



N° 2163

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1983) ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution*,

PAR M. PHILIPPE HOUILLON,

Député.

Voir les numéros :

Sé debates : 460 rect., 635, 636 (2008-2009), T.A. 11 (2009-2010).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE À L'ARCHITECTURE RENOUVELÉE	9
A. LA COMPOSITION DES FORMATIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE.....	9
1. La composition de la formation plénière	10
2. Les procédures de nomination.....	11
3. Le régime d'incompatibilité.....	11
B. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE.....	12
1. L'adaptation des règles de convocation, de présidence, de quorum et de désignation des membres du secrétariat.....	12
2. Les dispositions introduites par le Sénat	14
a) <i>Les obligations déontologiques et le principe du déport</i>	14
b) <i>Le principe de l'autonomie budgétaire</i>	15
c) <i>L'obligation de parité réelle en matière disciplinaire</i>	15
II. LES NOUVELLES COMPÉTENCES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	17
A. LES COMPÉTENCES CONSULTATIVES	17
B. LA SAISINE PAR LES JUSTICIABLES.....	18
1. Composition et modalités de fonctionnement des commissions d'admission des requêtes	18
2. L'examen des saisines des justiciables	19
3. La procédure disciplinaire postérieure à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable	20
C. L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE D'INTERDICTION TEMPORAIRE D'EXERCICE ET DE LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE	21
1. La procédure d'interdiction temporaire d'exercice	21
2. L'amélioration de la procédure disciplinaire.....	21

AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS	23
DISCUSSION GÉNÉRALE	33
EXAMEN DES ARTICLES	35
Chapitre I ^{er} : Dispositions modifiant la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	35
<i>Article 1^{er}</i> (art. 4-1 [nouveau] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Composition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature	35
<i>Article 2</i> (art. 5 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Coordination	36
<i>Article 3</i> (art. 5-1 et 5-2 [nouveaux] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Désignation de l'avocat et des personnalités qualifiées	36
<i>Article 4</i> (art. 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Incompatibilités applicables aux membres du Conseil supérieur de la magistrature	40
<i>Article 5</i> (art. 7 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Remplacement en cas de vacance d'un siège de membre du Conseil supérieur de la magistrature n'appartenant pas à l'ordre judiciaire	45
<i>Article 6</i> (art. 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Interdiction de l'avancement, de la promotion ou de la nomination à un autre emploi d'un magistrat membre du Conseil supérieur de la magistrature	46
<i>Article 6 bis</i> (art. 10-1 et 10-2 [nouveaux] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Exigences déontologiques des membres du Conseil supérieur de la magistrature	47
<i>Article 7</i> (art. 11 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du Conseil supérieur de la magistrature	51
<i>Article 7 bis</i> (art. 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature	54
<i>Article 8</i> (art. 13 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Réunions des formations du Conseil supérieur de la magistrature	56
<i>Article 9</i> (art. 14 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Suppléance des présidents. Quorum	56
<i>Article 10</i> (art. 16 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Coordination	58
<i>Article 11</i> (art. 18 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Dispositions relatives aux commissions d'admission des requêtes chargées d'examiner les plaintes des justiciables	60
<i>Article 11 bis</i> (art. 18-1 [nouveau] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Obligation de parité des formations du Conseil supérieur de la magistrature siégeant en matière disciplinaire	65
<i>Article 11 ter (nouveau)</i> (art. 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Coordination	68
<i>Article 12</i> (art. 20-2 [nouveau] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) : Compétences de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature	68

Chapitre II : Dispositions modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	71
Article 13 (art. 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Coordination.....	71
Article 14 (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Dispositions relatives à l'exercice de la fonction de procureur général près une cour d'appel	72
Article 14 bis (art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Clarification de la notion de faute disciplinaire.....	73
Article 15 (art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Sanctions disciplinaires	75
Article 16 (art. 49 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Composition du conseil de discipline des magistrats du siège.....	77
Article 17 (art. 50 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège.....	78
Article 18 (art. 50-3 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable à l'encontre d'un magistrat du siège	82
Article 19 (art. 51 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Harmonisation des conditions d'information des magistrats et désignation d'un rapporteur pour l'examen des plaintes des justiciables visant les magistrats du siège	88
Article 20 (art. 52 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Désignation d'un expert par le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature au cours de l'enquête disciplinaire	89
Article 21 (art. 53 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Délai minimum entre le renvoi d'une plainte au conseil de discipline des magistrats du siège et l'audience disciplinaire.....	91
Article 22 (art. 57-1 nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Règles de vote applicables aux décisions du conseil de discipline des magistrats du siège.....	91
Article 23 (art. 58 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Absence de recours du justiciable contre la décision du conseil de discipline des magistrats du siège.....	92
Article 24 (art. 58-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du parquet.....	93
Article 25 (art. 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable, à l'encontre d'un magistrat du parquet.....	95
Article 26 (art. 64 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Délai minimum entre le renvoi d'une plainte à la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet et l'audience disciplinaire.....	100
Article 27 (art. 65-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Règles de vote applicables aux décisions de la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet.....	101
Article 28 (art. 66 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Absence de recours du justiciable contre la décision prise suite à l'avis de la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet	101
Article 28 bis (nouveau) (art. 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Coordination	102

Chapitre III : Dispositions finales	103
<i>Article 29 A (nouveau)</i> (art. 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) :	
Coordination	103
<i>Article 29</i> Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi organique.....	104
AUDITIONS DE LA COMMISSION	107
Audition de M. Jean Gicquel, Professeur émérite à l'Université de Paris I, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature	107
Audition de M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation.....	114
Audition de M. Christophe Régnard, Président de l'Union syndicale des magistrats et de M. Laurent Bedouet, Secrétaire général	121
Audition de Mme Naïma Rudloff, Secrétaire générale FO magistrats et de M. Marc Meslin	126
Audition de M. Matthieu Bonduelle, secrétaire général du Syndicat de la magistrature.....	129
Audition de M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation	133
AUDITION DU RAPPORTEUR	139
TABLEAU COMPARATIF	141
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	165
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	171

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie d'un projet de loi organique, adopté en première lecture par le Sénat le jeudi 15 octobre 2009, relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, qui doit fixer les conditions et préciser les modalités selon lesquelles cette nouvelle rédaction de l'article de la Constitution consacré au Conseil supérieur de la magistrature entrera en vigueur.

Ce projet de loi organique doit permettre d'achever une réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui était peu ou prou en gestation depuis une décennie.

Après la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, qui avait étendu les attributions du Conseil supérieur de la magistrature aux magistrats du parquet ⁽¹⁾ et renforcé ses attributions pour les magistrats du siège ⁽²⁾, un autre projet de réforme constitutionnelle avait été engagé en avril 1998, pour en modifier la composition et en renforcer le rôle à l'égard des magistrats du parquet. Bien qu'adopté par l'Assemblée nationale comme par le Sénat, ce projet ne fut jamais adopté par le Parlement réuni en Congrès, le décret de convocation du Congrès ayant été abrogé avant sa réunion.

Par la suite, de nouvelles propositions de réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ont été formulées, d'abord à l'occasion de l'affaire dite d'Outreau, puis dans le cadre de la réflexion sur la modernisation de nos institutions.

(1) *Avis sur les nominations de magistrats du parquet, excepté pour les emplois pourvus en Conseil des ministres ; avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet.*

(2) *Avis simple remplacé par un avis conforme sur les nominations ; pouvoir de proposition pour les nominations de magistrats du siège à la Cour de cassation et de Premiers présidents de cour d'appel étendu aux nominations de présidents de tribunal de grande instance.*

Parmi ses conclusions, la commission d'enquête parlementaire chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement a préconisé une modification de la composition du CSM, pour assurer la parité en son sein entre magistrats et membres n'appartenant pas à la magistrature, une élection directe des magistrats membres du CSM par leurs pairs, ainsi qu'une vice-présidence alternative du CSM par un membre magistrat et non-magistrat ⁽¹⁾.

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dit « comité Balladur », a formulé, dans le même sens, des propositions de réforme, tendant à une modification de la composition des formations du CSM pour accroître la place des personnalités extérieures et assurer la présidence d'une personnalité extérieure au corps judiciaire, pour généraliser l'avis sur les nominations de magistrats du parquet et pour permettre une saisine du CSM par les justiciables eux-mêmes, et non plus seulement par le garde des Sceaux ou les Premiers présidents de cour d'appel ⁽²⁾.

Ces propositions ont inspiré le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, dans lequel une nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution a été proposée.

La nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, telle qu'elle résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit :

— la présence de huit personnalités extérieures à la magistrature, communes aux deux formations, ces deux formations, compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, comptant par ailleurs en leur sein sept magistrats, et huit magistrats lorsqu'elles siègent en matière disciplinaire ;

— la présidence de la formation compétente pour les magistrats du siège par le Premier président de la Cour de cassation et la présidence de la formation compétente pour les magistrats du parquet par le Procureur général près la Cour de cassation ;

— l'extension de la procédure d'avis de la formation compétente pour les magistrats du parquet à l'ensemble des nominations de magistrats du parquet ;

— la consécration officielle de la formation plénière du CSM : elle sera présidée par le Premier président de la Cour de cassation, qui pourra être suppléé

(1) M. Philippe Houillon, Rapport au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3125, 6 juin 2006, pages 495-499.*

(2) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, Une V^e République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007, pages 81-82.*

par le Procureur général et comptera six autres magistrats provenant pour moitié de chacune des deux formations ainsi que les huit personnalités qualifiées ;

— la définition de la compétence de la formation plénière du CSM, qui pourra « *répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République* » et se prononcer « *sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice* » ;

— l'encadrement de la participation du ministre de la justice aux séances des formations du CSM, qui sera interdite en matière disciplinaire ;

— la création d'une saisine du CSM par un justiciable, dans les conditions fixées par une loi organique.

De la même manière que la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 avait été complétée par l'adoption de deux lois organiques du 5 février 1994, l'une sur le Conseil supérieur de la magistrature (n° 94-100) et l'autre modifiant l'ordonnance organique relative au statut de la magistrature (n° 94-101), la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution appelle en effet l'adoption d'une loi organique, nécessaire à son entrée en vigueur.

Le présent projet de loi organique comporte d'une part de nouvelles dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, afin de prendre en compte la nouvelle architecture du Conseil et d'apporter les précisions nécessaires pour assurer le fonctionnement du Conseil. Il instaure d'autre part la nouvelle procédure de saisine du CSM par les justiciables, et modifie dans le même temps un certain nombre de dispositions relatives au régime disciplinaire des magistrats.

Dans chacun des cas, le Sénat a souhaité apporter des modifications, parfois significatives, au texte initial du projet de loi organique. Si certaines d'entre elles peuvent être approuvées, votre commission souhaite en revanche apporter à d'autres certaines inflexions.

I. UN CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE À L'ARCHITECTURE RENOUVELÉE

A. LA COMPOSITION DES FORMATIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Constituant a fait le choix d'établir une nouvelle composition des formations du CSM, qui accorde une place plus large qu'à l'heure actuelle aux personnalités n'appartenant pas au corps judiciaire, tout en supprimant la présidence de droit du CSM par le Président de la République et la vice-présidence de droit par le garde des Sceaux

Ainsi, huit personnalités extérieures à la magistrature doivent être nommées : un avocat, un conseiller d'État et six personnalités qualifiées nommées à raison de deux chacun par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ⁽¹⁾. Ces huit membres siègent dans les trois formations du CSM : la formation plénière, la formation compétente pour les magistrats du siège et la formation compétente pour les magistrats du parquet.

Par ailleurs, la formation compétente pour les magistrats du siège doit compter six magistrats du siège et un magistrat du parquet, et être présidée par le Premier président de la Cour de cassation. De la même manière, la formation compétente pour les magistrats du parquet doit compter six magistrats du parquet et un magistrat du siège, et être présidée par le Procureur général près la Cour de cassation.

Ainsi, la « formation siège » comme la « formation parquet » comptent ordinairement quinze membres. Elles en comptent seize, dont huit magistrats, lorsqu'elles siègent en matière disciplinaire, car le magistrat du siège membre de la « formation parquet » est alors appelé à siéger dans la « formation siège » et le magistrat du parquet membre de la « formation siège » est alors appelé à siéger dans la « formation parquet ».

Enfin, l'article 65 prévoit que la formation plénière, dont sont membres les huit personnalités qualifiées, ne compte que trois des magistrats membres de la « formation siège » et trois des magistrats membres de la « formation parquet », et est présidée par le Premier président de la Cour de cassation, lequel peut être suppléé par le Procureur général près la Cour de cassation. Ainsi, la formation plénière doit compter également quinze membres.

La rédaction de l'article 65 de la Constitution, extrêmement détaillée n'a pour l'essentiel, pas besoin d'être précisée par la loi organique.

Toutefois, il revient au législateur organique de déterminer quels seront les magistrats appelés à siéger dans la formation plénière, de préciser certaines procédures de nomination (des personnalités qualifiées ainsi que de l'avocat) et d'adapter le régime actuel d'incompatibilité.

1. La composition de la formation plénière

L'article 65 de la Constitution ne précise pas en effet quels seront les magistrats appelés à siéger dans la formation plénière. Il revient par conséquent à la loi organique de le préciser.

(1) La procédure applicable à ces six nominations est celle instaurée par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : avis des commissions parlementaires compétentes préalable à la nomination, et pouvant valoir veto en cas d'opposition d'une majorité de trois cinquièmes des votants à la nomination.

L'**article 1^{er}** du projet de loi organique prévoit une alternance entre certains des magistrats du siège et du parquet, de telle sorte que l'ensemble des magistrats du siège de la formation compétente pour les magistrats du siège et que l'ensemble des magistrats du parquet de la formation compétente pour les magistrats du parquet puissent siéger dans la formation plénière, pour tout ou partie de la durée de leur mandat.

2. Les procédures de nomination

Concernant les personnalités qualifiées nommées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, il est nécessaire que la loi organique précise la commission permanente qui sera compétente dans chaque assemblée pour donner son avis sur la personnalité dont la nomination sera envisagée.

L'**article 3** du projet de loi organique prévoit de confier à la commission compétente en matière d'organisation judiciaire le soin de donner l'avis sur les propositions de nomination. En outre, sur proposition du Sénat, cet article a été complété afin de préciser que les nominations des personnalités qualifiées devraient concourir à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. Votre commission a souhaité sur ce point préciser que cette représentation équilibrée devrait être appréciée distinctement pour chacune des autorités de nominations.

L'**article 3** propose par ailleurs une désignation de l'avocat par le président du Conseil national des barreaux (CNB). Alors que le projet de loi organique prévoyait initialement un avis simple de l'assemblée générale du CNB, **le Sénat** a introduit, sur proposition de sa commission des Lois, l'exigence d'un avis conforme de l'assemblée générale du CNB.

L'**article 5** du projet de loi organique complète par ailleurs les dispositions actuelles relatives à la vacance des sièges de membres du CSM, en prévoyant explicitement le régime de vacance, avant la date normale d'expiration du mandat, d'un siège d'un membre n'appartenant pas à l'ordre judiciaire.

3. Le régime d'incompatibilité

Un seul régime d'incompatibilité prévalait jusqu'à présent pour l'ensemble des membres du CSM, en vertu de l'article 6 de la loi organique du 5 février 1994 : interdiction de l'exercice d'une profession d'officier public ou ministériel, ainsi que d'un mandat électif ou de la profession d'avocat.

Le fait qu'un avocat soit désigné ès qualités rend nécessaire une adaptation du régime d'incompatibilité dans ce cas particulier.

L'article 4 du projet de loi organique prévoyait initialement de déroger à l'incompatibilité avec la fonction d'avocat pour le membre désigné en sa qualité d'avocat.

Le Sénat, en vue d'éviter tout soupçon de partialité, a souhaité imposer un régime d'incompatibilité plus sévère à l'avocat désigné ès qualité : ce dernier ne pourrait plaider devant les tribunaux ni agir en conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure.

Votre rapporteur considère que ce régime d'incompatibilité revient *de facto* à empêcher l'avocat désigné ès qualité d'exercer sa profession, ce qui serait contraire à la lettre même du texte constitutionnel, qui prévoit la présence d'un « avocat », donc d'un membre inscrit au tableau de l'ordre et exerçant pleinement sa profession. Suivant l'avis de votre rapporteur, votre commission a par conséquent souhaité rétablir sur ce point le texte initial du projet de loi organique.

Votre commission a par ailleurs modifié la rédaction relative à la procédure de démission d'office du membre du CSM qui exerce une fonction incompatible avec sa qualité de membre, afin de préciser qu'il reviendra au président de la formation plénière de prononcer cette démission, après avoir consulté ladite formation plénière.

B. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Les règles qui président à l'organisation et au fonctionnement du CSM sont adaptées, afin de prendre en compte sa nouvelle composition. Pour cela, il est proposé d'adapter les dispositions actuelles relatives à la convocation et à la présidence des formations, au quorum, ainsi qu'à la nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du Conseil.

En outre, les dispositions relatives au fonctionnement ont été largement enrichies par **le Sénat**, qui a introduit une nouvelle disposition relative aux obligations déontologiques des membres du CSM ainsi qu'à l'application du principe de déport, qui a également souhaité introduire le principe de l'autonomie budgétaire du CSM, et qui a enfin souhaité instaurer une obligation de parité réelle en matière disciplinaire.

1. L'adaptation des règles de convocation, de présidence, de quorum et de désignation des membres du secrétariat

La suppression de la présidence et de la vice-présidence de droit du CSM, respectivement par le Président de la République et par le garde des Sceaux, rend nécessaire la modification de plusieurs dispositions organiques.

La disposition relative à la convocation du CSM est modifiée par **l'article 8** du projet de loi organique, pour confier au président de chacune des formations le soin de réunir cette dernière.

Une disposition nouvelle est introduite par **l'article 9** du projet de loi organique, afin de prévoir une suppléance du président de chacune des formations par le magistrat hors hiérarchie membre de la formation compétente.

Dans le même temps, les règles actuelles de quorum, qui exigeaient la présence d'au moins cinq membres, outre le président de séance, sont modifiées, afin de prendre en compte le nombre désormais plus grand de membres de chacune des formations. **L'article 9** du projet de loi organique propose ainsi de fixer le quorum à huit membres, outre le président de séance. En outre, des règles spécifiques de délibération sont prévues pour les formations du CSM siégeant en matière disciplinaire par les **articles 22 et 27** du projet de loi organique, qui exigent une majorité de voix pour se prononcer en faveur de la sanction du magistrat et qui ne confèrent une voix prépondérante au président de la formation qu'en cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction.

Sur proposition du **Sénat**, ce quorum a été toutefois abaissé à sept membres, outre le président de séance, lorsque les formations siégeront en matière disciplinaire, pour tenir compte de deux autres dispositions introduites par le Sénat et créant des contraintes supplémentaires à la présence de l'ensemble des membres de la formation disciplinaire : le déport systématique des membres de la commission d'admission des requêtes ayant eu à connaître d'une plainte d'un justiciable sur les mêmes faits (voir *infra*) ; l'obligation de respect d'une parité réelle entre magistrats et non-magistrats au sein de chaque formation siégeant en matière disciplinaire (voir *infra*)

Enfin, **l'article 7** modifie les conditions dans lesquelles le secrétaire administratif du CSM doit être nommé. Le maintien d'une nomination à la discrétion du Président de la République n'aurait en effet pas été cohérent avec la suppression de la présidence du CSM par le chef de l'État. Pour cette raison, il est proposé que la nomination du secrétaire général soit précédée d'un avis conjoint du Premier président et du Procureur général près la Cour de cassation. Dans le même temps, il est substitué au titre de « secrétaire administratif » celui de « secrétaire général ».

Le Sénat a souhaité prévoir que le CSM lui-même donnerait son avis sur cette nomination. Votre commission considère que cette exigence supplémentaire ne s'impose pas pour une simple mesure d'administration, et pose en outre le problème de la formation du CSM qui serait compétente pour donner un avis ⁽¹⁾.

Le Sénat a par ailleurs souhaité maintenir la durée actuelle des fonctions du secrétaire général (équivalente à celle du mandat des membres) de même que la

(1) Il n'est en effet pas certain que les membres du CSM puissent se réunir dans d'autres formations que celles explicitement prévues par la Constitution.

limitation à une seule fois du renouvellement dans les fonctions de secrétaire général.

Ces différentes modifications des conditions de nomination du secrétaire général seront également applicables à la nomination du secrétaire général adjoint de l'institution.

2. Les dispositions introduites par le Sénat

a) Les obligations déontologiques et le principe du déport

Les membres du CSM qui appartiennent la magistrature sont soumis aux obligations déontologiques qui sont celles de tout magistrat.

Par ailleurs, les membres du CSM respectent l'obligation de déport qui s'impose à tout magistrat afin d'éviter que puisse naître un doute sur l'impartialité des décisions prises par le Conseil.

Le Sénat, soucieux de rétablir une entière confiance dans l'institution, a adopté un article 6 *bis* introduisant dans la loi organique relative au CSM un article énumérant les exigences qui s'imposent aux membres du CSM : indépendance, impartialité et intégrité. Cet article prévoit également explicitement les conditions dans lesquelles un membre du CSM ne peut rapporter un dossier ni siéger dans une affaire, lorsque sa participation est susceptible de faire naître un doute sur l'impartialité de la décision rendue. Cet article confie enfin au président de chacune des formations du CSM le soin de veiller au respect de ces obligations par des « mesures appropriées ».

Le terme de « mesures appropriées » est trop imprécis, et serait susceptible de générer des conflits, voire la contestation de certaines décisions. En outre, il n'est pas opportun que le respect des obligations déontologiques, non plus que la question du déport d'un membre du CSM, puissent conduire le président d'une formation à prendre toute mesure appropriée. Il serait en effet étonnant que le président d'une formation puisse régler la question du déport d'un membre de cette formation, alors qu'aucun pouvoir comparable n'est dévolu au président d'une juridiction à l'égard des magistrats de la juridiction. Votre commission a donc supprimé la disposition permettant au président de chaque formation du CSM de prendre les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations déontologiques et l'impartialité des décisions.

Enfin, lors des auditions, M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation, tout comme M. Jean Gicquel, se sont déclarés favorables à l'ajout d'une disposition relative au secret des délibérations et des votes. Pour l'heure, l'article 10 de la loi organique du 5 février 1994 astreint les membres du CSM et les personnes qui assistent aux délibérations au respect du secret professionnel, ce qui est une disposition moins restrictive que le respect du secret des délibérations et des votes. Néanmoins, l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881

sur la liberté de la presse qui interdit « *de publier aucune information relative aux travaux et délibérations du conseil supérieur de la magistrature, à l'exception des informations concernant les audiences publiques et les décisions publiques rendues en matière disciplinaire à l'encontre des magistrats* ». Cette disposition semble garantir de manière suffisamment efficace le secret des délibérations et des votes.

b) Le principe de l'autonomie budgétaire

Souhaitant que l'indépendance du CSM soit concrétisée au plan budgétaire, conformément aux suggestions du rapporteur pour avis de la commission des Lois du Sénat sur les crédits de la mission « Justice », M. Yves Détraigne, le rapporteur, M. Jean-René Lecerf, a fait adopter par le Sénat un article 7 bis prévoyant que l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances.

Comme l'a fait apparaître le débat en séance publique au Sénat, une telle rédaction ne garantit pas pour autant que les crédits du CSM, qui figurent actuellement au sein d'une action du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice », deviennent des crédits accordés sous forme de dotation ⁽¹⁾, dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics ».

Comme l'a expliqué Mme le garde des Sceaux lors de son audition par votre commission, cette rédaction devrait plutôt constituer une incitation à faire figurer ces crédits dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Votre rapporteur avait d'abord envisagé cette disposition comme un élément susceptible de faire progresser l'autonomie du CSM. Toutefois, une analyse plus approfondie fait apparaître que le transfert des crédits du CSM dans la mission « Conseil et contrôle de l'État » ne serait pas forcément avantageux. En outre, la rédaction retenue par le Sénat, si elle était interprétée comme contraignant le législateur financier à prévoir un programme spécifique pour le CSM, aurait des conséquences budgétaires négatives, en affaiblissant sa capacité de négociation lors des conférences budgétaires et en supprimant toute marge de manœuvre en cours d'année. Votre commission, tout en souscrivant à la volonté exprimée par le Sénat de voir l'autonomie budgétaire du CSM confortée, a donc supprimé l'article 7 bis.

c) L'obligation de parité réelle en matière disciplinaire

Le Sénat a introduit, sur proposition de sa commission des Lois, un nouvel article 11 bis, afin de « *garantir par une procédure systématique, en matière disciplinaire, la parité entre membres magistrats et membres non magistrats* » ⁽²⁾. Après avoir envisagé, au stade de la commission, de préciser dans la loi organique

(1) La dotation (ou crédits de titre 1), à l'inverse des autres types de crédits, est libre d'emploi.

(2) M. Jean-René Lecerf, Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, Sénat, seconde session extraordinaire de 2008-2009, n° 635, 29 septembre 2009, page 43.

selon quelle modalité la parité réelle entre magistrats et non-magistrats devrait être assurée, le Sénat a finalement fait le choix, en séance publique, de laisser au CSM le soin de fixer lui-même les modalités pratiques d'application de cette obligation de parité.

L'article 11 *bis* a été critiqué par le Gouvernement, qui y a vu une interprétation contestable de l'article 65 de la Constitution : « *Tout d'abord, le constituant n'a pas imposé un fonctionnement paritaire du CSM : il a simplement prévu une composition paritaire, ce qui est différent. Du reste, un fonctionnement paritaire risquerait de conduire à des blocages dans un grand nombre de cas. Ensuite, tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont un droit égal à siéger en matière disciplinaire. Exclure certaines personnes, alors qu'elles ont un droit à siéger, pour parvenir à la parité, est en totale contradiction avec ce qu'a voulu le constituant.* »⁽¹⁾

La question qui se pose est celle de savoir si le fait d'avoir prévu un équilibre numérique entre les membres appartenant à la magistrature et ceux n'appartenant pas à la magistrature lorsque les formations siègent en matière disciplinaire peut permettre au législateur organique d'imposer le respect, en toutes circonstances, de cet équilibre.

Dans la mesure où le Constituant a souhaité, par dérogation à la composition des formations chargées de donner leur avis ou de formuler des propositions sur les nominations, que les formations se réunissant en matière disciplinaire soient composées à parité de magistrats et de non-magistrats, ce choix peut être interprété comme la volonté de voir les délibérations en matière disciplinaire avoir lieu à la parité.

En outre, les standards européens, qui ont été rappelés par de nombreuses personnes auditionnées par votre commission, invitent le législateur national à prévoir que l'organe chargé de la discipline des magistrats soit composé au moins pour moitié de magistrats⁽²⁾.

(1) Mme Michèle Alliot-Marie, *compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2009* (J.O. Débats, Sénat), page 8 728.

(2) L'avis n° 10 du Conseil consultatif des juges européens à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société, du 23 novembre 2007, recommande que la procédure disciplinaire à l'encontre des magistrats « soit mise en œuvre par une commission disciplinaire composée, de manière substantielle, de juges élus par leurs pairs ». Le Réseau européen des Conseils de justice, dans sa déclaration du 23 mai 2008, considère que « quand la composition est mixte, le Conseil [de justice] doit compter une majorité de magistrats, sans être inférieur à 50 % ». Plus récemment, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution, le 30 septembre 2009, dans laquelle elle considère que « les représentants élus parmi les juges et les procureurs devraient être au moins aussi nombreux que les membres représentant d'autres groupes de la société, nommés par des organes politiques » (point n° 3.3.2) et elle invite en conséquence la France « à envisager de rétablir une majorité de juges et de procureurs au sein du Conseil supérieur de la magistrature ou à veiller à ce que parmi les membres nommés par les organes politiques figurent également des représentants de l'opposition et à également donner force obligatoire à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature pour les décisions visant les procureurs » (point 5.3.4).

Enfin, l'une des propositions de la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau » était l'établissement de la parité entre les magistrats et les non-magistrats au sein du CSM ⁽¹⁾, et non d'aller au-delà de cette parité.

Ces différentes considérations incitent à maintenir la rédaction de l'article 11 *bis*, bien que sa constitutionnalité ne soit pas absolument garantie.

II. LES NOUVELLES COMPÉTENCES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

L'article 65 de la Constitution énumère précisément les compétences qui sont celles de chacune des formations du Conseil supérieur. Le projet de loi organique permet de préciser certaines des compétences consultatives du CSM.

Plus encore, l'article 65 comporte un pénultième alinéa qui exige d'être largement précisé par la loi organique : « *Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.* » Les modalités de la saisine du CSM par les justiciables et les conséquences de cette saisine sont précisément prévues par le projet de loi organique.

A. LES COMPÉTENCES CONSULTATIVES

La nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution prévoit que la formation du Conseil supérieur compétente pour donner son avis sur la nomination des magistrats du parquet devra désormais donner son avis sur toutes les nominations de magistrats du parquet. Il est prévu, à l'**article 10** du projet de loi organique, de mettre la loi organique relative au CSM en cohérence avec cette extension du champ des avis sur les nominations. Ainsi, les nominations des procureurs généraux près les cours d'appel et du Procureur général près la Cour de cassation devront être soumises à l'avis de la formation compétente pour les magistrats du parquet du CSM.

Dans le même temps, l'**article 14** du projet de loi organique prévoit que les procureurs généraux près les cours d'appel seront nommés dans le même temps magistrats hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation - une telle disposition étant rendue possible par l'instauration d'un avis du CSM sur la nomination des procureurs généraux près les cours d'appel.

Par ailleurs, l'**article 12** du projet de loi organique énumère les compétences de la formation plénière du CSM. Conformément à ce que prévoit l'article 65 de la Constitution, sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a complété cette énumération, afin de préciser que la formation plénière, qui sera

(1) M. Philippe Houillon, *Rapport au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3125, 6 juin 2006, pages 497 et 498

désormais chargée d'élaborer le recueil des obligations déontologiques, pourra se prononcer *proprio motu* sur les questions relatives à la déontologie des magistrats.

B. LA SAISINE PAR LES JUSTICIABLES

Le dispositif qui est proposé par le projet de loi organique pour la saisine du CSM par les justiciables prévoit l'instauration d'un filtre, afin de saisir les formations disciplinaires des seules plaintes fondées et d'éviter ainsi un engorgement du Conseil supérieur qui serait préjudiciable et à son bon fonctionnement et à l'objectif recherché.

L'article 18 et l'article 25 du projet de loi organique fixent les conditions dans lesquelles un justiciable peut saisir le CSM du comportement adopté respectivement par un magistrat du siège et par un magistrat du parquet. Ces deux articles prévoient que la saisine (désignée du terme de plainte dans le texte du projet de loi organique) doit d'abord être examinée par une formation restreinte, dont la composition et les modalités de fonctionnement sont déterminées par **l'article 11** du projet de loi organique. Enfin, **les articles 19, 21, 23, 25, 26 et 28** du projet de loi organique apportent des précisions sur la procédure disciplinaire ayant pour origine la saisine du CSM par un justiciable.

1. Composition et modalités de fonctionnement des commissions d'admission des requêtes

Dans le texte initial du projet de loi organique, il était prévu de désigner ces formations restreintes par le terme de sections. Après que la commission des Lois lui a préféré le terme de commission des requêtes, la dénomination finalement retenue par le Sénat, sur proposition du Gouvernement, est celle de commission d'admission des requêtes.

La composition des commissions chargées d'examiner les saisines des justiciables a fait l'objet d'un débat au Sénat, la commission des Lois ayant considéré, à l'inverse du Gouvernement, qu'il pourrait être opportun que ces commissions ne soient pas spécialisées comme le sont les deux formations disciplinaires du CSM. Toutefois, lors du débat en séance publique, le rapporteur s'est finalement rallié à la position du Gouvernement.

Par conséquent, la rédaction résultant des travaux du Sénat prévoit que les quatre membres de la commission d'admission des requêtes compétente pour examiner les plaintes des justiciables à l'encontre de magistrats du siège doivent être désignés chaque année par le président de la formation compétente pour les magistrats du siège, tandis que les quatre membres de la commission d'admission des requêtes compétente pour examiner les plaintes des justiciables à l'encontre de magistrats du parquet doivent l'être chaque année par le président de la formation compétente pour les magistrats du parquet.

Le président de chacune des commissions d'admission des requêtes doit être désigné, parmi les quatre membres de la commission, par le président de la formation du CSM concernée.

De la même manière que la parité préside à la composition des formations du CSM siégeant en matière disciplinaire, il est prévu que deux des membres de chaque commission d'admission des requêtes devront être des magistrats, et les deux autres des membres n'appartenant pas à l'ordre judiciaire.

Les conditions de délibération sont également précisées par l'article 11 du projet de loi organique : une condition de quorum, fixée à trois membres, une exigence de délibération à la majorité des voix, et en cas de partage égal des voix un renvoi de la plainte à la formation compétente du CSM.

Enfin, il est prévu que les membres de la commission d'admission des requêtes qui auront eu à connaître d'une affaire ne pourront siéger à nouveau dans la formation disciplinaire saisie de cette affaire ou de faits identiques à ceux soulevés par un justiciable dont la saisine a été rejetée.

2. L'examen des saisines des justiciables

Les articles 18 et 25 du projet de loi organique définissent les conditions de recevabilité des plaintes dont les justiciables pourront saisir le CSM. Il prévoit que tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions « *est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire* » peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Le dispositif proposé limite donc la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable aux seuls cas où une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise.

