institution, par l'article 1^{er} du projet de loi, d'une nouvelle règle de mobilité pour l'accès au premier grade, le **paragraphe VIII** tend à abroger la condition de mobilité actuellement exigée pour l'accès à ce grade par le troisième alinéa de l'article 36 du statut, aux termes duquel « *nul ne peut être inscrit au tableau d'avancement s'il n'a été nommé dans deux juridictions ou, après avoir exercé des fonctions juridictionnelles, s'il n'a été nommé à l'administration centrale du ministère de la justice ou en service détaché* ».

En conséquence, il tend également à abroger le quatrième alinéa du même article 36 qui ouvre une procédure particulière de réclamation auprès de la commission d'avancement au profit d'un magistrat qui ne pourrait bénéficier d'une inscription au tableau d'avancement pour la seule raison d'un refus injustifié de la Chancellerie de donner suite à ses demandes d'affectation nouvelle.

- Enfin, les **paragraphe IX et X** ont pour objet de tirer les conséquences de la suppression des groupes au sein du premier grade s'agissant de la procédure de détachement judiciaire ouverte aux membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, ENA, et aux professeurs et maîtres de conférences des universités.

Ainsi, le paragraphe IX tend à supprimer la référence au premier groupe dans le deuxième alinéa de l'article 41-1 concernant la possibilité de détachement judiciaire dans des fonctions du premier groupe du premier grade

ouverte aux personnes justifiant de dix ans de services au moins dans l'un de ces corps, tandis qu'il réduit à sept ans la durée de services exigée pour bénéficier de ce détachement au niveau du premier grade.

En même temps, le paragraphe X tend à abroger le dernier alinéa de l'article 41-1 du statut qui prévoit la possibilité d'un détachement judiciaire pour exercer des fonctions du second groupe du premier grade au profit de personnes justifiant d'au moins douze ans de services dans l'un de ces corps, au profit de la procédure de détachement dans les fonctions du premier grade précédemment ouverte par le deuxième alinéa du même article 41-1.

De même, le paragraphe IX supprime la référence à la notion de premier groupe dans le deuxième alinéa de l'article 41-9 du statut et réduit à sept ans la durée minimale de services exigée par les dispositions de cet alinéa pour bénéficier d'une nomination au premier grade après trois ans de détachement dans le corps judiciaire, tandis que le paragraphe X tend à abroger le troisième alinéa de cet article qui prévoyait la possibilité d'une nomination au second groupe du premier grade après trois ans de détachement judiciaire pour les personnes justifiant d'au moins douze ans de services.

La réduction de dix à sept ans de la durée de services ainsi requise en matière de détachement judiciaire constitue le corollaire de la réduction de dix à sept ans qui devrait être prévue par décret s'agissant de la condition d'ancienneté pour l'avancement du premier grade¹.

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

Article 5

Maintien des droits acquis par les magistrats directement intégrés au second groupe du premier grade

Cet article a pour objet de maintenir, au profit des magistrats ayant été directement intégrés au second groupe du premier grade au titre de l'article 24 du statut, antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique, le bénéfice des dispositions de l'article 25-4 du statut relatives au rachat d'annuités pour la constitution de leur droit à pension de retraite de l'Etat.

Il s'agit là d'une disposition transitoire destinée à garantir le maintien des droits acquis par ces magistrats, nonobstant l'abrogation de cette procédure d'intégration directe au second groupe du premier grade, qui résultera de l'article 4 du projet de loi.

¹ Cette condition d'ancienneté est actuellement fixée par l'article 15 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

Votre commission vous propose de compléter cet article par un **amendement** tendant à permettre aux magistrats issus des concours exceptionnels de 1998 et 1999 de bénéficier de la possibilité de racheter des annuités pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat.

En effet, les candidats aux concours de conseiller de cour d'appel du premier grade devaient être âgés de cinquante ans au moins au moment du concours, alors que les candidats aux concours de conseiller de cour d'appel du second grade devaient être âgés de quarante ans au moins et cinquante-cinq ans au plus.

Il sera en conséquence impossible pour les magistrats issus de ces concours de remplir à l'âge de soixante-cinq ans la condition d'ancienneté de quinze ans de services civils nécessaire pour prétendre à une pension de retraite de l'Etat.

Par souci d'équité, il est donc proposé de leur permettre de faire valoir des périodes d'activité antérieures pour la constitution de leurs droits à pension, à l'instar du dispositif déjà prévu en faveur des magistrats ayant bénéficié de l'accès direct à la magistrature.

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

Article 6

Disposition transitoire pour l'accès aux emplois hors hiérarchie de la Cour de cassation

Cet article a pour objet d'exonérer les magistrats qui exercent actuellement les fonctions de président de chambre ou d'avocat général dans une cour d'appel et qui se situent au second groupe du premier grade, des nouvelles règles posées au troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance statutaire, dans sa rédaction résultant de la présente loi organique, pour l'accès aux fonctions hors hiérarchie à la Cour de cassation.

On rappellera qu'aux termes de la nouvelle rédaction de cet alinéa, l'accès à la Cour de cassation des magistrats autres que les anciens conseillers référendaires sera désormais subordonné à l'exercice préalable de fonctions hors hiérarchie.

Or, conformément aux nouvelles règles de mobilité, les actuels présidents de chambres et avocats généraux des cours d'appel devront le cas échéant changer de juridiction pour accéder à la hors hiérarchie, s'ils n'ont pas auparavant exercé une autre fonction au premier grade.

La disposition transitoire prévue par le présent projet de loi est donc destinée à leur éviter d'avoir à effectuer une telle mobilité pour être nommés à la Cour de cassation. Ils pourront donc accéder directement à la Cour de cassation comme ils auraient pu le faire en application du régime statutaire actuel.

Votre commission vous propose de compléter cet article par une autre disposition transitoire concernant les magistrats ayant actuellement plus de dix ans d'ancienneté au second groupe du premier grade.

En effet, certains de ces magistrats, dont la carrière a suivi les règles actuelles et qui sont susceptibles de prétendre aujourd'hui à la hors hiérarchie sans avoir changé de juridiction depuis leur accès au premier grade, pourraient se trouver pénalisés par l'entrée en vigueur de la réforme dans la mesure où ils devraient d'abord effectuer une mobilité à égalité, voire en rétrogradant, avant d'accéder à la hors hiérarchie.

En particulier, les actuels présidents de chambre ou avocats généraux des cours d'appel de province qui avaient été promus sur place devraient ainsi effectuer une mobilité comme simple conseiller ou substitut général dans une autre cour d'appel avant d'accéder à la hors hiérarchie.

Par souci d'équité, votre commission vous propose donc d'adopter un **amendement** destiné à dispenser les magistrats ayant actuellement plus de dix ans d'ancienneté au second groupe du premier grade, de l'application des nouvelles règles de mobilité relatives à l'accès à la hors hiérarchie. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par les services de la Chancellerie, cette disposition transitoire concernerait 80 magistrats environ.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

Division additionnelle après l'article 6

Chapitre II

Dispositions relatives

au régime disciplinaire des magistrats

Votre commission vous propose de regrouper dans un chapitre II les amendements qu'elle vous soumet en vue d'améliorer le régime disciplinaire applicable aux magistrats.

