

**Compte rendu de la séance  
du jeudi 11 avril 1991**

(Loi organique modifiant  
la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980  
relative au statut de la magistrature)

La séance est ouverte à 15 h 15. Tous les membres sont présents. Aussitôt qu'ils ont gagné leurs sièges, un opérateur de la chaîne de télévision F.R.3 (station régionale de Corse) commence d'effectuer quelques prises de vue du Conseil constitutionnel siégeant dans la salle des séances.

Monsieur le Président : Je ne crois pas que cette prise de vues soit liée à l'importance de l'affaire que nous avons à examiner aujourd'hui... F.R.3 Corse a jugé utile d'avoir dans son stock des images du Conseil constitutionnel... Il n'est pas sûr qu'elles seront utilisées dès ce soir...

Monsieur FAURE : Elles le seront dans d'autres circonstances...

Monsieur le Président : J'imagine... Ou pour les archives... On verra que nous sommes sans perruque et sans robe...

Monsieur FAURE : On aurait aussi bien pu leur donner des photos où nous sommes plus jeunes... Evidemment, ceux qui sont de face sont avantagés par rapport aux autres...

Monsieur le Président : Il s'agit d'un gros-plan sur le Président JOZEAU-MARIGNE...

Monsieur MAYER : C'est parce qu'il est à côté de vous...

Monsieur FAURE : Ils pourraient prendre aussi le grand salon, qui est probablement la plus belle salle de réception de Paris - avec la salle des pas-perdus du Sénat...

Monsieur le Président : Je préfère le grand salon du Conseil ; il est plus pur ; la taille ne fait rien à l'affaire...

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Heureusement qu'il n'y a que l'image, et pas le son...

Monsieur FABRE : Monsieur le Président, je voulais vous dire que j'ai trouvé très bien cette initiative que vous avez prise de

.../..

donner des cours d'instruction civique à des écoliers, et dont la presse s'est fait l'écho<sup>(1)</sup>...

Monsieur le Président : C'est vrai que j'ai fait ça. A Epinay. C'est moins difficile de faire un séminaire de troisième cycle que d'expliquer "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits" à des enfants de quatrième !...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : J'ai fait quelque chose d'approchant, dans mon département, à une classe de troisième. Ils n'ont pas bronché ; il n'y a eu que quelques questions...

Monsieur MAYER : Ils n'ont pas osé !

Monsieur le Président : (à l'adresse du cameraman en ayant terminé) Merci... (et après que ce dernier a quitté la salle des séances) Monsieur le Premier avocat général, c'est à vous...

Monsieur CABANNES : Monsieur le Président, mes chers collègues, vous êtes donc saisis d'une nouvelle loi organique - une toute petite loi organique : elle comporte 2 articles - modifiant la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 qui prévoyait notamment, par ses articles 21 et 22, en dehors des voies naturelles, l'organisation de concours exceptionnels destinés à pourvoir en 1980, 1981 et 1982, un certain nombre de postes dans la magistrature.

Comme le souligne, dans son rapport exhaustif, le sénateur Marcel RUDLOFF, les termes des dispositions de la loi organique précitée du 29 octobre 1980, "autorisant ces concours exceptionnels, sont quasiment repris à la lettre".

Suivant les conclusions de mon honoré prédécesseur, le Président Robert LECOURT, qui avait rapporté ce texte devant vous, votre Conseil (n° 80-123 DC du 24 octobre 1980) n'a rien trouvé à redire sur ce point.

Je pourrais, désireux de ne pas lasser votre attention, borner là mes explications.

Mais pour faire plus sérieux, je vais quand même désosser, à votre intention, les 2 articles de la loi.

Comme le constatait déjà, sur ce sujet précis, dans son remarquable rapport, Monsieur Robert LECOURT, à propos de la loi de 1980 - dont il faut bien reconnaître qu'elle avait une autre

---

<sup>1</sup> Allusion à un article publié dans l'Express concernant des cours d'instruction civique assurés par le Président au Collège Robespierre à EPINAY.

ampleur - "l'administration judiciaire est rendue difficile, depuis d'ailleurs fort longtemps, par le nombre de postes qui ne sont pas pourvus ou qui sont, momentanément, inoccupés par leurs titulaires". Ceci pour diverses raisons, qui ont été énumérées à satiété et sur lesquelles je ne reviendrai pas (désaffectation des jeunes pour le C.N.E.J. puis pour l'E.N.M. devenue une sous-E.N.A, politisation de l'institution, féminisation du corps, etc...).