Le projet de loi organique fixe le principe selon lequel la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure, « *à peine d'irrecevabilité* ». Si le projet de loi organique, dans sa version initiale, ne prévoyait pas d'atténuation à ce principe, la commission des Lois du Sénat a estimé qu'une telle rédaction pouvait conduire à priver certains justiciables de la possibilité d'introduire une plainte devant le Conseil supérieur de la magistrature. Par exemple, un juge des tutelles suit un même dossier pendant plusieurs années. C'est pourquoi le Sénat a précisé qu'une plainte contre un magistrat saisi de la procédure était irrecevable « *sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond* ».

La plainte doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués. Elle doit être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause. Par ailleurs, le Sénat a précisé que la plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai

d'un an suivant une « *décision irrévocable* » mettant fin à la procédure. Initialement, le projet de loi prévoyait un délai de six mois seulement, après la « *décision définitive* » mettant fin à la procédure. Afin d'éviter l'encombrement de la commission d'admission des requêtes, son président peut rejeter les plaintes « *manifestement abusives ou irrecevables* ».

Ensuite, la commission d'admission des requêtes examine les plaintes qu'elle a jugées recevables, pour estimer si les faits évoqués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire. À ce titre, elle sollicite des observations et informations auprès du premier président de la cour d'appel dont dépend le magistrat, qui doivent lui être communiquées dans un délai de deux mois. Le magistrat mis en cause peut également être entendu par la commission d'admission des requêtes.

Dans le cas où la commission d'admission des requêtes estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, elle renvoie l'examen de la plainte à la formation du Conseil compétente pour la discipline des magistrats du siège ou du parquet.

Dans le cas où la commission d'admission des requêtes estime que les faits ne sont pas susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, elle rejette la plainte.

3. La procédure disciplinaire postérieure à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable

Dans l'hypothèse où la commission d'admission des requêtes décide de transmettre la plainte d'un justiciable à la formation disciplinaire compétente, la procédure disciplinaire à l'encontre d'un justiciable est alors enclenchée. Des dispositions prévoient un encadrement spécifique de cette procédure disciplinaire, justifié par la particularité de l'initiative.

Les articles 19 et 25 prévoient que le rapporteur ne peut être désigné qu'après l'examen de la plainte par la commission d'admission des requêtes, garantissant ainsi que la procédure de filtrage et la procédure disciplinaire n'empiéteront pas l'une sur l'autre.

Afin de permettre à la formation disciplinaire de conduire ses travaux de manière approfondie, et d'offrir au garde des Sceaux la faculté de faire procéder à une enquête administrative, **les articles 21 et 26** prévoient que l'audience disciplinaire ne pourra se tenir moins de trois mois après que la commission d'admission des requêtes a transmis la plainte.

Enfin, de même que les articles 18 et 25 prévoient que le rejet de la plainte par la commission d'admission des requêtes n'est pas susceptible de recours, **les articles 23 et 28** prévoient que la décision prise en matière disciplinaire à la suite de cette plainte n'ouvrira pas non plus un droit de recours au justiciable.

C. L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE D'INTERDICTION TEMPORAIRE D'EXERCICE ET DE LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

Un certain nombre de modifications non impliquées par la réforme constitutionnelle sont proposées par certains articles du projet de loi organique. Ces modifications portent d'une part sur la procédure d'interdiction temporaire d'exercice, et d'autre part sur la procédure disciplinaire.

1. La procédure d'interdiction temporaire d'exercice

Les articles 17 et 24 améliorent la procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable, respectivement, aux magistrats du siège et aux magistrats du parquet.

Prononcée dans l'intérêt du service, l'interdiction d'exercice de ses fonctions par le magistrat doit demeurer, selon le Gouvernement, une « *mesure exceptionnelle* » qui se justifie lorsqu'un magistrat est mis en cause pour des faits qui paraissent de nature à entraîner des poursuites disciplinaires et qui sont d'une gravité et d'une notoriété telles, que le maintien en exercice du magistrat risquerait de porter le discrédit sur l'institution judiciaire.

S'agissant des magistrats du siège, la commission des Lois du Sénat a supprimé la possibilité de « référé » offerte initialement par le projet de loi, destinée à permettre au Premier président de la Cour de cassation de prononcer seul une interdiction temporaire d'exercice, en cas d'impossibilité pour le Conseil supérieur de la magistrature de se réunir dans les huit jours. S'agissant des magistrats du parquet, elle a supprimé la possibilité offerte initialement par le projet de loi de permettre au Procureur général de la Cour de cassation de rendre seul un avis sur l'interdiction, dans le cas d'une même impossibilité.

Parallèlement, alors que le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait que le Conseil supérieur de la magistrature disposait d'un délai de huit jours ouvrables suivant sa saisine pour statuer, le Sénat, après avoir porté ce délai à quinze jours en commission, a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des Lois, un amendement du Gouvernement réduisant ce délai à dix jours ouvrables.

2. L'amélioration de la procédure disciplinaire

Alors que les règles générales de délibération à la majorité des voix s'appliquaient jusqu'à présent aux délibérations des formations disciplinaires du CSM, il est proposé, par les **articles 22 et 27** du projet de loi organique, d'introduire des règles spécifiques de délibération en matière disciplinaire. Il sera toujours nécessaire de prendre les décisions à la majorité des voix, mais le président de la formation disposera d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix sur le choix d'une sanction (le partage égal des voix sur le principe de la sanction valant en revanche en faveur de l'absence de sanction).

L'article 20 du projet de loi organique ouvre au membre du CSM désigné comme rapporteur dans le cadre d'une procédure disciplinaire la faculté de désigner un expert.

L'article 14 *bis* introduit dans le statut de la magistrature une définition des manquements aux devoirs de son état par un magistrat.

Enfin, l'échelle des sanctions disciplinaires est modifiée par l'article 15 du projet de loi organique, qui supprime la possibilité d'assortir la révocation d'une suspension des droits à pension et qui renomme la réprimande blâme.

*

* *

La Commission procède, le mardi 8 décembre 2009, à l'audition, ouverte à la presse, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution (n° 1983).

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons le plaisir d'accueillir Mme la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, que nous allons entendre sur l'un des projets de loi organique tendant à appliquer la dernière révision de la Constitution.

Madame la ministre d'État, vous savez que nous attachons une grande importance à ce que ce travail soit effectué dans les meilleurs délais, et je vous remercie de l'impulsion que vous donnez en ce sens.

Le projet de loi organique que vous nous présentez, adopté par le Sénat le 15 octobre dernier, fait l'objet de vives attentes. Il devrait, sinon conclure, du moins marquer d'une pierre blanche un débat engagé depuis plusieurs années sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire, la place du Conseil supérieur de la magistrature et son ouverture aux plaintes des justiciables.

Je rappelle que la Commission a consacré, la semaine dernière, une matinée entière à des auditions sur ce projet de loi, et que le rapporteur procède à d'autres auditions sur le même sujet. Nous avons souhaité vous entendre avant d'aborder l'examen du texte.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Ce projet de loi organique a pour objet de moderniser le Conseil supérieur de la magistrature, comme l'a prévu la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il a été adopté par le Sénat, voilà déjà un mois et demi, au terme d'un débat particulièrement intéressant. Je ne doute pas que les travaux de l'Assemblée permettront également de préciser un certain nombre de dispositions et d'améliorer leur rédaction.

Ce texte revêt une grande importance, car la justice constitue l'un des fondements de l'unité de notre pays. La confiance des Français dans l'autorité judiciaire est donc une condition essentielle de la vie en commun. Dans cette perspective, la réforme qui vous est soumise a pour objet de renforcer la confiance des justiciables et d'adapter la justice aux exigences d'une démocratie moderne.

Le projet de loi organique sert deux objectifs principaux : apporter de nouvelles garanties d'indépendance à l'autorité judiciaire – l'évolution des attributions et de la composition du Conseil supérieur de la magistrature y contribueront – et rapprocher la justice du citoyen – a saisine directe du CSM par le justiciable sera une nouvelle avancée dans notre droit.

Le texte précise, tout d'abord, les dispositions constitutionnelles relatives aux attributions et à la composition du CSM.

L'article 65 de la Constitution pose trois principes en la matière : indépendance, ouverture et transparence.

L'indépendance, tout d'abord : le Président de la République cessera d'exercer la présidence du CSM et le garde des sceaux perdra, par la même occasion, sa qualité de vice-président. La procédure de nomination du secrétaire général du CSM et les modalités de réunion du Conseil sont donc adaptées en conséquence.

L'ouverture, ensuite : six personnalités qualifiées seront nommées par les autorités traditionnellement compétentes, à savoir le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. Autre nouveauté, ces nominations seront soumises à la procédure de l'article 13 de la Constitution, ce qui vous permettra de vous prononcer. Le projet de loi organique précise par ailleurs les modalités pratiques de cette autre innovation prévue par la Constitution, qui est la désignation d'un avocat comme membre du CSM, et il tend à instaurer un régime d'incompatibilité entre l'appartenance au CSM et la profession d'avocat – c'est d'ailleurs l'un des points délicats de cette réforme.

La transparence, troisième principe directeur, sera renforcée par l'élargissement des nominations soumises au CSM : toutes les nominations des magistrats du parquet feront l'objet d'un avis du CSM, y compris les emplois pourvus par décision du Conseil des ministres – celui du procureur général près la Cour de cassation, mais aussi ceux de procureurs généraux près les cours d'appel. L'indépendance des magistrats du parquet s'en trouvera naturellement renforcée.

J'en viens au second volet du texte, qui constitue une sorte de révolution dans nos habitudes constitutionnelles et dont l'importance est comparable à celle que présente la création d'une exception d'inconstitutionnalité : la possibilité offerte aux justiciables de saisir directement le CSM en matière disciplinaire.

Il existe déjà des recours permettant de contester les décisions judiciaires et le fonctionnement défectueux de la justice : la cassation et l'appel, d'un côté, l'action contentieuse sur le fondement de la responsabilité de l'État, de l'autre. En revanche, le justiciable ne peut pas aujourd'hui saisir directement le CSM en cas de manquements commis par un magistrat ; seuls le garde des sceaux et les chefs de cour d'appel en ont la faculté. Grâce à ce texte, tout citoyen pourra désormais saisir le CSM lorsqu'il estimera que, à l'occasion d'une procédure judiciaire, le « comportement » d'un magistrat – j'insiste sur ce terme – pourrait faire l'objet d'une qualification disciplinaire.

Pour que cette importante avancée soit effective, la saisine devra être facile à exercer, mais il faudra également veiller à ce qu'elle soit suffisamment encadrée. On peut, en effet, imaginer sans difficulté les pressions que les magistrats pourraient subir, ainsi que l'atteinte à la sérénité de l'action judiciaire qui pourrait en résulter. Je précise que cet encadrement de la saisine individuelle du CSM est conforme à l'esprit même de la révision constitutionnelle de 2008 : il s'agit de

protéger les libertés des citoyens sans déstabiliser, pour autant, les magistrats et l'institution judiciaire.

L'accessibilité de la procédure sera garantie par le caractère très peu contraignant des exigences de forme : il suffira au justiciable de rédiger une lettre précisant les faits et gestes allégués, sans qu'il soit besoin de recourir pour cela à un avocat.

Le premier aspect du filtrage à deux niveaux que nous allons mettre en place concerne la recevabilité de la plainte. Afin d'empêcher les dénonciations intempestives, susceptibles de porter atteinte à la sérénité du travail des magistrats, les commissions d'admission des requêtes effectueront un premier examen des requêtes, consistant à vérifier qu'un certain nombre de conditions – très objectives et faciles à constater – sont réunies : la qualité du requérant pour agir – il devra être concerné par la procédure en cause, ce qui semble la moindre des choses – ; l'objet de sa plainte, laquelle ne pourra viser que le comportement du magistrat dans l'exercice de ses fonctions ; le moment auquel elle intervient – elle ne sera recevable que si le magistrat du siège n'est plus saisi ou bien si le parquet n'est plus en charge du dossier.

Considérant que cette dernière règle pourrait poser problème dans le cas de procédures d'une longueur particulière, en particulier en matière de tutelle, le Sénat a souhaité que le CSM puisse être saisi, à titre exceptionnel, en cours de procédure. Il n'en reste pas moins que les présidents des commissions d'admission des requêtes pourront rejeter les plaintes irrecevables, abusives ou manifestement infondées.

En second lieu, la plainte devra porter sur un comportement susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, ce qui impliquera de recueillir un certain nombre d'informations et d'observations auprès des chefs de cours. La procédure devant trouver une issue rapide afin de dissiper au plus vite les doutes éventuels portant sur les qualités des magistrats concernés et de ne pas les déstabiliser dans le cadre d'autres affaires, il est prévu que les chefs de cours devront répondre aux demandes d'informations dans un délai de deux mois.

Le texte permettra au Conseil supérieur de la magistrature d'être à l'image de la justice du XXI^e siècle que nous voulons instaurer : une justice indépendante, sûre de ses valeurs et fière de ses missions ; une justice irréprochable aux yeux des citoyens et consciente de la nécessaire exemplarité des magistrats, lesquels doivent être insoupçonnables ; une justice proche du justiciable et en phase avec la société.

La justice est, en effet, le cœur de la démocratie. Telle est la perspective dans laquelle se place le projet de loi organique déposé par le Gouvernement.

M. Philippe Houillon, rapporteur. Ma première question porte sur l'article 6 *bis*, introduit par le Sénat en vue de définir les obligations déontologiques des membres du CSM et d'imposer leur « déport » quand l'impartialité des

décisions l'exige. Le texte laisse aux présidents de chaque formation du CSM le soin de prendre les « mesures appropriées » pour assurer le respect de ces obligations, ce qui peut paraître insuffisamment précis. En outre, ne trouvez-vous pas qu'il serait souhaitable d'instaurer un mécanisme de décision collégial en la matière ?

Mme la ministre d'État. Le Sénat, qui est à l'origine de cet article, comme vous l'avez rappelé, n'a précisé ni ses conditions d'application, ni les sanctions encourues. On peut toutefois se référer à des situations similaires – je pense notamment aux règles applicables aux membres du Conseil constitutionnel.

Faut-il aller plus loin ? Il ne me semble pas nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions dans ce domaine ; il faut, en outre, veiller à préserver la lisibilité de notre droit, objectif que nous pourrions atteindre par la simple application de règles similaires à celles qui sont déjà en vigueur.

M. le rapporteur. *Quid* de la collégialité ? La décision doit-elle appartenir au seul président de section ? Certaines des personnes que nous avons auditionnées s'en inquiètent.

Mme la ministre d'État. Mieux vaudrait éviter d'alimenter le soupçon portant sur les détenteurs de l'autorité. Je trouverais raisonnable de laisser les présidents de section exercer une sorte de police en matière de déontologie et d'éthique. Ce sont des personnalités dignes de confiance qui devraient assumer ces fonctions.

M. le rapporteur. Je suis d'accord avec vous, mais il faut tout de même reconnaître qu'il y a eu des précédents quelque peu problématiques.

J'en viens à ma deuxième question, relative au statut de l'avocat membre du CSM. Le Constituant a souhaité qu'il s'agisse d'un avocat en tant que tel, ce qui implique un plein exercice de cette activité professionnelle. Or, un amendement adopté par le Sénat a « lyophilisé » le dispositif en interdisant à cet avocat de plaider en justice et d'agir en conseil juridique, terme qui me semble inapproprié car il ne figure plus dans notre droit – on peut certes donner des conseils juridiques, mais on n'agit plus en qualité de « conseil juridique », cette profession ayant été supprimée depuis longtemps.

Comme nous avons pu le constater au cours de nos auditions, certains se demandent comment un avocat membre du CSM pourrait continuer à plaider devant une juridiction sans que celle-ci soit impressionnée, au sens premier du terme, par le fait qu'il pourrait être appelé à se prononcer en matière d'avancement ou en matière disciplinaire. La partie adverse pourrait également considérer que la situation n'est pas impartiale, et la Cour européenne des droits de l'homme risque d'estimer que cette disposition porte atteinte au principe d'égalité des armes.

Cela étant, les membres du parquet, *a fortiori* celui qui est membre de la formation compétente pour les magistrats du siège, se trouvent dans la même si-

tuation que l'avocat bientôt nommé au CSM, sans que cela ait appelé d'observations particulières. Nul ne demande que ces magistrats cessent d'exercer leurs fonctions dès lors qu'ils appartiennent au CSM. Les membres du parquet sont pourtant partie au procès pénal – mais je sais qu'il y a des avis divergents.