Elle vous propose donc d'adopter un amendement tendant à insérer après l'article 6 une division additionnelle ainsi rédigée : « *Chapitre II - Dispositions relatives au régime disciplinaire des magistrats* ».

Article additionnel après l'article 6
(art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Sanctions disciplinaires applicables aux magistrats

Reprenant une proposition formulée par le Conseil supérieur de la magistrature dans son dernier rapport d'activité, votre commission vous propose tout d'abord d'adopter un amendement ayant pour objet de compléter l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats en y ajoutant une sanction intermédiaire d'exclusion temporaire pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement.

Fixée par l'article 45 du statut, l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats est actuellement la suivante :

- 1° la réprimande avec inscription au dossier¹ ;
- 2° le déplacement d'office ;
- 3° le retrait de certaines fonctions ;
- 4° l'abaissement d'échelon ;
- 5° la rétrogradation ;
- 6° la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite ;
- 7° la révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

La nouvelle sanction d'exclusion temporaire pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement, viendrait s'insérer, dans cette échelle de sanctions, entre l'abaissement d'échelon (4°) et la rétrogradation (5°).

Sa création permettrait, selon le CSM, « *de tirer les conséquences disciplinaires de comportements qui, sans justifier l'éviction définitive du corps, mériteraient d'être sanctionnés par une mesure plus sévère* » que les sanctions actuelles de retrait de certaines fonctions ou d'abaissement d'échelon.

Il est à noter que l'avant-projet de loi organique relatif au statut des magistrats diffusé par Mme Elisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, en décembre 1999, prévoyait également la création d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions.

¹ *L'avertissement ne constitue pas une sanction disciplinaire proprement dite ; il relève des prérogatives des chefs de cour, en-dehors de toute action disciplinaire.*

Votre commission vous propose donc d'adopter un **amendement** tendant à insérer un **article additionnel** destiné à créer cette nouvelle sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions.

Article additionnel après l'article 6

(art. 50-2 nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

**Extension aux premiers présidents de cour d'appel
du pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature**

Conformément aux propositions formulées tant par la commission de réflexion sur la justice présidée en 1997 par M. Pierre Truche, alors Premier président de la Cour de cassation, que par le Conseil supérieur de la magistrature dans son dernier rapport d'activité, votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à étendre aux premiers présidents de cour d'appel le pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, actuellement réservé au seul Garde des Sceaux.

Par ailleurs également prévue par le Gouvernement dans son avant-projet de loi organique relatif au statut des magistrats, cette mesure permettrait de responsabiliser davantage les chefs de cour, de rapprocher l'exercice de l'action disciplinaire des magistrats concernés et d'améliorer l'efficacité du régime actuel ; en effet, aujourd'hui certains rapports adressés par les chefs de cour au Garde des Sceaux en vue de l'engagement de poursuites disciplinaires restent semble-t-il sans suite, selon le témoignage des chefs de cours entendus par votre rapporteur.

Elle permettrait également de mettre fin aux interrogations suscitées par une certaine opacité de la gestion des poursuites par les services de la Chancellerie. De plus, les poursuites disciplinaires initiées par les chefs de cour ne pourraient risquer de faire l'objet d'interprétations de caractère politique, à la différence des actions engagées par le Garde des Sceaux.

Votre commission vous soumet donc un **amendement** tendant à permettre au premier président de la Cour de cassation ou aux premiers présidents de cour d'appel de saisir le Conseil supérieur de la magistrature de la dénonciation de faits motivant des poursuites disciplinaires à l'égard d'un magistrat du siège, en précisant qu'une copie des pièces serait adressée au Garde des Sceaux qui pourrait alors demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires.

Cet amendement ne concerne que les seuls magistrats du siège car conformément à la rédaction actuelle de la Constitution, alors que la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du

siège statue comme conseil de discipline de ces magistrats, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet ne donne qu'un avis sur les sanctions disciplinaires concernant ces derniers magistrats, qui sont prononcées par le Garde des Sceaux.

Votre commission vous propose d'adopter **un article additionnel résultant de cet amendement**.

Article additionnel après l'article 6

(art. 57 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

**Publicité des audiences disciplinaires
du Conseil supérieur de la magistrature**

Toujours dans le souci d'améliorer le régime disciplinaire applicable aux magistrats, votre commission vous propose d'adopter également un **amendement** tendant à poser le principe de la publicité des audiences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, tout en prévoyant, comme en matière juridictionnelle, des exceptions pour la protection de l'ordre public, de la vie privée ou des intérêts de la justice.

Ce nouveau régime de publicité serait proche de la pratique actuellement déjà retenue par le CSM nonobstant la rédaction actuelle de l'article 57 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, qui pose le principe du huis clos.

Le CSM estime en effet que ce texte n'est plus en harmonie avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue publiquement* ».

Toutefois, le CSM admet actuellement une exception au régime de la publicité en cas d'opposition formulée par le magistrat poursuivi.

Dans un souci de transparence des procédures disciplinaires, votre commission vous propose de ne pas retenir cette dernière exception et de s'en tenir aux exceptions traditionnellement prévues en matière de publicité des audiences juridictionnelles.

Elle vous propose donc d'adopter un **amendement** tendant à prévoir la publicité des audiences du Conseil supérieur de la magistrature appelé à statuer comme conseil de discipline des magistrats du siège¹, le huis clos étant toutefois maintenu pour le délibéré.

¹ A l'égard des magistrats du parquet, le Conseil supérieur de la magistrature ne statue pas comme conseil de discipline, mais émet seulement un avis motivé sur la sanction que les faits

Cet amendement tend en outre à préciser que les décisions prises par le conseil de discipline seront rendues publiquement, tout en supprimant la disposition prévoyant actuellement qu'elles ne sont susceptibles d'aucun recours. En effet, le maintien de cette disposition ne paraît pas justifié, compte tenu de la possibilité déjà ouverte d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Là encore, l'amendement proposé par votre commission s'inspire d'une disposition qui figurait dans l'avant-projet de loi organique relatif au statut des magistrats diffusé par le Gouvernement en décembre 1999.

Votre commission vous soumet donc un amendement tendant à insérer un **article additionnel rédigé en ce sens.**

Division additionnelle après l'article 6

Chapitre III

Dispositions diverses

Votre commission vous propose de faire figurer dans un chapitre III une autre disposition relative au statut des magistrats résultant de l'amendement qu'elle vous propose ci-après.

Elle vous soumet donc un **amendement** tendant à insérer une division additionnelle ainsi rédigée : « *Chapitre III - Dispositions diverses* ».

Article additionnel après l'article 6

(art. 40-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Recrutement des conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire

Enfin, votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à doubler le nombre maximum de conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire, actuellement limité au vingtième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège affectés à la Cour, par l'article 40-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

Conformément aux dispositions de cet article, peuvent être nommées conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire, si elles remplissent les conditions générales d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature et si elles justifient de vingt-cinq années au moins

reprochés lui paraissent devoir entraîner, la sanction étant ensuite le cas échéant prononcée par le Garde des Sceaux.

d'activité professionnelle, « *les personnes que leur compétence et leur activité qualifient particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires à la Cour de cassation* ».