L'article 1er, donc, de la loi déferée, édicte :

"L'article 21 de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature est ainsi modifiée :

I. - Le premier alinéa est ainsi rédigé :

«A titre exceptionnel, en 1991, un concours sur titres, sur travaux et sur épreuves de caractère exclusivement pratique est ouvert aux candidats licenciés en droit ou titulaires de l'un des titres ou diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature, nés avant le 1er janvier 1957 qui, remplissant les conditions prévues aux 2°, 3°, 4° et 5° de l'article 16 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, justifient au 1er janvier 1991 de dix ans d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social.»...

Monsieur le Président (interrompant le rapporteur dans sa lecture) : ...Vous avez bien dit : "nés avant le 1er janvier 1987" ?...

Monsieur CABANNES : Non, non : 1957 !

Monsieur le Président : Ah, bon ! (sourires)

Monsieur CABANNES : ...L'article 1er poursuit ainsi :

"II. - La première phrase du septième alinéa est ainsi rédigée :

«A titre exceptionnel, un concours sur titres, sur travaux et sur épreuves de caractère exclusivement pratique est ouvert en 1991 aux candidats remplissant les conditions mentionnées au premier alinéa du présent article et justifiant au 1er janvier 1991 de quinze ans d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social.»"

L'article 2 dispose :

"L'article 22 de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 précitée est ainsi rédigée :

.../..

«Art. 22. - Le nombre total des places offertes aux deux concours prévus à l'article 21 ne peut excéder la moitié du nombre total des places offertes aux concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature organisés en 1990.»"

Voici la présentation qu'a faite Monsieur KIEJMAN de cette loi, à l'Assemblée nationale :

"Ce projet reprend pour l'essentiel la loi organique du 29 octobre 1980 ouvrant des concours exceptionnels pour 1980, 1981, 1982. Les modifications concernent l'âge et la durée de l'expérience professionnelle exigés des candidats.

Les concours organisés à titre exceptionnel en 1991 seront accessibles à des candidats âgés de 34 ans... et titulaires de la licence en droit ou de l'un des diplômes requis pour présenter le concours d'accès à l'E.N.M.

Ce recrutement sera organisé aux deux premiers niveaux hiérarchiques de la magistrature.

Les candidats devront justifier d'une expérience professionnelle dans les domaines juridique, économique, administratif ou social... Le nombre des postes offerts ne pourra pas dépasser 95, soit la moitié du nombre de postes mis aux deux concours d'accès à l'E.N.M. en 1990. Les reçus suivront une formation spécialisée de dix mois à l'E.N.M. Leur nomination pourrait donc intervenir au début de l'été 1992.

Sans régler intégralement le problème des vacances, cette loi soulagera au moins les juridictions, et évitera que le déséquilibre actuel ne s'aggrave.

Elle ramènera donc les magistrats à plus de sérénité et rendra plus crédible encore notre projet de modernisation en profondeur de l'institution judiciaire.

Les problèmes de fond du recrutement des magistrats seront, je crois, durablement résolus dans le projet de loi organique portant réforme du statut de la magistrature, actuellement en préparation, que le Garde des Sceaux présentera prochainement au Parlement.

J'espère que ce projet-ci rencontrera à l'Assemblée la même unanimité qu'au Sénat."

Ainsi fut fait.

Tout ceci n'a rien d'inconstitutionnel et demeure calqué, je vous l'ai dit, sur les dispositions de 1980 que vous avez approuvées, ou plutôt, validées.

.../..

J'aimerais terminer en vous lisant les interventions finales de deux orateurs au Sénat, où ce texte a été voté à l'unanimité, et qui font bien le point sur la question :

Monsieur ALLOUCHE :

"Monsieur le garde des sceaux, le groupe socialiste vous apportera son soutien et votera le projet que vous présentez ce jour au Sénat.