Mme la ministre d'État. Je rappelle tout d'abord que ces dispositions ont été adoptées par le Sénat contre l'avis du Gouvernement. Il faut prendre en compte tous les risques, notamment le soupçon qui pourrait peser sur les membres du CSM – et pas seulement sur l'avocat membre de cette instance, comme vous l'avez rappelé ; il reste que le Constituant a explicitement fait référence à un avocat, et non à un ancien avocat ou à un avocat ayant démissionné de ses fonctions, ce qui emporte un certain nombre de conséquences. Il serait paradoxal de chercher à exclure des caractéristiques que le Constituant a souhaité prendre en compte pour renforcer l'ouverture du CSM.

Selon une jurisprudence que j'enseignais autrefois à mes étudiants, on considère qu'une seule personne n'est pas à même d'exercer une influence sur un jury. Or, nous sommes dans un cas similaire, l'avocat membre du CSM n'étant pas seul à décider. En outre, il n'est pas question qu'il intervienne dans une affaire relevant d'une formation disciplinaire à laquelle il aurait à participer ultérieurement. Ce texte apportant déjà un certain nombre de garanties, lesquelles seront complétées par des règles de déontologie, il me semble que l'on commettrait un excès de précaution en allant plus loin dans ce domaine, et que l'on s'exposerait à un risque d'inconstitutionnalité.

M. le rapporteur. Dans la rédaction du texte adoptée par le Sénat, les incompatibilités prévues ne sont pas assorties de sanctions. Vous paraît-il souhaitable que la loi les précise ?

Mme la ministre d'État. La question est déjà réglée pour toutes les incompatibilités antérieures. Pour celles qui pourraient être constatées en cours de mandat – que le membre concerné ait cessé d'exercer une activité au titre de laquelle il a été nommé ou bien, au contraire, qu'il accepte une fonction ou un mandat incompatible avec la neutralité attendue du CSM –, il me semble que l'on pourrait retenir une solution semblable à celle qui est appliquée pour le Conseil constitutionnel, à savoir la démission d'office.

M. le rapporteur. Pensez-vous que cette règle doive être écrite ? Je rappelle que les sanctions disciplinaires sont de droit étroit.

Mme la ministre d'État. Je ne vois pas d'inconvénient à ce que la loi les précise, mais cela ne me semble pas indispensable. Ce type de règles peut se mettre en place spontanément.

M. le rapporteur. Tout à fait. Mais que faire si elles ne s'appliquent pas *motu proprio* ?

Mme la ministre d'État. Les débats en séance publique pourraient être l'occasion de fixer une référence dans ce domaine.

M. le rapporteur. Ma troisième question concerne les deux commissions d'admission des requêtes, dont l'une sera compétente pour les magistrats du parquet et l'autre pour ceux du siège. Certaines des personnes que nous avons auditionnées se demandent s'il ne serait pas préférable d'instaurer une commission unique.

Par ailleurs, comment envisagez-vous le contrôle exercé sur les requêtes ? Sera-t-il purement formel, c'est-à-dire limité à des questions de recevabilité, ou bien peut-on considérer que la procédure disciplinaire commencera dès l'instruction des dossiers par les commissions d'admission des requêtes ?

Mme la ministre d'État. Comme je l'ai indiqué, il y aura un double filtrage, dont le premier niveau sera essentiellement formel : il s'agira de vérifier que la plainte est recevable et qu'elle n'est pas manifestement infondée. D'une certaine façon, il s'agira donc d'un contrôle extérieur. La deuxième étape aura pour objet de vérifier que les faits concernés sont susceptibles de recevoir une qualification exposant à des sanctions disciplinaires.

En ce qui concerne le point de départ des délais, il faut se référer à la jurisprudence administrative. Celle-ci considère que la phase d'enquête précédant la saisine d'un organe à compétence disciplinaire constitue un élément extérieur à la procédure disciplinaire en elle-même. Dans le cas présent, la commission d'admission des requêtes ne formulera pas une pré-appréciation de la responsabilité du magistrat : son rôle sera de vérifier objectivement que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, et non de se prononcer sur leur réalité. C'est seulement à partir du moment où la formation de jugement du CSM sera réunie que la procédure disciplinaire débutera.

S'agissant du nombre des commissions d'admission des requêtes, sujet qui a déjà été évoqué au Sénat, je rappellerai seulement que l'article 65 de la Constitution consacre un principe de dualité. La constitution d'une commission unique pourrait donc poser un problème constitutionnel.

M. le rapporteur. C'est également mon avis mais, si je vous pose la question, c'est que de hauts magistrats ont suggéré de ne constituer qu'une seule commission.

Par ailleurs, il serait impossible de formuler une plainte à l'encontre d'un magistrat saisi de la procédure « sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués », la commission d'admission des requêtes estimait que la plainte est quand même recevable. Cette double condition n'est-elle pas trop restrictive ? Ne faudrait-il pas plutôt envisager que la plainte d'un justiciable puisse prospérer dès lors qu'une procédure est excessivement longue ou que le manquement du magistrat est manifestement grave ?

Mme la ministre d'État. À mon avis, le risque n'est pas grand s'agissant d'une procédure courte ou banale. En tout état de cause, le jeu des délais fait qu'il risque d'y avoir chevauchement des procédures. Dans l'hypothèse où le manquement est d'une gravité exceptionnelle, l'autorité disciplinaire prendra elle-même l'initiative de le sanctionner, sans qu'il y ait à attendre pour cela que le justiciable porte plainte. Je ne pense pas qu'il y ait un problème *de facto*, à moins que vous ne m'en donniez des exemples. Je peux déjà vous dire que les cas les plus flagrants que j'ai pu connaître depuis mon arrivée ont donné lieu à une réaction immédiate.

Il importe en revanche que le justiciable n'ait pas à attendre la fin de procédures très longues, en matière de tutelle ou d'assistance éducative par exemple, faute de quoi nous manquerions l'objectif assigné à ce texte.

M. le rapporteur. Le Sénat a souhaité affirmer dans un nouvel article 7 *bis* l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur. Dans cette perspective, le Gouvernement envisage-t-il de proposer, lors du prochain projet de budget, la création d'un programme spécifique pour les crédits du CSM ?

Mme la ministre d'État. Les crédits du Conseil supérieur de la magistrature font déjà l'objet d'une individualisation propre à garantir l'indépendance du CSM. De plus, la dernière révision constitutionnelle n'avait pas pour objectif d'élever le CSM au rang de pouvoir constitutionnel, au même titre que le Conseil constitutionnel ou la Cour de justice de la République, et n'imposait donc pas l'existence d'un budget complètement autonome.

Si vous voulez que les crédits du CSM bénéficient d'une lisibilité plus grande, je vous proposerai, le cas échéant, de les intégrer à la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. André Vallini. Je ne reviendrai pas sur la question de l'avocat, déjà évoquée par le rapporteur, mais le problème reste entier et nous y consacrerons sans doute quelques-uns de nos amendements.

Alors que le Président de la République ne préside plus le CSM, le secrétaire général du CSM sera toujours nommé par lui. Ne serait-il pas plus judicieux de laisser au CSM une autonomie entière en l'autorisant à élire son secrétaire général, ou en proposant au président du CSM de nommer celui-ci sans passer par le Président de la République.

Par ailleurs, nous aurions souhaité que les magistrats du parquet soient nommés sur avis conforme du CSM. Ne serait-il pas opportun que les avis du CSM sur les nominations de magistrats du parquet soient, non seulement motivés, mais aussi publiés ?

Ne pensez-vous pas que la formation plénière du CSM, dont ce texte officialise l'existence juridique, devrait pouvoir s'autosaisir de toutes questions qui l'intéressent afin de formuler, le cas échéant, des recommandations à l'adresse du

Président de la République, sans avoir besoin d'attendre que ce dernier le consulte sur telle ou telle question concernant la magistrature ?

Certains souhaiteraient que le délai de saisine du CSM par un justiciable, que le texte fixe à un an à compter d'une décision irrévocable, soit porté à deux ans, d'autres qu'il soit réduit à six mois. Quel est votre avis ?

Ne pensez-vous pas que la commission d'admission des requêtes devrait pouvoir entendre les justiciables qui saisissent le CSM, et non pas seulement le magistrat concerné, comme le Sénat l'a prévu ?

M. Jacques Valax. Le projet de loi organique intervient dans le cadre très contraint de la Constitution, et l'article 65 ne laisse que peu de liberté au législateur. Toutefois, certaines dispositions du projet de loi sont le fruit du travail de la commission des Lois du Sénat : je pense notamment à l'article 11 *bis*, qui impose la parité de la composition de chaque formation du CSM siégeant en matière disciplinaire, même en l'absence d'un des membres. Le Gouvernement compte-t-il demander la suppression de cette disposition ou en restera-t-il à la position du Sénat ?

Mme la ministre d'État. Par-delà la question de l'avocat, ce qui importe d'une façon générale, monsieur Vallini, c'est de sortir de l'ère du soupçon, qui domine entre les avocats et les politiques, mais également entre les justiciables et l'ensemble du monde judiciaire. Pour cela, il faut le plus de transparence possible. Nous devons nous-mêmes faire la plus grande confiance aux personnes.

Je voudrais vous rappeler que tous les magistrats sont nommés par décret du Président de la République : le secrétaire général du CSM étant un magistrat, il n'est pas anormal qu'il relève de cette procédure. Compte tenu en outre des fonctions du secrétaire général, je ne vois pas ce que la crédibilité de l'institution gagnerait à son élection.

Si la publication de l'avis du CSM sur la nomination des magistrats du parquet n'a rien de choquant en soi, il convient d'en peser les risques pour les intéressés eux-mêmes. La publication d'un avis défavorable est susceptible de porter atteinte à la crédibilité du magistrat en cause, jusque dans sa propre juridiction, vis-à-vis de ses pairs comme des justiciables. C'est en considération de ce risque, beaucoup plus que sur le principe, que je suis défavorable à la publication : nous devons protéger la légitimité des magistrats aux yeux des justiciables.

Votre proposition d'auto-saisine de la formation plénière du CSM ne me paraît pas pertinente, étant donné les relations qui existent déjà entre la Chancellerie et le CSM. En cas de difficulté, le dialogue permanent que nous entretenons avec le CSM nous permet de recueillir son avis, et c'est le plus souvent la Chancellerie, voire la Présidence de la République, qui sont demandeurs. Je ne vois donc pas l'intérêt de formaliser dans une loi cette possibilité qui n'a jamais été contestée.

En ce qui concerne les délais de saisine du CSM par les justiciables, il me semble que nous avons trouvé un juste milieu entre les propositions des uns et des autres, une solution équilibrée qui garantit à la fois l'efficacité de la saisine et la sérénité de la justice.

Je ne vois pas en quoi la présence du justiciable s'impose dans le cadre d'une formation disciplinaire. Le justiciable aura déjà eu la possibilité de s'exprimer par écrit dans une plainte de façon suffisamment précise pour que celle-ci soit instruite par la formation disciplinaire compétente.

Une telle possibilité n'existe d'ailleurs, à ma connaissance, dans aucune procédure disciplinaire : n'est présent que le professionnel poursuivi, assisté éventuellement d'un conseil, mais en aucun cas la personne qui a porté plainte ou signalé la faute.

M. André Vallini. Je ne veux pas tout ramener à l'affaire d'Outreau, même si la réforme du CSM lui doit beaucoup. Mais pour avoir été, comme six autres députés ici, membre de la commission qui s'est penchée sur cette affaire, je peux vous dire que les acquittés d'Outreau auraient été sans doute beaucoup moins convaincants s'ils n'avaient pu décrire que par écrit ce qu'ils ont eu à subir de la part de certains magistrats. Voilà pourquoi je suis favorable à ce que la commission d'admission des requêtes puisse, au moins une fois et si elle le souhaite, entendre le justiciable concerné.

Mme la ministre d'État. On pourrait à la rigueur l'autoriser dans le cas où la commission d'admission le souhaite, mais, même dans cette hypothèse, je n'y suis franchement pas favorable. Vous ne devez pas oublier que la procédure disciplinaire n'appartient pas aux tiers, mais qu'elle relève de l'institution, même si elle prend son origine dans une dénonciation extérieure : c'est à l'institution de faire respecter ses règles. En outre, le justiciable pourra toujours se faire assister dans la rédaction de sa plainte.

Je crains qu'en adoptant une telle possibilité, on ne dévoie la nature de cette procédure : il ne s'agit pas d'un recours !

Effectivement, monsieur Valax, la question de la parité entre magistrats et non-magistrats dans la composition de la formation disciplinaire a été longuement débattue au Sénat. Si le Constituant a imposé la parité dans la composition des formations du CSM compétentes en matière disciplinaire, le Sénat voulait en outre qu'en cas d'absence d'un ou de plusieurs membres, on pût désigner par tirage au sort ceux des membres, non-magistrats ou magistrats, qui ne siègeraient pas afin que soient rétablis les équilibres paritaires prévus par la Constitution.

J'ai objecté à cette proposition son caractère probablement anticonstitutionnel : tous les membres de cette instance ayant vocation à y siéger, en exclure certains, même par tirage au sort, me semblait contraire à l'esprit, voire à la lettre de la Constitution.

Mme Marietta Karamanli. Les articles 64 et 65 de la Constitution posent la question de l'indépendance des magistrats. Selon l'article 64, en effet, le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et il est assisté dans cette mission par le CSM. Pourtant, aux termes de l'article 65, le Chef de l'État ne préside plus le CSM.

De quels pouvoirs disposera le Président de la République pour assurer cette indépendance ?

Ma deuxième question portera sur la compatibilité entre l'article 65 et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci a estimé en effet, dans son arrêt *Medvedyev contre France*, que le procureur de la République n'est pas une autorité judiciaire, notamment en raison de sa subordination au pouvoir exécutif.

Quelle est votre position s'agissant d'un projet qui n'est pas conforme au principe de droit, selon lequel la carrière d'un magistrat ne doit pas dépendre du Gouvernement ou de toute autre institution pouvant laisser douter de son impartialité ?

Mme la ministre d'État. L'arrêt *Medvedyev* n'a rien à voir avec la question. Dans cet arrêt, la CEDH conteste le pouvoir d'un membre du parquet de prendre des mesures privatives de liberté, compétence qui relève des juges du siège. Mais l'arrêt ne remet pas pour autant en cause le fait que les membres du parquet soient des magistrats.

Quant au Président de la République, il est le garant du bon fonctionnement des pouvoirs publics, notamment du respect de la séparation des pouvoirs, qui est renforcée par le fait qu'il ne préside plus le CSM. Il lui reste cependant la possibilité de saisir le CSM de questions relatives à l'indépendance de la justice.

M. Jean-Paul Garraud. Madame la ministre d'État, je voudrais vous mettre en garde contre le risque de paralysie de l'action de la justice et de déstabilisation de l'institution, qui découlerait de la possibilité, même soigneusement encadrée, pour le justiciable de saisir le CSM d'une procédure en cours. On ne peut pas en effet exclure que des justiciables usent de cette possibilité comme d'une manœuvre dilatoire pour ralentir le cours de la justice. La possibilité pour le CSM d'entendre le justiciable, proposée par M. Vallini, contribuerait encore à rallonger des procédures déjà longues.

Une saisine directe du CSM par un justiciable aurait pour conséquence concrète de jeter la suspicion sur le magistrat en cause en cours de procédure, alors que le manquement invoqué n'est, par hypothèse, pas manifeste puisque la hiérarchie judiciaire n'a pas réagi.

D'autre part, puisqu'on met ainsi sur la table la question de la responsabilité des magistrats et de la saisine du CSM directement par les justiciables, pourquoi ne pas poser également la question de la déontologie des avocats ? Ce sont

toutes les parties au procès qui peuvent être concernées, et l'on doit permettre au justiciable de se retourner contre les avocats dont le comportement ne serait pas admissible.

Mme la ministre d'État. J'ai déjà dit très clairement que je ne laisserai pas mettre en cause la légitimité et l'autorité des magistrats. Il est vrai que l'on entend parfois des propos scandaleux, notamment aux assises. Ce sont en premier lieu les bâtonniers qui doivent être saisis, ces questions relevant des barreaux. Si l'on veut que la justice soit respectée par les citoyens, elle doit aussi être respectée en son sein par ceux qui contribuent à son administration. Si nécessaire, je prendrai les mesures propres à assurer le respect de ce principe.

Les plaintes abusives, quant à elles, peuvent déjà faire l'objet de poursuites en dénonciation calomnieuse.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Madame la ministre d'État, nous vous remercions.

*

* *

La Commission examine, le mercredi 16 décembre 2009, sur le rapport de M. Philippe Houillon, le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution (n° 1983).

M. André Vallini. Si le groupe socialiste prend acte des avancées en matière de droits des justiciables, le projet de loi organique n'en reste pas moins au milieu du gué. Surtout, il présente un défaut « congénital » car lié à l'article 65 de la Constitution : la composition non paritaire du CSM. On pourrait résumer la situation par la formule suivante : « En progrès, mais aurait pu faire beaucoup mieux ! »

Si nos amendements ne sont pas adoptés, nous ne pourrions donc voter ce texte.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous en venons à l'examen des articles du projet de loi organique n° 1983.