Ces emplois temporaires peuvent être occupés par des fonctionnaires qui sont placés en position de détachement, comme par des non fonctionnaires. C'est ainsi que deux professeurs des universités et un maître de conférences exercent actuellement ces fonctions et qu'un juriste d'entreprise vient en outre de terminer son mandat. Récemment, un inspecteur général des finances a également été recruté par la Cour de cassation en qualité de conseiller en service extraordinaire. Ces experts aident la Cour de cassation à trancher les questions de plus en plus complexes qui lui sont posées.

Cependant, le nombre des conseillers en service extraordinaire a été limité par l'article 36 de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992, dont est issu l'article 40-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 : il ne peut excéder le vingtième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation.

Cet effectif s'élevant actuellement à 92 (un poste budgétaire de premier président, six postes de présidents de chambre et 85 postes de conseillers), il en résulte que peuvent être nommés au maximum quatre conseillers en service extraordinaire.

Or, s'il apparaît nécessaire de cantonner la proportion des conseillers en service extraordinaire afin de traduire le caractère nécessairement exceptionnel de l'exercice de fonctions judiciaires par des personnes autres que des magistrats de carrière, l'effectif de quatre conseillers ne semble plus correspondre aux besoins de la Cour de cassation ni à son souci d'ouverture, en égard aux bons résultats des premiers recrutements effectués.

C'est pourquoi votre commission vous propose de porter au dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation le nombre maximum de conseillers en service extraordinaire, ce qui permettrait le recrutement de cinq nouveaux magistrats.

On observera que cette ouverture resterait encore limitée par rapport à la situation du Conseil d'Etat, pour lequel le pourcentage de conseillers en service extraordinaire est du septième (douze conseillers d'Etat en service extraordinaire pour 82 conseillers d'Etat en service ordinaire, six présidents de section et un vice-président).

Votre commission vous soumet donc un amendement tendant à insérer un **article additionnel rédigé en ce sens**.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi organique.

TABLEAU COMPARATIF

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>Ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</p>	<p>Projet de loi organique modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats</p>	<p>Projet de loi organique relatif au statut des magistrats</p>
		<p><i>Chapitre premier</i></p>
		<p><i>Dispositions relatives à la carrière et à la mobilité des magistrats</i></p>
	<p>Article 1er</p>	<p>Article 1er</p>
<p><i>Art. 2 - La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades. L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement.</i></p>	<p>L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Le premier grade comporte deux groupes. L'accès du premier au second groupe s'y effectue au choix.</p>	<p>I. - Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>I. <i>(Sans modification).</i></p>
<p>A l'intérieur de chaque grade et, au sein du premier grade, de chaque groupe, sont établis des échelons d'ancienneté.</p>	<p>" Nul magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de cinq années, à l'exception de la Cour de cassation. "</p>	<p>II. <i>(Sans modification).</i></p>
<p>Les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade et, au sein du premier grade, de chaque groupe sont définies par un décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>II. - Aux troisième et quatrième alinéas, les mots : " et, au sein du premier grade, de chaque groupe " sont supprimés.</p>	<p>III. - <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>La durée des services effectués par tout magistrat nommé à une fonction qui ne peut être conférée qu'après inscription sur une liste d'aptitude spéciale est majorée d'une année pour le calcul de l'ancienneté requis pour l'avancement de grade et d'échelon.</p>	<p>III. - Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>« Nul magistrat ne peut être nommé <i>dans un emploi correspondant</i> aux fonctions de président ... <i>et</i> à celles de procureur de la République, dans la juridiction...</p>
	<p>" Nul magistrat ne peut être nommé aux fonctions de président de tribunal de grande instance ou de tribunal de première instance, à celles de procureur de la République <i>et à celles d'adjoint au président ou au procureur de la République</i>, dans la juridiction où il est affecté. Toutefois cette disposition n'est pas applicable</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>Art. 3 - Sont placés hors hiérarchie :</p>	<p>au magistrat qui remplit l'une de ces fonctions lorsque l'emploi correspondant est élevé au niveau hiérarchique supérieur. "</p>	<p>... supérieur. »</p>
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>L'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p>1° Les magistrats de la Cour de cassation, à l'exception des conseillers référendaires ;</p>		
<p>2° Les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours ;</p>	<p>I. - Le 3° est ainsi rédigé :</p>	
<p>3° Les présidents de chambre à la cour d'appel de Paris et à la cour d'appel de Versailles, ainsi que les avocats généraux près lesdites cours ;</p>	<p>" 3° - Les présidents de chambre des cours d'appel et les avocats généraux près lesdites cours ; "</p>	
	<p>II. - Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	
	<p>" Un décret en Conseil d'Etat fixe, en fonction de l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et de la population du ressort, la liste des emplois de président et de premier vice-président de tribunal de grande instance, ainsi que des emplois de procureur de la République et de procureur de la République adjoint, qui sont placés hors hiérarchie. "</p>	
<p>4° Le président, les premiers vice-présidents et le premier vice-président chargé de l'instruction du tribunal de grande instance de Paris, ainsi que le procureur de la République et les procureurs de la République adjoints près ce tribunal ;</p>	<p>III. - Les 4° et 5° sont abrogés à compter de la date de publication du décret en Conseil d'Etat prévu au II.</p>	
<p>5° Les présidents des tribunaux de grande instance d'Aix-en-Provence, Béthune, Bobigny, Bordeaux, Créteil, Evry, Grasse, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Mulhouse, Nanterre, Nantes,</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>Nice, Pontoise, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Versailles, ainsi que les procureurs de la République près ces tribunaux.</p>		<p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p>Après l'article 28-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 28-2 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. 28-2.- Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance. »</p> <p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p>Après l'article 28-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 28-3 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. 28-3.- Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance ».</p> <p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p>Après l'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 38-1 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. 38-1.- Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de premier président ou de</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 39</i> - Les dispositions relatives à l'avancement ne s'appliquent pas aux nominations des magistrats hors hiérarchie.</p>	<p>Article 3</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><i>procureur général d'une même cour d'appel</i> ».</p>
<p>Toutefois, nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la cour de cassation s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie, président de chambre d'une cour d'appel ou avocat général.</p>	<p>" A l'exception des conseillers référendaires à la Cour de cassation, nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade. Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes.</p>	<p>Article 3</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Les dispositions de l'article 12-1 ne s'appliquent pas aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel.</p>	<p>Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation, s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade."</p>	
<p><i>Art. 24</i> - Les personnes remplissant les conditions prévues à l'article 16 et justifiant de dix-neuf années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires peuvent être nommées directement aux fonctions du second groupe du premier grade de la hiérarchie judiciaire.</p>	<p>Article 4</p> <p>L'article 24 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est abrogé et les articles 23, 25-1, 25-2, 25-3, 25-4, 27, 28, 28-1, 31, 36, 41-1 et 41-9 de cette ordonnance sont modifiés ainsi qu'il suit :</p>	<p>Article 4</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>I. - A l'article 23, les mots : "</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 23</i> - Peuvent être nommés directement aux fonctions du premier groupe du premier grade de la hiérarchie judiciaire :</p>	<p>du premier groupe " sont supprimés.</p>	
<p>1° Les personnes remplissant les conditions prévues à l'article 16 et justifiant de dix-sept années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;</p>		
<p>2° Les greffiers en chef des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes qui remplissent des conditions de grade et d'emploi définies par décret en Conseil d'Etat et que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires visées au présent article.</p>		
<p><i>Art. 25-1</i> - Au cours d'une année civile déterminée, les nominations prononcées au titre de l'article 23 ne peuvent excéder le quinzième des promotions intervenues au cours de l'année civile précédente au premier groupe du premier grade.</p>		
<p>Au cours d'une année civile déterminée, les nominations prononcées au titre de l'article 24 ne peuvent excéder le vingtième des promotions intervenues au cours de l'année civile précédente au second groupe du premier grade.</p>	<p>III. - Le second alinéa de l'article 25-1 est abrogé.</p>	
<p><i>Art. 25-2</i> - Les nominations au titre des articles 22, 23 et 24 interviennent après avis conforme de la commission prévue à l'article 34.</p>	<p>IV. - Aux articles 25-2, 25-3 et 25-4, la référence aux articles 22, 23 et 24 est remplacée par la référence aux articles 22 et 23.</p>	
<p>Le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature ainsi que le président des jurys de concours, d'accès à l'école assistent avec voix consultative aux délibérations de la commission.</p>		
<p>La commission fixe le grade, le</p>		