Même si ce projet de loi est circonstanciel, comme l'a dit notre rapporteur, même si c'est un palliatif, il y a lieu de vous donner les moyens de répondre en urgence aux difficultés de gestion et au déficit de recrutement dans la magistrature.

Vous nous avez annoncé un projet de loi portant réforme du statut de la magistrature, dont nous débattons prochainement. Monsieur le garde des sceaux, nous espérons que ce débat nous permettra d'analyser les raisons, les causes et les conséquences de la désaffection des jeunes pour la magistrature.

Certes, si le nombre de candidats au concours de l'Ecole nationale de la magistrature est relativement important, le nombre de reçus, lui, est faible. Gardons-nous de porter le moindre jugement de valeur sur la qualité et les capacités des jeunes candidats. Le concours est difficile et il y a lieu d'être exigeant au regard de la fonction de magistrat.

Mais, si ceux que l'on pourrait qualifier de plus aptes à entrer dans la magistrature ne recherchent pas cette voie noble et prestigieuse, c'est peut-être aussi parce que les conditions matérielles, notamment le niveau de rémunération, ne correspondent pas ou plus au rang et à la qualité de la fonction.

Je ne veux pas aller plus loin dans mon explication de vote. Monsieur le garde des sceaux, vous venez de prendre rendez-vous avec le Sénat pour traiter au fond de cette question lors du dépôt de votre projet de loi".

Monsieur LARCHE, lui, a conclu ainsi : "Monsieur le Garde des sceaux, dans le propos que vient de tenir M. Allouche, il est une remarque que je voudrais faire mienne totalement : la magistrature est en crise et, si l'on veut y remédier, il faudra, peut-être progressivement, mais sans hésiter, s'engager dans la voie qui redonnerait à la magistrature ce qu'elle a longtemps eu, ce qui faisait sa qualité et son prestige dans la nation, ce que je n'hésiterai pas à appeler une "singularité élitique", singularité élitique qu'on lui a fait perdre en la fondant

.../..

dans un ensemble de fonctions publiques, dont les qualités ne sont pas contestables, mais qui ne correspondent pas toujours à celles qu'on exige des magistrats.

Il y a deux domaines dans lesquels l'action doit être menée.

Le premier est sans aucun doute celui de la rémunération : nos magistrats sont sous-payés et cela est intolérable.

Le second est le temps pendant lequel les magistrats demeurent en fonction : une très mauvaise loi a été votée en 1983 ou en 1984 autant que je me souviens - le Sénat s'était levé contre - loi qui a consisté à mettre l'âge de la retraite à soixante-cinq ans. C'était une erreur !

En effet, l'Etat s'est privé de magistrats de qualité qui étaient, en quelque sorte, la mémoire de la justice et qui sont, très largement encore, capables de remplir des fonctions extraordinairement utiles. Le palliatif auquel nous sommes parvenus leur permet de rester jusqu'à soixante-huit ans, mais les prive de fonctions que, jusqu'alors, ils avaient exercées. Tout cela n'est pas bon !

Monsieur le garde des sceaux, vous trouverez un soutien du Sénat tout à fait déterminé si vous vous engagez dans cette voie".

Je ne peux donc que conclure à la conformité à la Constitution de cette loi organique.

Monsieur le Président : Messieurs, des questions ?... Des "épreuves de caractère exclusivement pratique", c'est quoi ?

Monsieur CABANNES : Ca existait déjà avant l'ENM...

Monsieur le Président : Ce sont, je suppose, des rédactions de jugement, de réquisitoires, d'ordonnances... des "TP" de la magistrature, en somme...

Monsieur FAURE : Des épreuves de jugement...

Monsieur le Président : ... C'était juste pour la curiosité. Pas d'objection ? Qui est pour ?

Monsieur MAYER : Il faut lire le projet.

Monsieur le Président : Oui, c'est vrai...

Monsieur CABANNES procède à la lecture du projet de décision.

Monsieur le Président : Messieurs ?... Très bien : adopté à l'unanimité. Nous passons maintenant aux prévisions de calendrier. Monsieur Genevois, comment les choses s'annoncent-elles ?