La commission passe ensuite à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions modifiant la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

Article 1^{er}

(art. 4-1 [nouveau] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Composition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans l'article 65 de la Constitution l'existence d'une formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. Le Constituant a souhaité préciser la compétence de cette formation plénière. Dans le même temps, le Constituant a posé les principes de la composition de cette formation, de telle sorte que le même équilibre de répartition entre les magistrats et les non-magistrats que celui retenu pour les deux autres formations du CSM y soit respecté.

Cette formation plénière doit, en vertu du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, comprendre trois des cinq magistrats du siège désignés pour siéger dans la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, trois des cinq magistrats du parquet désignés pour siéger dans la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, ainsi que les huit non-magistrats qui siègent dans les deux autres formations du CSM (avocat, conseiller d'État, six personnalités qualifiées). Cette formation plénière est présidée par le Premier président de la Cour de cassation, qui peut être suppléé par le Procureur général près cette cour.

Le présent article introduit dans la loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature un nouvel article 4-1 afin de préciser comment seront choisis les magistrats siégeant dans la formation plénière.

Il est proposé que soient membres de la formation plénière pour la durée de leur mandat :

- les deux magistrats du siège élus par le collège des magistrats du siège ;
- les deux magistrats du parquet élus par le collège des magistrats du parquet.

Par ailleurs, le droit de siéger dans la formation plénière serait partagé :

- entre le premier président de cour d'appel et le président de tribunal de grande instance membres de la formation du siège, le premier y siégeant pendant la première moitié de son mandat et le second pendant la deuxième moitié de son mandat ;

- entre le procureur général près une cour d'appel et le procureur de la République près un tribunal de grande instance membres de la formation du parquet, le premier y siégeant pendant la première moitié de son mandat et le second pendant la deuxième moitié de son mandat.

Ainsi, seuls les deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, le magistrat du parquet de la « formation siège » et le magistrat du siège de la « formation parquet » ne seront jamais conduits à siéger dans la formation plénière.

Le Syndicat de la magistrature, lors de son audition par votre commission, a exprimé sa satisfaction que la composition de la formation plénière assure ainsi une représentation plus significative des échelons inférieurs de la hiérarchie judiciaire.

*
* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

(art. 5 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Coordination

L'article 5 de la loi organique du 5 février 1994 précitée prévoit que le conseiller d'État appelé à siéger dans les formations du CSM est élu par l'assemblée générale du Conseil d'État.

Par coordination avec la création explicite, au huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, d'une formation plénière, il est proposé de mentionner l'existence de trois, et non plus deux, formations du Conseil supérieur de la magistrature.

*
* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3

(art. 5-1 et 5-2 [nouveaux] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Désignation de l'avocat et des personnalités qualifiées

Le présent article prévoit d'introduire dans la loi organique du 5 février 1994 précitée deux nouveaux articles, 5-1 et 5-2, le premier relatif au

mode de désignation de l'avocat membre des trois formations du CSM, le second relatif à la désignation des commissions permanentes compétentes dans chaque assemblée pour donner leur avis préalable à la nomination des six personnalités qualifiées membres des trois formations du CSM. Ce second article a en outre été complété par le Sénat pour prévoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des personnalités qualifiées.

1. La désignation de l'avocat membre du CSM

L'une des modifications importantes introduites dans la composition du CSM par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été l'ajout, parmi les membres communs aux trois formations, d'un avocat. Toutefois, le mode de désignation de cet avocat n'avait pas été précisé par le texte constitutionnel, même si l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle envisageait que la désignation puisse être le fait du Conseil national des barreaux.

Le présent article, en introduisant un nouvel article 5-1 dans la loi organique du 5 février 1994, a pour objet de fixer ce mode de désignation.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, il était proposé que l'avocat soit désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis de l'assemblée générale de ce conseil.

Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois et à l'initiative du rapporteur, a souhaité que l'avis de l'assemblée générale du Conseil national des barreaux soit un avis conforme.

2. La désignation des personnalités qualifiées membres du CSM

Conformément au deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la nomination des personnalités qualifiées membres du CSM doit être soumise à la procédure qui a été introduite par la même révision constitutionnelle au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Cette procédure prévoit que les personnalités dont la nomination est envisagée par le Président de la République doivent être soumises à l'avis des commissions permanentes compétentes des deux assemblées. En cas d'avis négatif exprimé à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions concernées, il ne peut être procédé à la nomination. Cette procédure, applicable aux deux personnalités qualifiées que le Président de la République doit nommer au CSM, est adaptée pour les deux personnalités qualifiées que chacun des deux présidents des assemblées parlementaires doit nommer : dans ce cas, seule la commission permanente compétente de l'assemblée dont le président procède à la nomination est chargée de donner son avis, lequel peut avoir valeur de veto.

Pour que cette nouvelle procédure d'avis sur la nomination des personnalités qualifiées soit applicable, il est nécessaire que le législateur organique désigne les commissions permanentes compétentes⁽¹⁾. C'est l'objet du nouvel article 5-2 introduit dans la loi organique du 5 février 1994, qui confie l'avis sur la nomination à la commission compétente en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée.

Cet article 5-2 a été complété au Sénat, sur proposition de la commission des Lois et à l'initiative du rapporteur, pour poser une condition supplémentaire relative à la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des six personnalités qualifiées.

La faculté pour le législateur organique de poser un objectif de représentation équilibrée des hommes et des femmes pour la composition du CSM semble pouvoir s'appuyer sur la nouvelle disposition constitutionnelle en vertu de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes (...) aux responsabilités professionnelles et sociales* »⁽²⁾.

Une telle disposition, s'appliquant à des désignations qui sont effectuées par trois autorités distinctes, pourrait sembler difficile à respecter. Toutefois, dans la mesure où chacune des autorités est compétente pour désigner deux personnalités qualifiées, il serait possible pour chacune d'elles de prendre en compte cet objectif de représentation à l'échelle des nominations qui lui incombent. En outre, il ne s'agit pas d'une obligation de parité, mais uniquement d'une incitation à tendre vers la parité.

La rédaction retenue par le Sénat semble impliquer que la représentation équilibrée des hommes et des femmes doit être appréciée à l'échelle du collège des six personnalités qualifiées. Votre commission vous propose de préciser plutôt que cette représentation équilibrée devra être appréciée séparément par chacune des autorités désignant deux personnalités qualifiées.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur au nom de la commission des Lois, s'était également interrogé sur la possibilité de s'inspirer du dispositif destiné à promouvoir la parité entre les hommes et les femmes pour les magistrats élus au CSM prévu par le législateur en 2001 mais alors censuré par le Conseil constitutionnel. Il avait « *néanmoins considéré qu'il n'était pas possible, en raison de la rupture d'égalité qui serait ainsi créée, de soumettre les candidatures de*

(1) De la même manière, l'article 2 du projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution qui a été adopté par l'Assemblée nationale le 29 septembre 2009 désigne les commissions permanentes compétentes pour donner leur avis préalable à la nomination des membres du Conseil constitutionnel, en application du premier alinéa de l'article 56 de la Constitution.

(2) A contrario, avant que cette disposition ne soit introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil constitutionnel avait censuré une disposition instaurant des règles de parité entre les candidats pour l'élection des magistrats membres du CSM, car il avait considéré que les dispositions constitutionnelles relatives à la parité résultant de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 « *ne s'appliquent qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques* » (décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, considérants 58 et 59).

magistrats élus sur des listes à l'obligation de parité alors que leurs homologues élus au scrutin uninominal n'y étaient pas eux-mêmes soumis »⁽¹⁾.

*
* *

La Commission est d'abord saisie de l'amendement CL 1 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Cet amendement vise à ce que l'avocat membre du CSM soit élu par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux (CNB). Outre que cela serait plus démocratique, le parallélisme des formes serait respecté dès lors que le conseiller d'État membre du CSM sera quant à lui élu par l'assemblée générale du Conseil d'État.

M. le rapporteur. Avis défavorable : l'amendement est satisfait à partir du moment où l'assemblée générale du CNB devra rendre un avis conforme. D'après nos interlocuteurs, le système actuel permet d'éviter une politisation de ces élections.

M. André Vallini. J'ai souhaité déposer cet amendement afin d'obtenir des précisions, mais je conviens que son adoption entraînerait une véritable campagne électorale au sein du CNB.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 1.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 23 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement précise que la représentation équilibrée des hommes et des femmes devra s'apprécier au cas par cas pour les deux personnalités qualifiées nommées par le Président de la République, pour les deux personnalités qualifiées nommées par le président de l'Assemblée nationale et pour les deux personnalités qualifiées nommées par le président du Sénat.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 23 à l'unanimité.*

Elle en vient à l'amendement CL 2 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Cet amendement tend à garantir que les personnalités qualifiées devant siéger au CSM seront choisies avec la plus grande exigence. On pourrait ajouter que ces personnalités doivent être connues pour leur indépendance d'esprit.

M. le rapporteur. Avis défavorable car cela va de soi : des personnalités qualifiées doivent être qualifiées au regard des missions qui leur sont confiées. De grâce, ne rendons pas la loi trop bavarde !

(1) Rapport n° 635 précité, page 55.

En outre, ces personnalités seront auditionnées devant notre Commission des lois, laquelle pourra apprécier leur qualification et leur indépendance.

M. Jean-Jacques Urvoas. C'est parce que la garantie de leur compétence est indispensable à la crédibilité du CSM que avons souhaité, lors du débat sur la réforme constitutionnelle, que ce dernier soit composé de façon pluraliste, notamment grâce à la désignation des personnalités extérieures après avis des commissions permanentes, qui peuvent s'opposer à une nomination à la majorité qualifiée. Dès lors, préciser dans le texte que les personnalités en question ont un intérêt reconnu pour le fonctionnement de l'institution judiciaire ne nous paraît nullement inconvenant.

M. André Vallini. Cet amendement permettrait de surcroît d'encadrer le travail de notre Commission afin qu'elle apprécie mieux encore la qualification des personnalités en question.

M. le rapporteur. Je ne suis pas en désaccord avec l'objectif visé, mais pourquoi inscrire dans la loi ce qui relève de l'évidence ?

M. André Vallini. Je ne vois pas ce qui vous gêne à l'idée de mentionner dans la loi : « Elles sont choisies à raison de leur connaissance des questions juridiques, de leur expérience dans le domaine du droit et de la justice, et de leur intérêt pour le fonctionnement de l'institution judiciaire » ?

Je propose d'insérer le mot « notamment »...

M. le président Jean-Luc Warsmann. Pas d'adverbe !

La Commission rejette l'amendement CL 2.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL 24 du rapporteur.

Enfin, elle adopte l'article 3 modifié.

Article 4

(art. 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Incompatibilités applicables aux membres du Conseil supérieur de la magistrature

Le premier alinéa de l'article 6 de la loi organique du 5 février 1994, qui prévoit une désignation des membres du CSM pour une durée de quatre ans, non renouvelable immédiatement, n'est pas modifié par le présent projet de loi organique.

En revanche, il est proposé de modifier le deuxième alinéa de l'article 6, relatif aux incompatibilités applicables aux membres du CSM. La rédaction actuelle, qui prévoit une incompatibilité avec la profession d'avocat, avec celle

d'officier public ou ministériel ainsi qu'avec tout mandat électif⁽¹⁾, doit en effet être revue, afin de prendre en compte le fait que le CSM comprendra désormais, parmi ses membres, un avocat désigné ès qualité, à qui l'exercice de sa profession ne devrait *a priori* pas être interdit.

La rédaction initiale du présent article prévoyait par conséquent d'adapter *a minima* le régime actuel des incompatibilités, en introduisant une dérogation à l'interdiction de l'exercice de la profession d'avocat pour le seul membre du CSM désigné en cette qualité. Par ailleurs, les autres membres du CSM se verraient toujours appliquer une incompatibilité absolue avec l'exercice de la profession d'avocat⁽²⁾.

Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois et à l'initiative du rapporteur, a souhaité introduire un régime d'incompatibilité plus sévère pour l'avocat désigné comme membre du CSM. Il a en effet prévu que cet avocat ne pourrait, pendant la durée de son mandat, ni plaider devant les tribunaux ni agir en conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur au Sénat, a expliqué dans son rapport que le fait d'appliquer les règles d'abstention, déjà respectées par les magistrats membres du CSM, ne saurait suffire dans le cas de l'avocat : « *La très forte probabilité qu'un magistrat soit amené à voir le Conseil supérieur devoir se pencher sur sa situation au cours du mandat de ses membres présente le risque, comme l'a relevé M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, que les parties plaident contre un adversaire représenté par cet avocat mettent systématiquement en doute l'impartialité du magistrat concerné.* »⁽³⁾ Il a également insisté, en séance publique, sur la nécessité de donner à la procédure « *toutes les apparences de la justice* » : « *tous les magistrats que la commission des lois a auditionnés ou avec lesquels je me suis entretenu, qu'il s'agisse des plus hauts d'entre eux ou des représentants des organisations syndicales – l'Union syndicale des magistrats, le Syndicat de la magistrature ou Force ouvrière magistrats –, ont unanimement attiré notre attention sur une situation qui pourrait poser problème : un plaideur constate que le conseil de son adversaire est membre du CSM et que la solution du litige qui l'oppose au dit adversaire passera par un juge dont la carrière est susceptible d'être influencée de façon décisive par l'avocat de son adversaire.* »

Le Sénat, suivant l'avis du rapporteur, a confirmé la rédaction retenue par la commission des Lois relative à l'interdiction pour l'avocat membre du CSM de plaider ou d'agir en conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure.

(1) Dès 1958, un régime d'incompatibilité avec la profession d'avocat ou d'officier public ou ministériel avait été prévu (article 1er de l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958). En revanche, le régime d'incompatibilité avec une fonction élective était plus restreint que celui établi en 1994, car il interdisait seulement l'exercice d'un mandat parlementaire.

(2) L'on peut signaler à ce propos que M. Jacques Montouchet, désigné comme membre du CSM en 1994 par le Président de l'Assemblée nationale, était un avocat honoraire, et qu'à ce titre le régime d'incompatibilité absolue n'avait pas posé de problème..

(3) Rapport n° 635 précité, page 56.

À l'occasion de la discussion en séance, M. François Zocchetto a toutefois exprimé sa crainte que cette règle d'incompatibilité ne s'applique également aux associés d'un même cabinet d'avocats : « *Toutes les incompatibilités avec l'exercice de la profession d'avocat s'appliquent "directement" ou "indirectement". Pour prendre un exemple, les associés des cabinets d'avocats sont soumis à ces règles d'incompatibilités* »⁽¹⁾. Toutefois, l'article L.O. 149 du code électoral, qui interdit aux avocats investis d'un mandat parlementaire d'accomplir aucun acte de sa profession dans certaines affaires, prévoit explicitement que cette interdiction vaut « *directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé, d'un collaborateur ou d'un secrétaire* ». À défaut d'une précision équivalente en ce sens dans le présent projet de loi organique, l'incompatibilité édictée ne devrait *a priori* valoir que pour la personne nommée membre du CSM, et non pour ses associés.

Lors de la discussion en séance publique au Sénat, la garde des Sceaux, Mme Michèle Alliot-Marie, a fait valoir le risque d'inconstitutionnalité d'une disposition qui interdirait à l'avocat nommé *ès qualités* membre du CSM la plupart des actes de sa profession : « *le constituant n'a pas voulu que l'avocat ne puisse pas continuer à exercer sa profession.* »

Votre rapporteur considère également que la mention du terme avocat dans le deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution traduit la volonté du Constituant que participe aux travaux du CSM un avocat inscrit au tableau de l'ordre et exerçant pleinement sa profession.

Certes, le régime d'incompatibilité très sévère introduit au Sénat a été justifié par le souci d'éviter que l'impartialité d'un jugement puisse être contestée, en se fondant sur le fait que l'avocat membre du CSM serait le défenseur d'une partie au procès.

Pendant, comme l'a fait observer M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation, lors de son audition par votre commission, le même raisonnement devrait conduire, *mutatis mutandis*, à interdire aux magistrats nommés membres du CSM de participer à une formation de jugement ou à l'instruction d'une affaire, en considération du fait que toute participation pourrait, du fait de leur qualité de membre du CSM, leur donner une influence particulière auprès de leurs collègues. Il serait curieux d'imposer des règles d'incompatibilités beaucoup plus sévères pour l'avocat que pour les magistrats membres du CSM.