Texte en vigueur

groupe, l'échelon et les fonctions auxquels le candidat peut être nommé. Le cas échéant, elle peut décider de soumettre l'intéressé à l'accomplissement d'une période de formation préalable à l'installation dans ses fonctions.

Art. 25-3 - Avant de se prononcer, la commission peut décider de subordonner la nomination du candidat à une intégration au titre des articles 22, 23 et 24 à l'accomplissement d'un stage probatoire en juridiction, organisé par l'Ecole nationale de la magistrature, selon les modalités prévues à l'article 19.

Le candidat admis en stage probatoire est astreint au secret professionnel et prête serment au début de son stage, devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle le stage se déroule, en ces termes : " Je jure de conserver le secret des actes du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement dont j'aurai eu connaissance au cours de mon stage ".

Le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature établit, sous la forme d'un rapport, le bilan du stage probatoire de chaque candidat qu'il adresse au jury prévu à l'article 21.

Après un entretien avec le candidat, le jury se prononce sur son aptitude à exercer des fonctions judiciaires et transmet son avis à la commission prévue à l'article 34.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de l'article 25-2 et du présent article, notamment les conditions dans lesquelles sont assurées la rémunération et la protection sociale des personnes accomplissant un stage probatoire.

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Art. 25-4 - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les personnes intégrées directement dans la magistrature au titre des articles 22, 23 et 24 peuvent obtenir que soient prises en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par elles avant leur nomination comme magistrat.

Cette prise en compte est subordonnée au versement d'une contribution dont ledit décret fixe le montant et les modalités.

Elle s'effectue sous réserve de la subrogation de l'Etat pour le montant des prestations auxquelles ces personnes pourront avoir droit pour les périodes rachetées au titre des régimes de retraite de base auxquels elles étaient affiliées ainsi que des régimes de retraite complémentaire dans la limite des droits afférents au versement des cotisations minimales obligatoires.

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires, huissiers de justice et greffiers des tribunaux de commerce intégrés directement dans la magistrature avant la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature peuvent bénéficier des dispositions du présent article.

Art. 27 - La nomination à certaines fonctions particulières du premier grade peut être subordonnée à l'inscription sous une rubrique spéciale du tableau d'avancement.

Chaque année, les listes des

Texte du projet de loi organique

V. - Le premier alinéa de l'article 27 est abrogé.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>magistrats présentés, par ordre de mérite, en vue d'une inscription au tableau d'avancement sont adressées au garde des sceaux, ministre de la justice, par les autorités chargées de leur établissement. Ces listes sont notifiées à ces magistrats. Les magistrats non compris dans les présentations peuvent adresser au ministre de la justice, par la voie hiérarchique, une demande à fin d'inscription.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.</p> <p><i>Art. 28</i> - Les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal de grande instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente du Conseil supérieur pour ce qui concerne les magistrats du parquet. Les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice.</p> <p>Les conseillers référendaires à la Cour de cassation sont choisis, parmi les magistrats du deuxième grade inscrits ou ayant été inscrits à une liste d'aptitude spéciale ou inscrits sous une rubrique spéciale du tableau</p>	<p>VI. - La première phrase du dernier alinéa de l'article 28 est abrogée.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>d'avancement. La durée d'exercice des fonctions de conseiller référendaire est de dix années ; elle ne peut être ni renouvelée, ni prorogée.</p>	<p>VII. - Au cinquième alinéa de l'article 28-1 et au sixième alinéa de l'article 31, les mots : " du grade et du groupe de fonctions auxquels " sont remplacés par les mots : " du grade auquel ".</p>	
<p><i>Art. 28-1 -</i></p> <p>Les nominations prévues au présent article sont prononcées, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du grade et du groupe de fonctions auxquels appartiennent les conseillers référendaires et, s'il y a lieu, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction.</p> <p>.</p>		
<p><i>Art. 31 -</i></p> <p>Les nominations prévues aux quatre alinéas précédents sont prononcées, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du grade et du groupe de fonctions auxquels appartiennent les magistrats concernés et, s'il y a lieu, de l'effectif organique de la juridiction. Les surnombres sont résorbés à la première vacance intervenant dans la juridiction considérée et correspondant aux fonctions exercées.</p> <p>.</p>		
<p><i>Art. 36 - Le tableau</i></p> <p>d'avancement est établi chaque année. Le tableau d'avancement établi pour une année déterminée est valable jusqu'à la date de publication du tableau établi pour l'année suivante.</p>		
<p>Des listes d'aptitude sont établies au moins une fois par an. L'inscription sur les listes d'aptitude est définitive, sauf radiation décidée dans les mêmes formes que l'inscription.</p>		
<p>Nul ne peut être inscrit au tableau d'avancement s'il n'a été nommé dans deux juridictions ou, après avoir exercé des fonctions juridictionnelles, s'il n'a été nommé à l'administration centrale du ministère</p>	<p>VIII. - Les troisième et quatrième alinéas de l'article 36 sont abrogés.</p>	

Texte en vigueur

de la justice ou en service détaché.

Le magistrat qui remplit les conditions pour être inscrit au tableau d'avancement autres que celle visée au troisième alinéa du présent article et dont la demande d'affectation nouvelle n'a pas fait l'objet d'une proposition de nomination de la part du garde des sceaux, ministre de la justice, peut saisir la commission d'avancement d'une réclamation. Lorsque la commission estime, après examen du dossier, que le refus de proposer une affectation nouvelle n'était pas justifié, elle peut décider d'inscrire le magistrat concerné au tableau d'avancement.