Monsieur le Secrétaire général : Il y a deux choses qui sont sûres en ce qui concerne le texte relatif à la dotation globale de fonctionnement, pour lequel Monsieur FABRE a été désigné comme rapporteur. D'une part, une fois le texte adopté, le Conseil sera saisi par les sénateurs, d'autre part, le Gouvernement souhaite que le Conseil constitutionnel rende sa décision relativement rapidement. C'est pourquoi il a été envisagé de fixer une séance au matin du lundi 6 mai.

Monsieur le Président : Il faudra éventuellement prévoir l'après-midi...

Monsieur FABRE : Ca dépend si nous ne sommes saisis que de la péréquation fiscale en Ile-de-France ou au-delà.

Monsieur le Président : L'affaire est plus compliquée qu'il n'y paraît.

Monsieur le Secrétaire général : S'agissant de l'élection sénatoriale de Monsieur Cabana, la section présidée par Monsieur Faure en a délibéré, il faudrait prévoir pour son examen une petite demi-heure le mardi 7 mai.

Monsieur le Président : Comptons plutôt sur une heure, le temps que le rapporteur-adjoint, Monsieur Stirn, fasse son rapport...

Monsieur le Secrétaire général : Quant au texte sur la Corse, il sera finalement adopté avant la DGF : le Sénat en nouvelle lecture après commission mixte paritaire a adopté la question préalable.

Monsieur FAURE : Après la discussion générale...

Monsieur le Secrétaire général : Oui. Le Gouvernement compte sur une lecture définitive demain. Si nous étions saisis dès demain, la date butoir du 12 mai tomberait un dimanche. Et les 8 et 9 mai sont fériés. Le sénateur Dailly a annoncé son intention de nous saisir : je lui ai suggéré de ne le faire que lundi prochain 15 avril, il n'a pas fait de difficultés. Mais du côté de l'Assemblée nationale, je ne suis pas sûr que nous obtenions un différé : Monsieur Mazeaud tient à saisir immédiatement. Il se méfie de la promulgation. Sa saisine est déjà prête.

Monsieur le Président : Monsieur Mazeaud va nous saisir avant même que la loi ne soit votée !

.../..

Monsieur CABANNES : Il l'a déjà fait pour la dernière loi de finances rectificative !

Monsieur le Secrétaire général : Cela mettrait donc la séance au 7 mai, sauf pour le Conseil à vouloir siéger le vendredi 10 mai...

Monsieur FAURE : L'avantage du 7 mai est de laisser le "pont" qui suit à notre disposition...

Monsieur le Président : Que voici de mauvaises circonstances... Je suis hostile à l'enchaînement des 6 et 7 mai...

Monsieur LATSCHA : On ne pas repousser la DGF ?

Monsieur le Secrétaire général : Il y a urgence pour le Gouvernement, qui a besoin de procéder à des calculs complexes sur le plan financier.

Monsieur CABANNES : Mais il ne réclame pas formellement l'urgence.

Monsieur le Secrétaire général : C'est exact. Mais il y a une espèce de gentlemen agreement pour un examen à la date du 6 mai. L'élément gênant réside dans la question préalable opposée par le Sénat à propos du texte sur la Corse. Cela va accélérer la procédure par rapport aux prévisions que l'on pouvait faire.

Monsieur FAURE : Et si nous prenions la DGF le 3, ou le 2 ?

Monsieur le Secrétaire général : Ces dates gênent le Président Mayer.

Monsieur CABANNES : Quelle est la date limite pour la Corse ?

Monsieur le Secrétaire général : le 12 mai, s'il y a saisine le 12 avril.

Monsieur MAYER : Ou est l'inconvénient à choisir le 7 ? Le sujet est différent de celui que nous aurons traités le 6...

Monsieur le Président : Je ne crois pas bon de passer ainsi d'un texte à l'autre... De toutes façons, je ne peux pas le 7 au matin : j'ai un cours... L'après-midi ne suffira pas. Je ne suis même pas sûr que nous finissions en une journée... Le 9, c'est l'Ascension, et le 8 c'est le 8 mai.

Monsieur FAURE : Mieux vaut le 8 que le 10.