Plus encore, dans le cas d'un procès au pénal, le magistrat du parquet est l'une des parties au procès, au même titre que l'avocat. Or, jusqu'à présent, il n'a jamais été considéré que le magistrat du parquet membre de la formation compétente pour les magistrats du siège du CSM devrait cesser d'exercer l'action publique, en raison de l'autorité particulière que seraient susceptibles d'avoir ses réquisitions sur les magistrats du siège. Le parallélisme des situations justifie que

(1) *Compte rendu de séance du 15 octobre 2009 (J.O. Débats, Sénat), page 8720.*

l'avocat ne connaisse pas plus de restrictions que n'en connaît cet autre membre du CSM.

Sous la IV^e République, où une partie des membres du CSM étaient désignés par l'Assemblée nationale, certains des membres ainsi désignés ont été des avocats qui ont continué à exercer leur profession. On peut notamment citer l'exemple de M. Max Juvéval, avocat au barreau d'Aix-en-Provence désigné comme membre du CSM le 18 mars 1947.

Enfin, les exemples étrangers plaident également en faveur d'un exercice de sa profession par l'avocat désigné comme membre du CSM. En Belgique, où le Conseil supérieur de la justice doit comprendre au moins quatre avocats, aucune restriction n'est posée à l'exercice de leur profession. Il en va de même au Danemark, pour l'avocat désigné comme membre du Domstolsstyrelsen.

Il est donc souhaitable que l'avocat désigné ès qualités puisse continuer à plaider devant les tribunaux et à conseiller des parties à un procès, la seule réserve étant le respect strict de la règle de déport qui est consacrée pour l'ensemble des membres du CSM par l'article 6 *bis* du présent projet de loi organique.

Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article 6 de la loi organique du 5 février 1994 charge le Conseil supérieur de la magistrature de constater la démission d'office de celui de ses membres qui serait en situation d'incompatibilité à l'issue d'un délai d'un mois suivant son entrée en fonctions. Il est nécessaire d'adapter cette rédaction au fait que le CSM est composée de trois formations et qu'aucune autre forme de réunion de cette instance n'est prévue par le Constituant.

Par conséquent, votre commission vous propose de prévoir que la démission d'office d'un membre qui continuerait d'exercer des fonctions incompatibles avec sa qualité de membre du CSM un mois après son entrée en fonctions sera constatée par le président de la formation plénière, après avis de cette dernière. Dans le même temps, cette faculté de prononcer la démission d'office est étendue au cas d'une incompatibilité survenue en cours de mandat, à laquelle tout membre sera de la même manière tenu de mettre fin dans un délai d'un mois.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 3 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Parce que la présence d'un avocat au sein du CSM pose un certain nombre de problèmes – pendant quatre ans, ce dernier pourra en effet se prononcer sur la carrière d'un grand nombre de magistrats –, lesquels ne peuvent être résolus que de manière plus ou moins insatisfaisante, cet amendement vise à éviter tout conflit d'intérêt et à garantir l'impartialité des magistrats. À cette

fin, nous proposons que l'avocat soit omis du tableau du barreau où il exerce pendant la durée de son mandat et, afin de ne pas le pénaliser professionnellement, que cette durée soit limitée à une année.

M. le rapporteur. Avis défavorable : outre qu'il serait illogique que le mandat de l'un des membres du CSM soit moins long que celui des autres membres, je rappelle que le Constituant a parlé d'un avocat, non d'un « sous-avocat », d'un avocat honoraire ou d'un avocat qui n'exercerait plus. S'il devait en aller autrement, faudrait-il également interdire à un procureur membre du CSM de requérir devant un tribunal ou à un président d'une juridiction d'exercer ?

M. Jean-Paul Garraud. La situation de cet avocat soulevant en effet un certain nombre de problèmes, notamment d'influences, les règles de déport devront être très précises. Par ailleurs, celle des autres membres du CSM n'est absolument pas comparable à la sienne, en particulier s'agissant des procédures en cours.

M. Jean-Jacques Urvoas. Comment trouver un avocat de plein exercice – conformément aux intentions du Constituant – qui accepterait par ailleurs de consacrer tout son temps à la durée de son mandat ? Outre qu'il aurait peut-être été souhaitable de proposer que cet avocat soit momentanément nommé dans la magistrature, la réduction de son mandat à un an nous semble la moins mauvaise des solutions.

M. André Vallini. Il est impossible, monsieur Garraud, de limiter le déport – sinon en interdisant à l'avocat d'exercer – puisqu'en quatre ans il pourra examiner la carrière de l'ensemble des magistrats.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, décider que tous les membres du CSM seront, pendant quatre ans, exclusivement membres de cette institution ne résoudrait-il pas le problème ?

M. le rapporteur. Le Constituant a voulu que l'avocat membre du CSM soit de plein exercice. Dont acte ! Mme la garde des Sceaux nous a confirmé la semaine dernière qu'elle était dans la même disposition d'esprit.

Enfin, il n'est pas question d'un déport systématique...

M. André Vallini. Mais si !

M. le rapporteur. Le déport s'effectuera en fonction des affaires et des magistrats concernés tant en ce qui concerne les nominations qu'en matière disciplinaire, exactement comme pour les autres membres du CSM. L'interdiction faite à tous d'exercer quelque profession que ce soit reviendrait à un nivellement par le bas, ce que nous ne souhaitons pas, et supposerait des règles d'indemnisation.

La Commission rejette l'amendement CL 3.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements CL 26 et CL 25 du rapporteur.

La Commission **adopte** l'article 4 **modifié**.

Article 5

(art. 7 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Remplacement en cas de vacance d'un siège de membre du Conseil supérieur de la magistrature n'appartenant pas à l'ordre judiciaire

L'article 7 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit les conditions dans lesquelles il doit être pourvu au remplacement des membres du CSM.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 7 envisagent l'hypothèse d'une vacance se produisant avant la date normale d'expiration du mandat des magistrats désignés comme membres du CSM et prévoient les conditions dans lesquelles il est pourvu à leur remplacement, dans un délai de trois mois. Le quatrième alinéa prévoit pour sa part que les membres désignés pour achever un mandat en raison d'une vacance survenue avant l'échéance peuvent être immédiatement renouvelés.

En revanche, aucune disposition ne prévoit actuellement le remplacement d'un membre non-magistrat dont le siège deviendrait vacant avant l'échéance - excepté dans l'hypothèse d'une démission d'un membre du CSM, prévue par le cinquième alinéa de l'article 7. Cette absence de disposition expresse dans la loi organique du 5 février 1994 n'a toutefois pas empêché le Président de la République de nommer en septembre 2004 M. Francis Brun-Buisson membre du Conseil supérieur de la magistrature ⁽¹⁾ en remplacement du précédent membre qu'il avait nommé en juin 2002, décédé. Par la suite, la nomination de M. Brun-Buisson étant intervenue en cours de mandat, le Président de la République l'a à nouveau désigné membre du Conseil supérieur de la magistrature, pour un mandat de quatre ans, en juin 2006 ⁽²⁾.

Le présent article propose néanmoins de pallier l'omission de toute règle relative à la vacance d'un siège de membre non-magistrat du CSM pour une cause autre que la démission.

Le nouvel alinéa introduit dans l'article 7 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit que les membres du Conseil supérieur autres que les magistrats - c'est-à-dire aussi bien l'avocat que le conseiller d'État et que les six personnalités qualifiées - dont le siège deviendrait vacant devront être remplacés selon les modalités prévues pour leur désignation initiale : une désignation par le président du Conseil national des barreaux après avis conforme de ce dernier pour

(1) Voir la Liste des membres du Conseil supérieur de la magistrature publiée au Journal officiel du 12 septembre 2004.

(2) Voir la Liste des membres du Conseil supérieur de la magistrature publiée au Journal officiel du 4 juin 2006.

l'avocat, une élection par l'assemblée générale du Conseil d'État pour le conseiller d'État, une désignation par l'autorité compétente après avis conforme de la ou des commissions permanentes compétentes pour l'une des six personnalités qualifiées. Il est précisé également que le membre désigné à la suite d'une vacance achèvera le mandat du membre qu'il remplace.

Sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a ajouté que le remplacement d'un membre non-magistrat du CSM dont le mandat viendrait à expiration avant la date normale devra avoir lieu dans les trois mois. Ce délai de trois mois permettra à l'autorité compétente pour procéder à la nomination, lorsqu'il s'agit d'une personnalité qualifiée, de disposer du temps nécessaire pour procéder à la consultation de la ou des commissions parlementaires compétentes. Ce délai de trois mois est par ailleurs cohérent avec les délais prévus pour remplacer le membre magistrat dont le mandat viendrait à expiration avant la date normale ou en cas de démission d'un membre du CSM.

*

* *

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6

(art. 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Interdiction de l'avancement, de la promotion ou de la nomination à un autre emploi d'un magistrat membre du Conseil supérieur de la magistrature

Le premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit que les magistrats membres du CSM ne peuvent faire l'objet d'une promotion de grade ou d'une mutation pendant la durée de leur mandat.

Par coordination avec les termes employés dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est proposé de modifier, dans le premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 5 février 1994, les termes de « promotion de grade » et de « mutation », pour y substituer les termes d'« avancement de grade », de « promotion à une fonction hors hiérarchie » et de « nomination à un autre emploi ».

Indépendamment de ces interdictions, les règles de mobilité fixées dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature demeureront applicables aux magistrats membres du CSM. Ces règles de mobilité portent en effet sur des fonctions⁽¹⁾, et non sur des emplois. Dans l'hypothèse où

(1) 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 ou d'un même tribunal supérieur d'appel (articles 28-2 et 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270) ou la fonction de procureur général près une même cour d'appel (article 38-1 de ladite ordonnance) ou la fonction de premier président de cour d'appel (article 37 de ladite ordonnance), ni plus de dix années la fonction de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge

un membre du CSM atteindrait la limite fixée à l'exercice de ses fonctions, il serait déchargé de ces fonctions et exercerait les fonctions auxquelles il a été initialement nommé.

*
* *

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 6 bis

(art. 10-1 et 10-2 [nouveaux] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Exigences déontologiques des membres du Conseil supérieur de la magistrature

La commission des Lois du Sénat a souhaité, à l'initiative de son rapporteur, introduire dans la loi organique du 5 février 1994 un nouvel article 10-1 relatif aux exigences déontologiques des membres du CSM.

En l'état actuel, l'article 10 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit que les membres du CSM, ainsi que les personnes qui, à un titre quelconque, assistent aux délibérations sont tenus au secret professionnel⁽¹⁾. Aucune autre disposition n'est relative aux obligations déontologiques des membres du CSM.

L'introduction d'un nouvel article 10-1 prévoit de consacrer des exigences déontologiques renforcées, de préciser l'interdiction faite aux membres du CSM de délibérer ou procéder à des actes préparatoires pour certaines affaires, et de charger le président de chacune des formations du CSM de veiller au respect de ces obligations.

1. La consécration d'exigences déontologiques renforcées

Le premier alinéa du nouvel article 10-1 prévoit que l'exercice de leur mission par les membres du CSM doit respecter les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité. Ces trois notions correspondent aux principes fondamentaux de la déontologie judiciaire, dégagés par l'Institut des hautes études juridiques dans l'analyse comparative élaborée à la demande du CSM⁽²⁾. Il convient toutefois de souligner que le CSM qualifie ces trois exigences ou principes de « *grands thèmes déontologiques* » et souligne « *qu'ils connaissent*

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 (article 28-3 de ladite ordonnance),

(1) *Cet article avait repris la disposition qui figurait dès l'origine dans l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958.*

(2) *Dans le sondage sur la déontologie effectué auprès des magistrats à la demande du CSM, la dignité et la compétence sont estimées aussi importantes que l'impartialité, et plus que l'indépendance (voir Conseil supérieur de la magistrature, Rapport public annuel 2008, page 127)*

des déclinaisons nombreuses et complexes (et) qu'ils doivent sans cesse être adaptés à l'évolution du monde judiciaire et de la société »⁽¹⁾.

Le Conseil d'État, juge de cassation des décisions disciplinaires du CSM, contrôle déjà aujourd'hui le respect du principe d'impartialité par le CSM, alors même que les stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'appliquent pas au contentieux disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire⁽²⁾.

Si les membres du CSM qui sont des magistrats sont déjà soumis aux exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité, le fait de mentionner explicitement ces exigences pour l'ensemble des membres du CSM permet de les étendre aux autres membres du CSM.

Lors de son audition par votre commission, M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation, a suggéré de substituer à l'exigence d'intégrité, qui « renvoie à l'idée de probité, une obligation quasi-évidente dont le rappel est peut-être maladroit », celle de dignité. L'exigence de dignité est en effet prévue dans le cas des magistrats, dont le serment contient la formule : « *se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat* ». Votre commission a adopté un amendement présenté par M. André Vallini ayant pour objet d'introduire l'exigence de dignité.

Le premier alinéa de l'article 10-1 prévoit également que les membres du CSM doivent veiller au respect des exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité par les personnes dont ils s'attachent les services dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition permet ainsi que l'ensemble des personnes contribuant aux travaux du CSM soient désormais soumises à des obligations déontologiques.

2. Le déport des membres du CSM

L'abstention (également dénommée déport) est la démarche spontanée d'un magistrat qui estime qu'il ne doit pas participer à l'instruction ou au jugement d'une affaire. Cette faculté a pour objectif d'éviter que puissent naître des doutes sur l'impartialité de la décision de justice, en raison de la participation de ce magistrat. Cette remise en cause possible de l'impartialité justifiant que le magistrat s'abstienne peut avoir comme fondement l'une des causes susceptible de conduire à une récusation du magistrat⁽³⁾ ou une estimation en conscience du magistrat lui-même.

(1) Conseil supérieur de la magistrature, Rapport public annuel 2008, page 91.

(2) Sur l'application du principe d'impartialité en dépit de l'exclusion de ce contentieux du champ de l'article 6 de la CEDH, voir notamment l'arrêt M. Wargniez (Conseil d'État, 6 novembre 2002, n° 225341).

(3) Les causes de récusation sont énumérées par l'article 341 du code de procédure civile : intérêt personnel à la contestation ; créancier, débiteur, héritier présomptif ou donataire de l'une des parties ; alliance jusqu'au quatrième degré d'une des parties ; procès avec l'une des parties ; connaissance antérieure de l'affaire comme juge, arbitre ou conseil ; administration des biens de l'une des parties ; lien de subordination avec l'une des parties ; amitié ou intimité notoire.

Cette faculté est prévue par l'article 339 du code de procédure civile pour les magistrats de l'ordre judiciaire⁽¹⁾ statuant en matière civile et par l'article R. 721-1 du code de justice administrative pour les membres de l'ordre administratif. La règle du déport s'applique également à certaines autorités administratives indépendantes, soit qu'elle soit explicitement prévue par le législateur⁽²⁾, soit qu'elle figure dans leur recueil d'obligations déontologiques⁽³⁾.

Au sein du Conseil supérieur de la magistrature, cette règle est déjà appliquée. Par exemple, le membre du CSM se trouvant dans la même juridiction que le magistrat dont le cas est examiné s'abstient de participer aux délibérations du CSM sur ce point.

La jurisprudence du Conseil d'État incite à respecter cette règle. Ainsi, la participation aux délibérations du CSM du chef de cour qui avait attiré l'attention du ministre sur les carences du magistrat sanctionné a pour conséquence une annulation de la décision du CSM⁽⁴⁾. De la même manière, une décision du CSM relative à une demande de récusation prise en présence du membre dont la récusation était demandée est irrégulière⁽⁵⁾.

Le Sénat propose que cette règle soit explicitement mentionnée pour les membres du CSM. La rédaction du deuxième alinéa de l'article 10-1 interdit à tout membre du CSM de délibérer ou de procéder à des actes préparatoires, lorsque sa présence ou sa participation pourrait entacher d'un doute l'impartialité de la décision rendue. Cette rédaction permet de s'assurer que l'obligation d'abstention devra être respectée non seulement par les magistrats membres du CSM mais également par l'avocat membre du CSM.

Afin de mieux distinguer la disposition relative au déport des membres du CSM de celle relative aux exigences déontologiques, votre commission a souhaité en faire un nouvel article 10-2.

3. Le rôle du président de chaque formation du CSM

Le troisième alinéa de l'article 10-1 introduit par le Sénat chargeait le président de chacune des formations du CSM d'assurer le respect des obligations posées aux premier et deuxième alinéas dudit article, en prenant pour cela les mesures appropriées.

(1) La première phrase de l'article 339 du code de procédure civile prévoit : « Le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre juge que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient. »

(2) Il en est ainsi pour la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (article 3 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004) ainsi que pour l'Autorité des marchés financiers (article L. 621-4 du code monétaire et financier).

(3) Il en est ainsi du Code de déontologie des membres du collège délibéré par le Conseil supérieur de l'audiovisuel le 4 février 2003, de la Charte de déontologie des membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes adoptée par l'ARCEP le 7 juin 2007.

(4) Conseil d'État (4ème et 6ème sous sections), Mme Roubiscoul, 29 juillet 2002, n° 224952.