.....

Art. 41-1 - Peuvent faire l'objet d'un détachement judiciaire pour exercer les fonctions du second grade les personnes visées à l'article 41 justifiant d'au moins quatre ans de service en l'une ou plusieurs des qualités mentionnées à l'article 41.

Peuvent faire l'objet d'un détachement judiciaire pour exercer les fonctions du premier groupe du premier grade les personnes visées à l'article 41 justifiant d'au moins dix ans de service en l'une ou plusieurs de ces mêmes qualités.

Peuvent faire l'objet d'un détachement judiciaire pour exercer les fonctions du second groupe du premier grade les personnes visées à l'article 41 justifiant d'au moins douze ans de service en l'une ou plusieurs de ces mêmes qualités.

Art. 41-9 - Peuvent être nommées au premier et au second grade de la hiérarchie judiciaire les personnes détachées pendant trois ans au moins dans le corps judiciaire.

Pour toute nomination au premier groupe du premier grade, les

Texte du projet de loi organique

IX. - Au deuxième alinéa des articles 41-1 et 41-9, les mots : " premier groupe du " sont supprimés et le mot : " dix " est remplacé par le mot : " sept ".

X. - Le dernier alinéa de l'article 41-1 et le troisième alinéa de l'article 41-9 sont abrogés.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

personnes détachées doivent justifier d'une durée minimale de dix années de service dans le corps judiciaire et l'un ou plusieurs des corps énumérés à l'article 41.

Pour toute nomination au second groupe du premier grade, les personnes détachées doivent justifier d'une durée minimale de douze années de service dans le corps judiciaire et l'un ou plusieurs des corps énumérés à l'article 41.

Les nominations prononcées en application des alinéas précédents s'imputent sur les quotas de nominations fixés à chaque niveau hiérarchique par le 1° de l'article 25 et par l'article 25-1. Ces nominations interviennent dans les conditions prévues à l'article 25-2. Toutefois, la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 25-2 n'est pas applicable.

Art. 25-4. Cf supra

Art. 39 - Cf. supra

Texte du projet de loi organique

Article 5

Les dispositions de l'article 25-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée sont applicables aux personnes intégrées dans la magistrature au titre de l'article 24 de la même ordonnance antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique.

Article 6

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, dans la rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique, ne sont pas applicables aux magistrats qui exercent ou ont exercé les fonctions de président de chambre d'une cour d'appel ou d'avocat général à la date d'entrée en vigueur de cette loi.

Propositions de la Commission

Article 5

Les...

... organique, *ainsi qu'aux magistrats recrutés par concours exceptionnels.*

Article 6

(Alinéa sans modification).

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 45</i> - Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :</p> <ul style="list-style-type: none">1° La réprimande avec inscription au dossier ;2° Le déplacement d'office ;3° Le retrait de certaines fonctions ;4° L'abaissement d'échelon ;5° La rétrogradation ;6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.		<p><i>Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, dans la rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique, ne sont pas applicables aux magistrats qui justifient de dix années de services effectifs au second groupe du premier grade à la date d'entrée en vigueur de cette loi.</i></p>
		<p style="text-align: center;">Chapitre II</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au régime disciplinaire des magistrats</p> <p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après le cinquième alinéa (4°) de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« 4° bis.- L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ».</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après l'article 50-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 50-2 ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. 50-2.- Le conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent le</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

Art. 57 - Le conseil de discipline statue à huis clos. Sa décision, qui doit être motivée, n'est susceptible d'aucun recours.

Si le magistrat cité, hors le cas de force majeure, ne comparait pas, il peut néanmoins être statué et la décision est réputée contradictoire.

Art. 40-1 - Peuvent être nommés conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire, si elles remplissent les conditions prévues à l'article 16 ci-dessus et si elles justifient de vingt-cinq années au moins d'activité professionnelle, les personnes que leur compétence et

premier président de la Cour de cassation, les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel.

« Copie des pièces est adressée au Garde des Sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires. »

Article additionnel

Le premier alinéa de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline.

« Le conseil de discipline délibère à huis clos.

« La décision qui doit être motivée, est rendue publiquement ».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>leur activité qualifient particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires à la Cour de cassation.</p> <p>Les conseillers en service extraordinaire exercent les attributions des conseillers à la Cour de cassation.</p> <p>Les avocats généraux en service extraordinaire exercent les attributions confiées au ministère public près la Cour de cassation.</p> <p>Le nombre des conseillers et des avocats généraux en service extraordinaire ne peut respectivement excéder le vingtième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation et le vingtième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du parquet de ladite cour.</p>		<p style="text-align: center;">Chapitre III</p> <p style="text-align: center;">Dispositions diverses</p> <p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Dans le dernier alinéa de l'article 40-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : « le vingtième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège » sont remplacés par les mots : « le dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège ».</i></p>

ANNEXE 1

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR M. PIERRE FAUCHON, RAPPORTEUR**

ANNEXE 2

**ÉTUDE D'IMPACT
RÉALISÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

ANNEXE 3

**EXTRAIT DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 1999
DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

ANNEXE 1

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR M. PIERRE FAUCHON, RAPPORTEUR**

*** Conseil Supérieur de la Magistrature :**

- *M. Jacques Fournier*, conseiller d'Etat honoraire, président en exercice de la formation plénière,
- *M. Jean-Paul Bazelaire*, substitut du procureur général près la cour d'appel de Lyon, président en exercice de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet,
- *M. Marie-Claude Béranger*, conseillère à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, présidente en exercice de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

*** Cour de cassation :**

- *M. Guy Canivet*, Premier président,
- *M. Jean-François Burgelin*, Procureur général.

*** Conférence nationale des Premiers présidents de cours d'appel :**

- *M. Jean-Charles Parenty*, Premier président de la cour d'appel de Dijon, président de la Conférence nationale des Premiers présidents,
- *M. Charles Catteau*, Premier président de la cour d'appel de Grenoble, membre du bureau de la Conférence nationale des premiers présidents
- *M. Jean-Paul Sebilleau*, Premier président de la cour d'appel de Chambéry, membre du bureau de la Conférence nationale des premiers présidents.

*** Conférence nationale des Procureurs généraux :**

- *M. Jean Volff*, Procureur général près la cour d'appel de Toulouse, président de la Conférence nationale des Procureurs généraux.

*** Association professionnelle des magistrats (APM)**

- *M. Dominique Matagrín*, président.

*** Union syndicale des magistrats (USM)**

- *M. Valéry Turcey*, président,
- *Mme Christiane Berkani*, secrétaire générale.

*** Syndicat de la magistrature (SM)**

- *Mme Anne Crenier-Vaudano*, présidente.

*** Conseil national des Barreaux (CNB)**

- *M. Jean-Pierre Léon*, avocat au Barreau de Paris.

*** Conférence des Bâtonniers**

- *M. Patrick Gervais*, ancien bâtonnier de Bobigny, membre du bureau de la Conférence des Bâtonniers, en charge du domaine de l'aide judiciaire.