Monsieur le Président : Le 8 au matin, il faut que j'aille à l'Arc-de-Triomphe... On pourrait commencer le 7 après-midi et poursuivre le 8 après-midi, sans être sûrs de finir ce jour-là.

.../..



Monsieur CABANNES : On pourrait reporter Cabana...

Monsieur le Président : Oui, on renvoie l'affaire Cabana... On commencera le 7 vers 14 h 30, pour finir vers 19 heures. Le lendemain 8 mai on travaillera de 12 h à 13 h, puis de 14 h 30 jusqu'à la fin de la journée. Ça vous va ? L'embêtant, c'est de faire travailler le personnel un jour férié...

Monsieur le Secrétaire général : Le problème peut se régler en l'avertissant suffisamment à l'avance... Je ne vois pas comment faire autrement : Monsieur Mazeaud est très ferme, il saisira demain.

Monsieur FAURE : Et plus on lui demandera le contraire, plus il s'entêtera.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE (s'adressant au Président) : J'y songe, nous avons le 6 le déjeuner du "Bicentenaire"... Il est vrai que ce n'est pas loin : au Véfour...

Monsieur le Président : On annule... On annule le Véfour...

Monsieur FAURE (faussement dépité) : Tout le monde ne va pas au Véfour !

Monsieur le Président : Le 6, on n'aura pas fini avant l'heure du déjeuner... N'est-ce pas Monsieur le rapporteur ?

Monsieur FABRE : En commençant à 10 heures, je ne crois pas, en effet, qu'on puisse en avoir fini...

Monsieur le Secrétaire général : Il y a, enfin, une modification du règlement de l'Assemblée nationale qui devrait venir assez vite. Il est notamment relatif à l'institution de procédures abrégées. Il faudrait fixer une date à titre indicatif. Peut-être le Conseil pourrait-il coupler l'examen de cette résolution avec celui de l'affaire Cabana...

Monsieur le Président : Peut-être le 16 mai dans l'après-midi... Non, c'est un peu serré... Le mardi 28 ?... Ou le jeudi 23 mai au matin ?

(Les conseillers s'accordent sur cette dernière date).

Monsieur FABRE : Restera l'affaire Galy-Dejean...

Monsieur le Président : On n'a pas encore la décision de la Commission des comptes de campagne.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Est-ce que nous déjeunons ici le 23 ?

Monsieur le Président (énigmatique) : Peut-être... (Rires)

.../..

Bon, nous voici à peu près au point sur le calendrier... Mieux vaut nous laisser du temps pour réfléchir sur la Corse ; Monsieur Cabana peut attendre...

Monsieur FAURE : Pour l'instant, il siège en toute sérénité...

Monsieur le Président : Je vous remercie.

La séance est levée à 15 h 50.

Décision n° 91-289 DC  
du avril 1991

(loi organique modifiant  
la loi organique n° 80-844  
du 29 octobre 1980 relative  
au statut de la magistrature)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 2 avril 1991, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, de la loi organique modifiant la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 58-1070 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que la loi organique dont le texte est soumis au Conseil constitutionnel comprend deux articles qui modifient respectivement les articles 21 et 22 de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 ;

.../...

Considérant que l'article 1er ouvre à titre exceptionnel, en 1991, deux concours de recrutement de magistrats ; que ces concours sont destinés à pourvoir à des postes relevant, d'une part, du premier groupe du second grade de la hiérarchie judiciaire et, d'autre part, du second groupe du second grade ; que les modalités d'organisation des recrutements ainsi institués sont déterminées par le texte présentement examiné ainsi que par celles des dispositions de l'article 21 de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 qui demeurent en vigueur ;

Considérant que l'article 2 prescrit que le nombre total des places offertes aux deux concours prévus à titre exceptionnel ne pourra excéder la moitié du nombre total des places offertes aux concours d'accès à l'école nationale de la magistrature organisés en 1990 ;

Considérant que la loi organique déférée, prise dans la forme exigée par l'article 64, alinéa 3, de la Constitution, et dans le respect de la procédure prévue à son article 46, est conforme à la Constitution ;

.../...

D E C I D E :

Article premier.- La loi organique modifiant la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature est déclarée conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel  
dans sa séance du        avril 1991.