(5) Conseil d'État (4ème et 6ème sous sections), Murciano, 30 juin 2003, n° 222160.

Cette disposition, bien que n'ayant fait l'objet que de commentaires succincts lors de la discussion au Sénat, suscite plus de questions qu'elle n'en résout, et a pour cette raison été supprimée par votre commission.

Les mesures appropriées susceptibles d'être prises par le président d'une formation ne sont pas détaillées. Or, ces mesures sont susceptibles d'être de nature différente selon qu'il s'agit de prévenir le risque qu'une décision rendue par le CSM soit entachée de partialité par la participation d'un membre ou qu'il s'agit de répondre à la violation d'une règle déontologique par un membre du CSM ou une personne dont il s'est attaché les services ⁽¹⁾.

L'absence de précision sur les mesures pouvant être prises par le président est par ailleurs susceptible de faire naître des contestations, dans l'hypothèse où l'une de ces mesures aurait pour effet de modifier la composition de la formation du CSM qui délibère.

Enfin, lors de son audition par votre commission, M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, a expliqué que « *pour pouvoir sanctionner un manquement caractérisé aux obligations déontologiques, on pourrait imaginer de conférer à la formation plénière du Conseil, saisie par le président de l'une des deux formations, la possibilité de prononcer, à une majorité qualifiée, la suspension d'un membre du Conseil auquel un tel manquement serait reproché. En outre, afin de solenniser ces obligations déontologiques, on pourrait aussi envisager de faire prêter un serment, devant la Cour de cassation, aux membres nommés et élus du Conseil.* » Ces considérations incitent à considérer que la sanction des obligations déontologiques, si elle devait être prévue, devrait provenir d'une décision collégiale.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 4 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Afin de solenniser leur entrée en fonctions, cet amendement prévoit que les membres du CSM prêtent serment.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Devant quelle autorité ce serment serait-il prêté ?

M. André Vallini. Devant le Président de la République, l'article 64 de la Constitution disposant qu'il est le garant de l'indépendance de la justice !

M. le rapporteur. Même si cela peut se comprendre, un tel signal ne me paraîtrait pas, en l'occurrence, très approprié.

(1) Le seul exemple d'un membre du CSM qui ait été suspendu de ses fonctions remonte à la IV^e République. Il s'agissait de M. Pierre Rolland-Lévy, qui avait révélé dans la presse des informations relatives au refus d'une demande de grâce d'un condamné, en mars 1951.

L'exposé sommaire de l'amendement CL 5 précise que ce serment se fonderait sur « le recueil des obligations déontologiques des magistrats », alors que la réforme constitutionnelle vise précisément à ouvrir la composition du CSM de manière que ces derniers ne soient pas majoritaires.

La Commission rejette l'amendement CL 4.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite, à l'unanimité, l'amendement CL 6 de M. André Vallini.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 5 du même auteur.

La Commission est saisie de l'amendement CL 27 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à revenir sur un ajout du Sénat aux termes duquel « le président de chaque formation du Conseil supérieur prend les mesures appropriées » en matière de respect de la déontologie et de déport. Mieux vaut que les membres du CSM déterminent eux-mêmes les modalités d'application des principes énoncés dans l'article, d'autant que la notion de « mesures appropriées » est juridiquement problématique.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle adopte l'article 6 bis modifié.

Article 7

(art. 11 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du Conseil supérieur de la magistrature

L'article 11 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit les règles relatives à la désignation de la personne chargée d'assurer le secrétariat administratif du CSM, tandis que les modalités de fonctionnement du conseil et l'organisation de son secrétariat sont renvoyées à un décret en Conseil d'État ⁽¹⁾.

En vertu du premier alinéa de l'article 11, le secrétaire administratif du CSM est choisi parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en cette qualité, par décret du Président de la République. Il est placé en position de détachement pour la durée du mandat des membres du CSM et ne peut être renouvelé dans ses fonctions qu'une seule fois. Il ne peut exercer d'autres fonctions.

(1) Les titres II et III du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature fixent ces règles.

Dès lors que le Président de la République n'est plus le président du CSM, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, il est légitime que le secrétaire administratif de ce conseil ne soit plus choisi par lui.

La rédaction initiale du présent article avait pour objet de tirer les conséquences de cette modification constitutionnelle en prévoyant que le secrétaire général du CSM serait nommé par décret du Président de la République sur proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite cour. Il était également proposé de supprimer la disposition limitant la durée du mandat du secrétaire général ainsi que le renouvellement de ses fonctions.

Sans revenir sur le changement d'appellation du secrétaire administratif du CSM, le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a :

- ajouté à la proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite cour l'avis du CSM lui-même sur cette proposition de nomination ;

- rétabli la durée du mandat du secrétaire général, équivalente à celle des membres du CSM, ainsi que la limitation à une seule fois du renouvellement dans ses fonctions.

Il peut sembler plus satisfaisant que le magistrat nommé secrétaire général du CSM ne le soit pas pour une durée indéterminée, mais avec un terme préfix. La limitation du renouvellement des fonctions garantit par ailleurs que ce poste ne puisse être occupé pendant plus de huit ans par la même personne.

Le fait d'exiger que le CSM donne son avis sur la proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite cour appelle pour sa part des remarques. En l'absence de précision sur la formation du CSM qui devrait donner son avis, il semble que le Sénat ait souhaité qu'il s'agisse de la réunion de l'ensemble des membres du CSM, ce qui correspondrait à une réunion dans une composition non prévue par le Constituant. D'autre part, dans la mesure où le secrétaire général sera renouvelé à l'occasion de la fin du mandat des membres du CSM, l'avis devrait être recueilli auprès du nouveau CSM, ce qui aurait pour effet de retarder la nomination du secrétaire général, laquelle ne pourrait intervenir dès l'entrée en fonction des nouveaux membres.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité supprimer cet avis du CSM, considérant que « *l'article 65 de la Constitution n'attribue en effet à aucune des trois formations du Conseil supérieur de la magistrature une compétence pour émettre un avis sur le choix du secrétaire général* »⁽¹⁾ Il n'a toutefois pas été suivi par le Sénat, qui s'est conformé à l'avis du rapporteur, selon lequel : « *dans le silence total du texte constitutionnel, il est donc de la compétence du législateur*

(1) Mme Michèle Alliot-Marie, compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2009 (J.O. Débats, Sénat), page 8 721.

organique, et de lui seul, de fixer les modalités de désignation du secrétaire général ».

Dans la mesure où le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi organique du 5 février 1994 n'est pas modifié, ces dispositions relatives à la procédure de nomination, à la durée du mandat et à son renouvellement, seront également applicables aux secrétaires généraux adjoints ⁽¹⁾.

Votre commission a souhaité revenir à la rédaction initiale du projet de loi organique, qui prévoit que le secrétaire général du CSM doit être nommé sur proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite cour. Une telle codirection est d'usage dans toutes les juridictions.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 28 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 7 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Dans la mesure où le Président de la République n'est plus membre de droit du CSM et ne le préside plus, il ne lui revient pas d'en nommer le secrétaire général.

M. le rapporteur. Le Président de la République nomme aux emplois publics mais ce sont bien le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près la Cour de cassation qui désignent le secrétaire général.

M. André Vallini. C'est ce type de disposition qui nous fait dire que ce texte reste au milieu du gué. On aurait pu se diriger vers un véritable conseil supérieur de la justice comme il en existe dans toutes les démocraties. Mais on n'arrive pas à émanciper le CSM – et, partant, la magistrature – du pouvoir exécutif.

M. le rapporteur. Pourtant, vous venez de demander que ses membres prêtent serment devant le Président de la République. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 29 du rapporteur.*

En conséquence, l'amendement CL 8 de M. André Vallini devient sans objet.

*La Commission **adopte** l'article 7 **modifié**.*

(1) Le CSM compte à l'heure actuelle un secrétaire administratif adjoint, comme cela est le cas depuis 1998.

Article 7 bis

(art. 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature

À l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel modifiant l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994, ayant pour objet d'affirmer l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature, dans les conditions déterminées par une loi de finances.

En l'état actuel de sa rédaction, l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit uniquement que les crédits de fonctionnement du CSM *« sont individualisés au sein du budget du ministère de la justice »*.

Dans le cadre du budget général, les crédits du CSM sont ceux d'une action du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice », programme dont le responsable est le directeur des services judiciaires. Ces crédits sont exécutés dans un budget opérationnel de programme dont le responsable est le secrétaire administratif du CSM.

Le rapporteur de la commission des Lois a considéré que la rédaction de l'article 12 n'était plus conforme à la nouvelle architecture budgétaire, en vertu de laquelle les crédits sont individualisés au sein de missions, lesquelles peuvent être interministérielles. En outre, comme l'a expliqué M. Jean-René Lecerf, *« elle pourrait entrer en conflit avec le transfert, qui a été prôné à plusieurs reprises par la commission des Lois, et notamment par notre collègue Yves Détraigne, des crédits alloués au CSM du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice » à la mission « Pouvoir publics » qui intègre d'ores et déjà les crédits alloués au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. »*⁽¹⁾

Le Gouvernement a émis un avis défavorable à cet amendement portant article additionnel. Mme Michèle Alliot-Marie a considéré que *« les modifications apportées par l'article 65 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle, n'ont ni pour objet ni pour effet de transformer le Conseil supérieur de la magistrature en un pouvoir constitutionnel, au même titre que le Conseil constitutionnel. »*

Le rapporteur a, en réponse au Gouvernement, fait observer que la rédaction proposée permettrait de faire figurer les crédits du CSM dans la dotation accordée aux pouvoirs publics, mais ne l'imposerait pas obligatoirement. Le Sénat a alors adopté l'amendement portant article additionnel.

Dans la mesure où les conditions de l'autonomie budgétaire du CSM sont renvoyées à une loi de finances, la présente disposition ne semble pas contraire aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances, qui impose que la

(1) *Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2009 (J.O. Débats, Sénat), page 8 723.*

loi de finances de l'année fixe par mission le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ⁽¹⁾.

Néanmoins le garde des Sceaux a fait savoir, lors de l'audition devant votre commission, que la disposition introduite au Sénat le conduirait sans doute à faire figurer les crédits du CSM dans la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Or, ce rattachement est loin de garantir que les arbitrages budgétaires en faveur du CSM puissent être aussi favorables qu'à l'heure actuelle.

En outre, une interprétation restrictive de l'article 7 *bis* pourrait avoir pour conséquence de contraindre le Gouvernement à isoler les crédits du CSM au sein d'un programme spécifique, alors que ces crédits représentent aujourd'hui l'une des huit actions du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice ». Cet isolement lui serait préjudiciable *a priori* et *a posteriori*.

A priori, le CSM serait quantité négligeable lors des conférences budgétaires (ses crédits en projet de loi de finances pour 2010 sont de 2,2 millions d'euros en crédits de paiement), et obtiendrait difficilement des arbitrages budgétaires favorables. À l'inverse, son inclusion actuelle dans un programme de plus de 2,8 milliards d'euros le fait bénéficier du poids budgétaire de son programme de rattachement.

A posteriori, le CSM bénéficierait certes d'une enveloppe qui lui serait propre, mais qui ne pourrait pas être abondée en gestion. Dans l'hypothèse où il aurait besoin de nouveaux moyens en personnel ou aurait épuisé ses autres crédits avant la fin de l'exercice budgétaire, il devrait obtenir une avance de crédits sous la forme d'un décret d'avance, ce qui est une procédure lourde. À l'inverse, le fait que le CSM figure actuellement dans un programme budgétaire très important peut lui permettre de bénéficier de crédits supplémentaires en provenance des autres actions du programme par simple décision du responsable de programme, dont les crédits sont fongibles.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 30 du rapporteur.

*En conséquence, l'article 7 bis est **supprimé**.*

(1) Le Conseil constitutionnel contrôle en effet la conformité aux dispositions organiques relatives aux lois de finances des dispositions qui peuvent être introduites dans une autre loi organique (voir notamment la décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, considérants 31 et 32, et la décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, considérants 34 et 35).

Article 8

(art. 13 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Réunions des formations du Conseil supérieur de la magistrature

La rédaction actuelle de l'article 13 de la loi organique du 5 février 1994, qui prévoit que le CSM se réunit sur convocation de son président ou, le cas échéant, du ministre de la justice, vice-président, n'est plus adaptée à la nouvelle composition de ce conseil telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il est donc proposé une nouvelle rédaction de l'article 13, à laquelle le Sénat a apporté une modification rédactionnelle, en vertu de laquelle chacune des formations du CSM se réunit sur convocation de son président. Ainsi, le Premier président de la Cour de cassation sera chargé de réunir la formation plénière ainsi que la formation compétente pour les magistrats du siège, tandis que le Procureur général près la Cour de cassation sera chargé de réunir la formation compétente pour les magistrats du parquet.

*

* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9

(art. 14 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Suppléance des présidents. Quorum

L'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 prévoit actuellement que chacune des formations du conseil doit comprendre, outre le président de séance, au moins cinq de ses membres pour délibérer valablement ⁽¹⁾. Il précise par ailleurs que la règle de délibération est à la majorité des voix.

Il est proposé de modifier cet article, afin d'y insérer de nouvelles règles relatives à la suppléance des présidents des trois formations du CSM, et afin de modifier les règles actuelles en matière de quorum.

1. Les nouvelles règles de suppléance du président

Dans l'ancienne rédaction de l'article 65 de la Constitution, le Président de la République était chargé de présider les formations du CSM, le garde des Sceaux en étant le vice-président. Toutefois, en raison de l'interdiction qui leur était faite d'assister aux séances relatives à la discipline des magistrats, il était dans ce cas

(1) Ce quorum est identique à celui qui avait été initialement exigé par l'article 11 de l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958. Toutefois, entre-temps, le nombre de membres de chacune des formations avait été porté de neuf à douze.

prévu par l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994 que le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite cour présidaient les formations disciplinaires compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet. En cas d'empêchement, ils pouvaient être suppléés par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation membre de la formation compétente.

Il est proposé d'insérer un nouvel alinéa au début de l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994, afin de prévoir que le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près ladite cour, qui doivent désormais présider respectivement la formation compétente pour les magistrats du siège et celle compétente pour les magistrats du parquet, seront suppléés, en cas d'empêchement, pour le premier par le magistrat hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation et pour le second par le magistrat hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation.

M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats, a demandé au nom de son syndicat *« que les hypothèses d'absence du Premier président ou du Procureur général de la Cour de cassation soient explicitement fixées, afin que ceux-ci ne décident pas eux-mêmes s'ils se font remplacer ou non »*.

Votre rapporteur tient à faire observer qu'il est logique que la règle retenue en matière de suppléance soit identique à celle qui prévalait jusqu'à présent dans le seul cas des formations siégeant en matière disciplinaire. De ce point de vue, le présent article n'est pas en retrait par rapport à l'état actuel du droit, mais adapte ce droit aux nouvelles règles de présidence des formations du CSM.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi organique une règle de suppléance de la formation plénière, dans la mesure où l'article 65 de la Constitution prévoit déjà dans ce cas que le Procureur général près la Cour de cassation peut suppléer le Premier président de ladite cour.

2. La modification des règles de quorum

Le présent article prévoyait initialement de modifier le quorum exigé pour les délibérations des formations du CSM, en exigeant la présence de huit membres, outre le président de séance. Ce passage du quorum de six à neuf était justifié par la modification de la composition des formations, et l'augmentation de leur nombre de membres (désormais quinze membres pour chacune des trois formations et seize pour les formations siégeant en matière disciplinaire).

Le Sénat, tout en approuvant l'augmentation du quorum, a souhaité, sur proposition de la commission des Lois, y apporter une modulation, en distinguant le cas des formations siégeant en matière disciplinaire.

L'article 11 du présent projet de loi organique prévoit que les membres du CSM appartenant à la commission d'admission des requêtes chargée d'examiner les plaintes des justiciables ne pourront siéger dans la formation disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire renvoyée à ladite commission, ce qui pourra avoir pour conséquence de réduire de seize à douze le nombre de membres susceptibles de siéger dans une formation disciplinaire.

En outre, sur proposition de la commission des Lois, le Sénat a ajouté, dans un nouvel article 11 *bis* du présent projet de loi organique, une règle relative au rétablissement éventuel de la parité entre magistrats et non-magistrats au sein de la formation siégeant en matière disciplinaire.

Le cumul de ces deux dispositions peut avoir pour conséquence de rendre difficile le respect d'un quorum fixé à neuf membres, sans compter le fait que la combinaison de ce quorum avec la règle de la parité obligatoire reviendrait en pratique à exiger la présence de dix membres. C'est la raison pour laquelle le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a abaissé le quorum à huit dans le cas des formations siégeant en matière disciplinaire – le quorum étant par ailleurs maintenu à neuf membres dans les autres hypothèses.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 9 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Pour éviter de déséquilibrer les formations disciplinaires, qui doivent être paritairement composées, nous proposons de spécifier à l'avance la personne appelée à remplacer le Premier président de la Cour de cassation ou le Procureur général près la Cour de cassation au cas où ceux-ci seraient empêchés.