ANNEXE 2

**ÉTUDE D'IMPACT
RÉALISÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

Projet de Loi organique modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats

ETUDE D'IMPACT

I/ IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

II/ IMPACT SOCIAL, ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE

- A) Impact budgétaire
- B) Impact social et économique

**ANNEXE : Situation comparées : magistrats judiciaires,
administratifs et financiers**

Septembre 2000

I/ IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF :

La présente loi organique constitue le support nécessaire d'une réforme du déroulement de la carrière des magistrats de l'ordre judiciaire, qui alignera leur situation sur celle des magistrats de l'ordre administratif dont la réforme est achevée ⁽¹⁾ et sur celle des magistrats de l'ordre financier dont la réforme est en cours ⁽²⁾

(cf. annexe 1 : tableaux comparatifs).

Son but est de conforter l'indépendance des magistrats dans leur activité juridictionnelle par l'amélioration de leur déroulement de carrière.

Ainsi, la répartition des emplois budgétaires entre les trois niveaux hiérarchiques est profondément modifiée, par l'augmentation du nombre des emplois d'avancement au premier grade (plus de 60% contre 36,9% actuellement) et en hors hiérarchie (près de 10% contre 5% actuellement), assurant aux magistrats judiciaires des perspectives de carrière comparables aux autres corps juridictionnels.

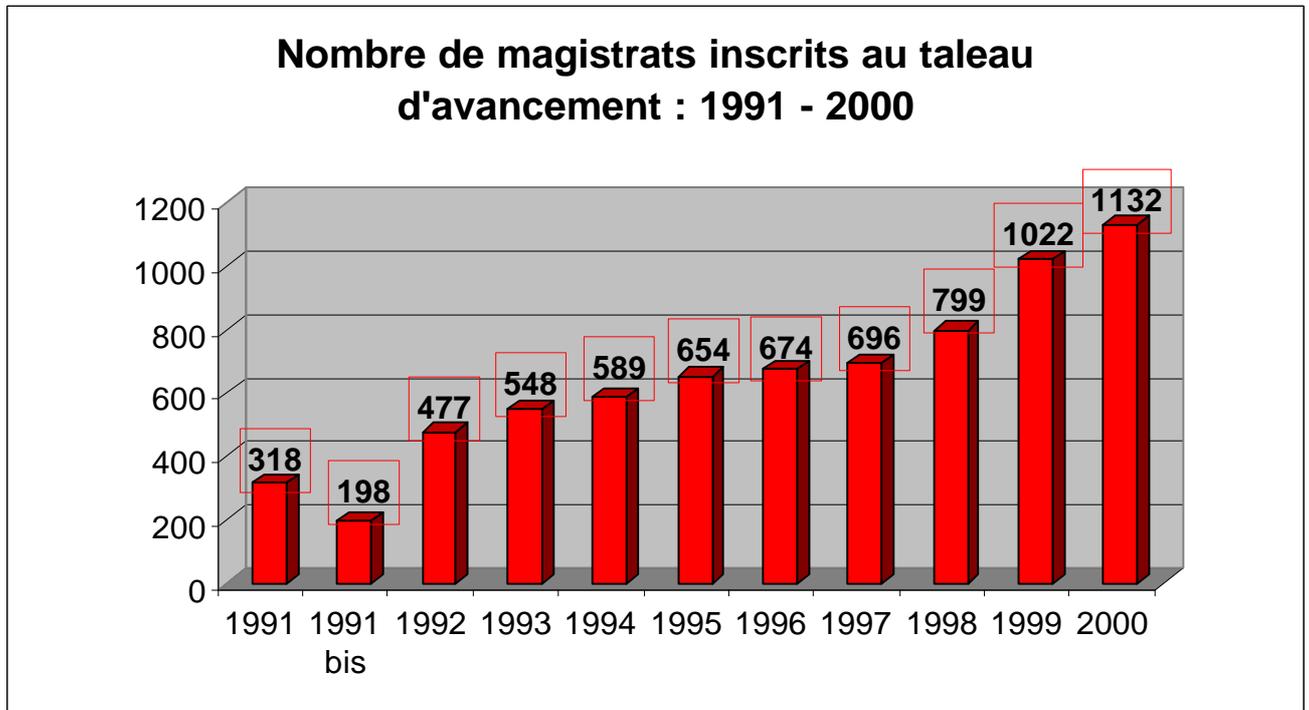
A cet égard, il convient d'observer le nombre très important de magistrats inscrits au tableau d'avancement au premier grade et demeurant en attente de réalisation: 1132 en 2000, soit environ 1/6ème du corps, contre 477 en 1992.

Ce chiffre est en croissance constante comme l'illustre le tableau ci-après :

¹ loi n° 97-276 du 25 mars 1997 portant dispositions statutaires relatives au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

² projet de loi portant diverses dispositions statutaires relatives aux magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes et modifiant la code des juridictions financières, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 mars 2000 :

Selon les indications du site du Sénat, ce texte lui a été transmis le 4 avril 2000, mais n'a pas encore fait l'objet d'un rapport.



L'unification du grade d'avancement, par la suppression des deux groupes au sein du premier grade, permettra une simplification des règles de l'avancement et une accélération de la progression de la carrière, désormais identique qu'elle se déroule à Paris ou en Province.

<i>* Ancienneté requise pour l'inscription au petit tableau :</i>	<i>10 ans</i>
Durée de réalisation du petit tableau (province)	15/16 ans
<i>* Ancienneté requise pour l'inscription au grand tableau :</i>	<i>12 ans</i>
Durée de réalisation du grand tableau Parisien	16/17 ans
Durée de réalisation du grand tableau Province	19/20 ans

Il doit être rappelé qu'une simplification des niveaux hiérarchiques du corps judiciaire avait déjà été introduite par la loi organique du 25 février 1992, avec la suppression des deux groupes de fonctions qui existaient au sein du second grade.

La nécessité d'une mobilité géographique des magistrats, renforçant leurs garanties d'impartialité, est en outre réaffirmée par l'introduction de conditions de mobilité pour l'accès au premier grade et à la hors hiérarchie, ainsi qu'à certaines fonctions de responsabilité.

Enfin, l'institution au bénéfice des magistrats issus des deuxième et troisième concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, d'un reclassement indiciaire tenant compte de leur expérience professionnelle antérieure, permettra d'accroître l'attractivité de ces voies de recrutement.

L'introduction de ces dispositions nouvelles nécessite la modification de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ce texte a déjà été modifié à 17 reprises, dont 6 au cours des 10 dernières années:

- Loi organique n° 91-71 du 18 janvier 1991
- Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992
- Loi organique n° 94-101 du 5 février 1994
- Loi organique n° 95-64 du 15 janvier 1995
- Loi organique n° 98-105 du 24 février 1998
- Loi organique n° 99-583 du 12 juillet 1999

S'agissant d'une loi de souveraineté, cette loi sera de plein droit applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

II/ IMPACT SOCIAL, ECONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE :

I. A) IMPACT BUDGETAIRE :

Le coût total de la réforme de la carrière des magistrats s'élève à environ 177 MF.

Il peut être décliné selon les mesures :

- suppression des groupes au sein du premier grade : 18.851.350 F
- élévation d'emplois du second grade au premier grade : 198.172.104 F
- création d'emplois hors-hiérarchie : 44.189.681 F
- modification de l'échelonnement indiciaire dans les différents grades : (-) 84.287.685 F

La mise en œuvre de la réforme s'échelonnera sur 3 années : 2000, 2001 et 2002.

Dès 2000, interviendront des mesures qui permettront, dans l'attente de l'adoption de la loi organique, d'anticiper la mise en œuvre de la réforme, ce afin de débloquer l'avancement des magistrats : 408 emplois repyramidés seront ainsi proposés aux magistrats dans le courant de ce dernier trimestre qui donneront lieu à des nominations début 2001.

Ces transformations d'emplois, qui correspondent à l'utilisation des crédits provisionnés en lois de finances pour 1999 et 2000, seront inscrites en loi de finances pour 2001.

18 MF ont été provisionnés à cet effet dès la loi de finances pour 1999, auxquels se sont ajoutés 20 MF de provision supplémentaire dans la loi de finances 2000.

La mise en œuvre sera poursuivie en 2001 par utilisation de la provision complémentaire prévue au projet de loi de finances pour 2001 (40 MF) puis en 2002, le solde du coût de la réforme devant être inscrit en lois de finances pour 2002.

I. B) IMPACT SOCIAL ET ECONOMIQUE :

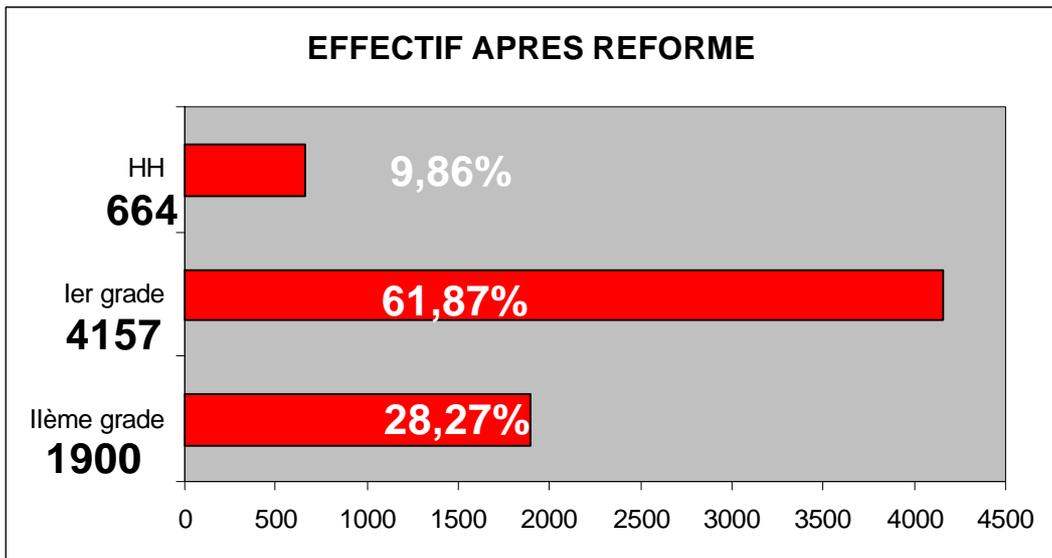
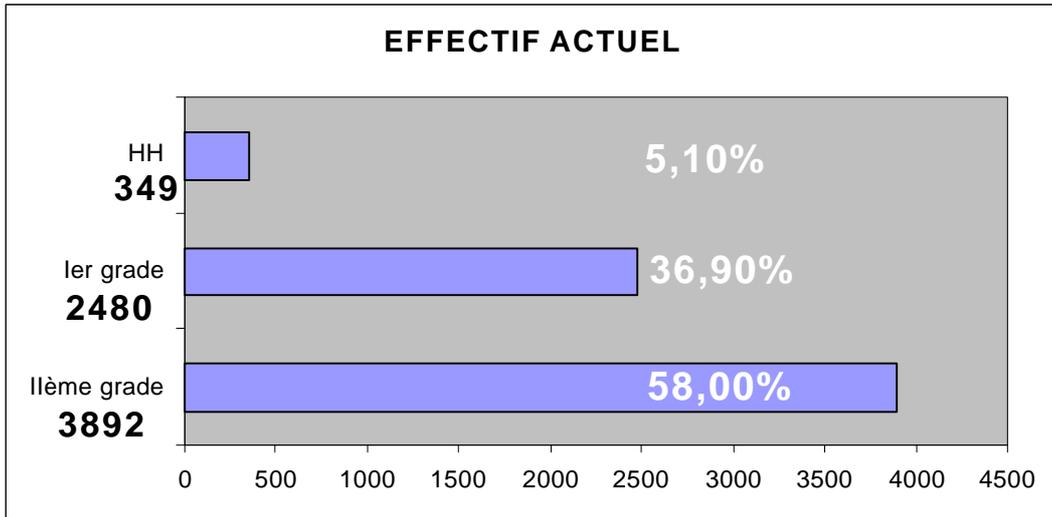
L'amélioration des perspectives de carrière des magistrats, tant par l'accroissement du nombre d'emplois du premier grade et hors hiérarchie que par la réévaluation de l'indice terminal du premier grade (désormais B3), est de nature à accroître l'attractivité de la fonction judiciaire.

Cet impact pourrait être particulièrement sensible s'agissant du recrutement interne - qui connaît depuis plusieurs années une réelle désaffection - compte tenu également des mesures de reclassement indiciaire par ailleurs instituées au bénéfice des magistrats recrutés par cette voie.

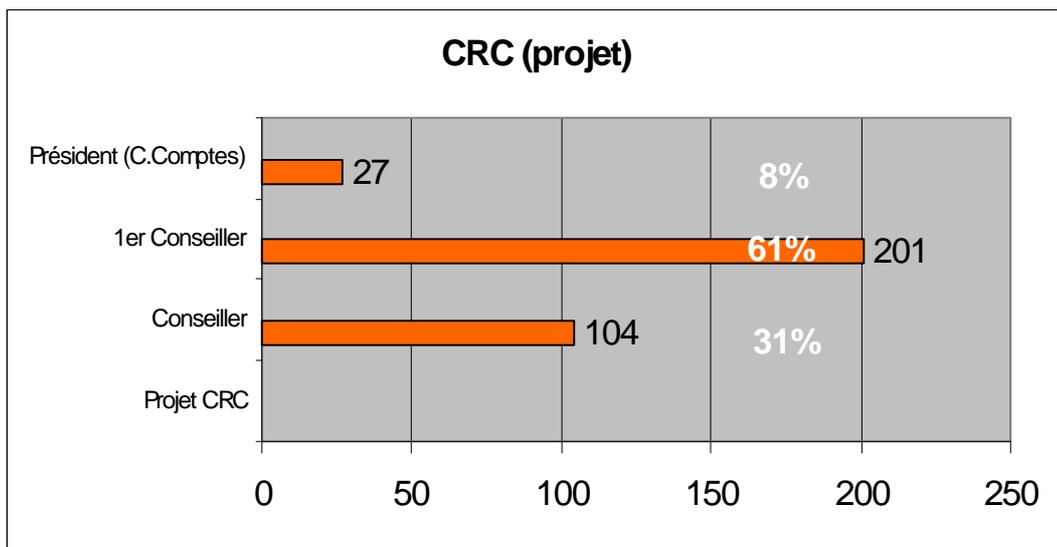
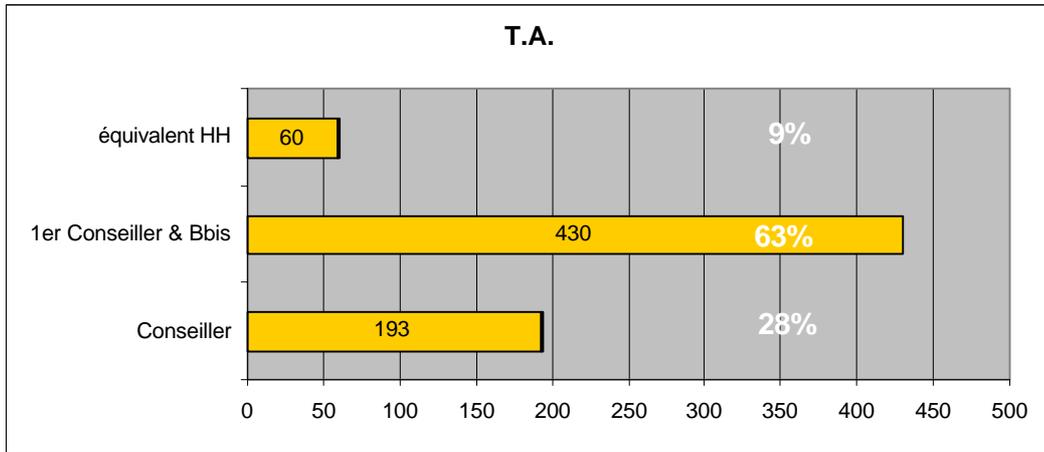
**ANNEXE : - SITUATIONS COMPAREES :
MAGISTRATS JUDICIAIRES, ADMINISTRATIFS & FINANCIERS**

MAGISTRATS JUDICIAIRES

Effectif actuel			Effectif après réforme		
IIème grade	3892	58,00%	IIème grade	1900	28,27%
Ier grade	2480	36,90%	Ier grade	4157	61,87%
HH	349	5,10%	HH	664	9,86%
total	6721	100,00%	total	6721	100,00%



STRUCTURE DES EMPLOIS DES AUTRES CORPS JURIDICTIONNELS						
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS				PROJET CHBRES REG DES COMPTES		
Echelle- lettre ou indice majoré	Grade	Nombre d'emplois	Pourcen- tage d'emplois	Grade	Nombre d'emplois	Pourcen- tage d'emplois
E	Président	1	0,15%			0,00%
D	Président	9	1,32%			0,00%
C	Président	50	7,32%			0,00%
820 - B bis	Président	94	13,76%	Président de section	61	16,67%
657 - B	1er Conseiller	336	49,19%	1er Conseiller	201	54,92%
378 - 618	Conseiller	193	28,26%	Conseiller	104	28,42%
TOTAL		683	100,00%		366	100,00%
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS				Projet CRC		
378 - 618	Conseiller	193	28%	Conseiller	104	31%
657 - B & B bis	1er Conseiller & Bbis	430	63%	1er Conseiller	201	61%
C; D. E;	équivalent HH	60	9%	Président (C.Comptes)	27	8%
TOTAL		683	100%		332	100%



ANNEXE 3

**EXTRAIT DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 1999
DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

B. Les orientations d'une réforme

(...)

1. Le régime disciplinaire

Une évolution apparaît nécessaire dans deux directions : renforcer l'efficacité des procédures ; assurer une meilleure connaissance de la jurisprudence disciplinaire.

a) Renforcer l'efficacité des procédures

➔ Elargir la saisine des formations du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire.

Les dispositions actuellement en vigueur confèrent au garde des sceaux, ministre de la justice, le monopole de cette saisine. Le Conseil estime qu'il conviendrait d'attribuer également un tel pouvoir aux chefs de cour. Cette proposition a été formulée par la Commission de réflexion sur la justice, présidée par M. Pierre Truche, premier président de la Cour de cassation ¹. Elle figure également dans le troisième rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature ². Elle est enfin incluse dans l'avant-projet de loi organique relative au statut des magistrats communiqué au CSM en décembre 1999.

Par ailleurs, compétents en matière d'évaluation des magistrats de leur ressort (art. 19 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993), les chefs de cour sont les premiers à même d'informer la direction des services judiciaires de faits ou de comportements de nature à justifier l'ouverture des poursuites disciplinaires.

Trois autres motifs militent en faveur de l'attribution d'une telle compétence. Elle conduirait à transformer l'exercice de la saisine du CSM, en la rendant moins dépendante de l'autorité politique, plus autonome et, en fin de compte, mieux perçue du corps judiciaire. Elle les mettrait en mesure d'apporter, en liaison avec les chefs de juridiction, une contribution accrue à l'action nécessaire en matière de prévention des manquements professionnels. Une telle réforme serait de nature à donner plus de cohérence à l'architecture générale du droit disciplinaire.

¹ *Rapport de la Commission de réflexion sur la justice, La Documentation française, 1997, p. 49 et 54.*

² *Conseil supérieur de la magistrature, Rapport annuel, 1997-1998, p. 45.*

→ Revoir l'échelle des sanctions

Une sanction nouvelle serait créée : l'exclusion temporaire pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement, assortie, le cas échéant, du déplacement d'office ou du retrait des fonctions. Une telle sanction permettrait de tirer les conséquences disciplinaires de comportements qui, sans justifier l'éviction définitive du corps, mériteraient d'être sanctionnées par une mesure plus sévère que celles prévues par l'actuel article 45.

(...)

→ Aménager la procédure

(...)

• Publicité des audiences

Les textes actuellement en vigueur, qui imposent le huis clos des audiences disciplinaires, ne sont plus en harmonie avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient de les modifier en conséquence, en prenant en compte la pratique que le CSM a d'ores et déjà instaurée à ce sujet.

La réforme proposée serait la suivante :

- le principe serait la publicité de l'audience sauf opposition du magistrat ;

- le président de la formation aurait le pouvoir d'ordonner, s'il y a lieu, le huis clos, soit sur demande du magistrat cité ou du directeur des services judiciaires, soit d'office ;

- il conviendrait d'encadrer ce pouvoir : par référence aux termes relatifs à la procédure judiciaire, le huis clos pourrait être décidé par le président pour des motifs tirés de l'ordre public ou de l'intérêt de la justice¹ ;

- les décisions rendues seraient lues en audience publique, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle.

(...)

¹ Cf. CSM Parquet, 11 juin 1996.