M. le rapporteur. Il est normal que la suppléance soit assurée par le magistrat de grade le plus élevé après celui qu'il supplée. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 31 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 9 **modifié**.*

Article 10

(art. 16 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Coordination

En vertu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet sera chargée de donner son avis

sur toutes les nominations de magistrats du parquet, y compris lorsqu'il s'agit d'emplois pourvus en Conseil des ministres ⁽¹⁾.

Par conséquent, il convient de modifier l'article 16 de la loi organique du 5 février 1994, qui exclut actuellement l'avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les nominations de magistrats aux fonctions du parquet pourvues en Conseil des ministres.

C'est l'objet du présent article, qui permet par conséquent de prévoir, pour l'ensemble des nominations de magistrats du parquet, que l'avis de la formation compétente sera donné sur les propositions du ministre de la justice et après un rapport fait par un membre de cette formation.

Lors de la discussion en séance publique au Sénat, un débat s'est engagé sur un amendement présenté par les sénateurs socialistes et visant à rendre public l'avis donné par la formation compétente pour les magistrats du parquet. Le Gouvernement, qui s'est déclaré défavorable à cette publicité, en estimant qu'elle pourrait entraîner des situations dans lesquelles des justiciables contesteraient l'autorité du magistrat ayant fait l'objet d'un tel avis, a été suivi par le Sénat.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 10 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Par cet amendement, nous proposons que les avis de la formation compétente du CSM pour les nominations de magistrats aux fonctions du parquet soient motivés et rendus publics. Mme la garde des Sceaux a objecté la semaine dernière que cette publicité pouvait, le cas échéant, porter préjudice à la carrière des magistrats concernés, mais on peut faire confiance au CSM pour ne pas formuler des avis trop désobligeants.

M. le rapporteur. Avis défavorable. À cette première objection s'en ajoute une autre : si l'avis est rendu public, un justiciable pourrait, le cas échéant, s'en servir dans une procédure en cours.

M. Dominique Perben. S'il faut en effet éviter que l'avis soit rendu public, sa motivation est un vrai sujet en ce qui concerne le parquet.

Je demeure opposé à ce que l'avis du CSM lie le garde des Sceaux, s'agissant de la nomination des magistrats du parquet. Cela étant, lorsque j'ai exercé la fonction de garde des Sceaux, j'ai regretté l'absence de toute discussion. La motivation permettrait sans doute un meilleur dialogue, comme l'a suggéré

(1) En vertu de l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, les emplois de Procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel sont pourvus en Conseil des ministres.

d'ailleurs le Procureur général Nadal. Sans négliger le fait qu'elle modifierait l'équilibre existant, je trouve la proposition intéressante.

M. André Vallini. Je veux bien rectifier mon amendement pour ne garder que la motivation, en renonçant à la publicité.

M. le rapporteur. Chaque avis du CSM est accompagné d'un rapport qui donne le pourquoi de cet avis. Il y a donc un risque de redondance. À tout le moins, cela mériterait un examen plus approfondi. Avis défavorable donc, même après modification de l'amendement.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle adopte l'article 10 sans modification.

Article 11

(art. 18 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Dispositions relatives aux commissions d'admission des requêtes chargées d'examiner les plaintes des justiciables

L'une des modifications majeures introduites dans l'article 65 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est la faculté ouverte aux justiciables de saisir le CSM, dans les conditions fixées par la loi organique.

Les conditions dans lesquelles les justiciables pourront saisir le CSM sont prévues par l'article 18 du présent projet de loi organique, qui insère un nouvel article 50-3 dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature. Toutefois, dans la mesure où il est prévu d'instaurer un filtre des plaintes des justiciables par une commission des requêtes avant que l'une des formations disciplinaires du CSM en soit saisi, il est proposé, par le présent article, de fixer la composition et les règles de fonctionnement de cette commission des requêtes.

Les dispositions relatives à la commission des requêtes peuvent opportunément s'inscrire dans l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994, qui figure dans la section consacrée au conseil supérieur siégeant en formation disciplinaire et qui comprend actuellement des dispositions relatives à la présidence du CSM qui doivent être abrogées en raison de leur incompatibilité avec les nouvelles règles de présidence des formations du CSM.

1. La composition de la commission des requêtes

Le projet initial prévoyait que l'examen des plaintes des justiciables serait confié « à une ou plusieurs sections », chaque section étant composée, pour chacune des formations du CSM, de quatre de ses membres - deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés à chaque année par le président de la formation.

Le projet prévoyait également que le président de la section soit désigné par le président de la formation compétente.

Il prévoyait enfin que les membres de la section ne puissent siéger dans la formation disciplinaire saisie d'une affaire qui lui aurait été renvoyée par la section dont ils sont membres. La commission des Lois du Sénat avait proposé d'étendre cette interdiction de siéger au cas où une formation disciplinaire serait saisie de faits identiques à ceux dénoncés par un justiciable dont la plainte aurait été rejetée.

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, avait souhaité modifier le nom de cette formation restreinte chargée de filtrer les plaintes des justiciables, et l'avait renommée « *commission des requêtes* ».

Surtout, la commission des Lois avait apporté au dispositif initial du projet de loi un changement substantiel en prévoyant que la ou les commissions des requêtes seraient communes aux deux formations du CSM, compétentes respectivement à l'égard des magistrats du siège et à l'égard des magistrats du parquet. Comme l'expliquait M. Jean-René Lecerf dans son rapport : « *il semble préférable de créer une instance de filtrage commune pour l'examen des plaintes visant le siège ou le parquet. En effet, certaines saisines peuvent concerner simultanément des magistrats du siège que des magistrats du parquet, comme ce fut le cas dans l'affaire d'Outreau. Par ailleurs, la création d'un filtre commun permettrait d'éviter des divergences de traitement entre les plaintes visant le siège et celles visant le parquet. **L'efficacité et la crédibilité du dispositif accordant aux justiciables un nouveau droit reposent largement sur une unité de traitement des plaintes.*** »⁽¹⁾ La composition de chaque commission des requêtes qui était proposée était la suivante :

— un magistrat du siège issu de la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège, élu par cette formation ;

— un magistrat du parquet issu de la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet, élu par cette formation ;

— deux personnalités élues à raison d'une chacune par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et par la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, parmi les membres du CSM n'appartenant pas à l'ordre judiciaire.

Enfin, la commission des Lois avait également souhaité que le président de chaque commission des requêtes soit élu en son sein, et non pas désigné par le président de l'une des formations du CSM – le choix du président chargé de nommer à la présidence de la commission des requêtes posant un problème de concurrence entre Premier président et Procureur général dès lors que la commission des requêtes est commune aux deux formations.

(1) Rapport n° 635 précité, page 71.

En séance publique, le Sénat, sur proposition du Gouvernement, a rétabli le texte initial du projet de loi relatif aux instances chargées de filtrer les plaintes, en proposant uniquement de les renommer « commission d'admission des requêtes ». Mme Michèle Alliot-Marie a en effet expliqué qu'il est souhaitable que les commissions d'admission des requêtes soient distinguées pour le siège et pour le parquet : « *En effet, les types de plaintes sont assez différentes et doivent être étudiées en fonction de la responsabilité et de la place de chacun. Ainsi, on garantit la constitutionnalité du dispositif. Je rappelle en effet que les compétences des deux formations – siège et parquet – du Conseil supérieur de la magistrature sont fixées par l'article 65 de la Constitution. En matière disciplinaire, les membres de chaque formation ont donc une compétence limitée à la discipline des magistrats du siège ou à celle des magistrats du parquet.* »⁽¹⁾

Le raisonnement ainsi exposé par la garde des Sceaux peut être conforté par le fait que, une fois la plainte jugée recevable, la commission d'admission des requêtes est chargée, en vertu des articles 18 et 25 du présent projet de loi organique, d'instruire cette plainte. En ce sens, l'examen de la plainte jugée recevable marque le début de la procédure disciplinaire, et il serait contraire à l'article 65 de la Constitution qu'une partie de la procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat ne soit pas conduite par des membres de la formation disciplinaire compétente.

Par conséquent, les quatre membres de chaque commission d'admission des requêtes seront deux magistrats de la formation compétente et deux personnalités n'appartenant pas au corps judiciaire désignés, chaque année, par le président de la formation en question. Le président de chaque commission d'admission des requêtes sera également désigné par le président de la formation.

En revanche, le Gouvernement a pris en compte l'extension des interdictions de siéger dans la formation disciplinaire pour les membres d'une commission d'admission des requêtes, qui avait été proposée par la commission des Lois du Sénat. Par conséquent, les membres d'une commission d'admission des requêtes devront se déporter :

— lorsque la formation disciplinaire est saisie d'une affaire renvoyée par la commission des requêtes à laquelle ils appartiennent ;

— lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi, par le garde des Sceaux (sur le fondement de l'article 50-1 ou du premier alinéa de l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature), par les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel (sur le fondement de l'article 50-2 de l'ordonnance précitée) ou par les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel (sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 63 de l'ordonnance précitée), de faits identiques à

(1) *Compte rendu de la séance du 15 octobre 2008 (J.O. Débats, Sénat), page 8 726.*

ceux dénoncés par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte.

Cette exclusion de la participation à la formation disciplinaire du CSM est légitime, dans la mesure où la participation antérieure aux travaux de la commission d'admission des requêtes sur les mêmes faits serait susceptible d'entacher la décision de la formation disciplinaire de partialité.

2. Les règles de fonctionnement de la commission des requêtes

Les trois derniers alinéas du présent article, qui définissent les règles de fonctionnement de la section de filtrage, n'ont pas été modifiés par le Sénat, sinon pour renommer la section de filtrage commission d'admission des requêtes.

Il est prévu que la commission d'admission des requêtes examine les plaintes présentées par les justiciables, dans les conditions prévues par les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance organique portant statut de la magistrature (tels qu'ils résultent respectivement de l'article 18 et de l'article 25 du présent projet de loi organique).

Un quorum de trois membres est exigé pour qu'une section délibère valablement et la délibération doit avoir lieu à la majorité des voix.

En cas de partage égal des voix, l'examen de la plainte doit être renvoyé à la formation compétente du CSM.

Sur ce dernier point, M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats, a fait observer, lors de son audition par votre commission, qu'il semble peu satisfaisant que le doute ne profite pas au magistrat mis en cause. L'Union syndicale des magistrats a également fait valoir que le parallélisme des formes avec les règles s'appliquant à la procédure devant la formation disciplinaire devrait conduire à une absence de renvoi en cas de partage égal des voix.

Votre rapporteur considère néanmoins que le partage égal des voix n'a pas le même sens quand il s'agit de la commission d'admission des requêtes et quand il s'agit de la formation disciplinaire. Le partage égal des voix devant la commission d'admission des requêtes peut révéler l'existence d'éléments suffisants pour qu'une décision de la formation disciplinaire soit nécessaire. La formation disciplinaire jouerait ainsi un rôle de départiteur. En revanche, il est logique que, dans le cadre de la formation disciplinaire, le partage égal des voix vaille renvoi du magistrat des fins de la poursuite dans le cas de la formation siège et avis en faveur de l'absence de sanction dans le cas de la formation parquet, car la règle inverse serait alors contraire à l'adage *in dubio pro reo*.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 32 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 11 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Il s'agit d'instituer un tirage au sort.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il y aura probablement plusieurs commissions d'admission des requêtes.

M. André Vallini. Ces commissions siégeront-elles en même temps sur des affaires différentes ?

M. le rapporteur. C'est possible, ne serait-ce que pour éviter de bloquer le système au moment de la mise en place du dispositif, où l'on assistera certainement à un afflux de plaintes.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 12 du même auteur.

M. André Vallini. Pour limiter le pouvoir discrétionnaire du président de la formation, il semble légitime que le président de la commission d'admission des requêtes soit élu par la formation plénière du CSM.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 33 et CL 34 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 13 de M. André Vallini.

M. André Vallini. L'absence de majorité au sein de la commission d'admission devrait conduire au rejet de la requête et non à la poursuite de la procédure, un peu comme en matière pénale où le doute doit profiter à l'accusé.

M. le rapporteur. Avis défavorable. En matière disciplinaire, certes, le texte prévoit qu'il n'y a pas sanction en cas de partage de voix. Au stade de la procédure de renvoi de la plainte, ce cas de figure doit au contraire conduire à l'examen de la requête, précisément pour écarter le doute.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.*

Article 11 bis

(art. 18-1 [nouveau] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

**Obligation de parité des formations du Conseil supérieur de la magistrature
siégeant en matière disciplinaire**

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois puis le Sénat ont adopté un article additionnel tendant à introduire un nouvel article 18-1 au sein de la loi organique du 5 février 1994, pour imposer le respect de la parité entre les membres magistrats et les membres n'appartenant pas à l'ordre judiciaire au sein des formations siégeant en matière disciplinaire.

La rédaction de l'article additionnel retenue par la commission des Lois prévoyait que la formation siégeant en matière disciplinaire doit comprendre un nombre égal de membres appartenant à l'ordre judiciaire et n'y appartenant pas. Si l'égalité n'est pas atteinte, un tirage au sort permettra de désigner ceux des membres en surnombre qui ne participeront pas aux délibérations de la formation.

En séance, le Gouvernement a présenté un amendement de suppression de cette disposition, en invoquant à la fois des arguments de fait et de droit : *« Tout d'abord, le constituant n'a pas imposé un fonctionnement paritaire du CSM : il a simplement prévu une composition paritaire, ce qui est différent. Du reste, un fonctionnement paritaire risquerait de conduire à des blocages dans un grand nombre de cas. Ensuite, tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont un droit égal à siéger en matière disciplinaire. Exclure certaines personnes, alors qu'elles ont un droit à siéger, pour parvenir à la parité, est en totale contradiction avec ce qu'a voulu le constituant. »*⁽¹⁾

En réponse au Gouvernement, le rapporteur a souligné qu'*« il résulte clairement des travaux préparatoires que l'intention du constituant – en tout cas telle que l'interprète la commission des lois – a été d'imposer le respect de la parité en matière disciplinaire. Il importe donc de remédier aux éventuelles ruptures d'équilibre qui pourraient être provoquées par l'empêchement légitime de l'un des membres de la formation ou son départ. »* Par ailleurs, M. Jean-René Lecerf a souligné que l'exigence du maintien d'une parité entre magistrats et non-magistrats lorsqu'une formation siège en matière disciplinaire rejoint les standards européens⁽²⁾.

Le Sénat, suivant l'avis du rapporteur, a rejeté l'amendement de suppression du Gouvernement.

En revanche, le Sénat a adopté l'amendement présenté par le rapporteur supprimant la disposition prévoyant que le rétablissement de la parité entre magistrats et non-magistrats s'effectuerait par la voie du tirage au sort. Le

(1) Mme Michèle Alliot-Marie, *compte rendu de la séance du 15 octobre 2009 (J.O. Débats, Sénat)*, page 8 728.

(2) *Rapport n° 635 précité*, page 73, et également *compte rendu de séance du 15 octobre 2009 (J.O. Débats, Sénat)*, page 8 728.

rapporteur a expliqué qu'il semblait préférable de « *laisser la question du mécanisme permettant de rétablir la parité à l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature.* » Il est à espérer que le fait de ne pas prévoir les conditions dans lesquelles l'exigence de parité posée par la loi organique pourra être respectée ne puisse pas être jugé comme une incompétence négative du législateur organique.

Plus encore, se pose la question de la constitutionnalité de la disposition.

Une lecture littérale de la Constitution, telle que celle soutenue par le Gouvernement, pourrait conduire à considérer qu'il n'est pas possible d'empêcher l'un des membres d'une formation siégeant en matière disciplinaire de participer aux délibérations de cette formation.

En sens inverse, lors de la révision constitutionnelle, le Constituant a souhaité que les formations du CSM siégeant en matière disciplinaire soient composées à parité de magistrats et de membres n'appartenant pas à l'ordre judiciaire. Comme l'expliquait M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur au Sénat du projet de loi constitutionnelle et auteur de l'amendement permettant une composition paritaire des formations disciplinaires, cette règle de composition reflète le souhait de voir une délibération paritaire : « *Votre commission estime que la présence paritaire des magistrats et des non magistrats au sein des formations du CSM exerçant une compétence disciplinaire constitue une condition de l'indépendance de la justice.* » ⁽¹⁾ De ce point de vue, le présent article traduit cette intention.

L'article introduit par le Sénat permet de prendre en compte les conséquences résultant des empêchements de certains membres, qui seraient susceptibles de modifier l'équilibre retenu par la Constitution. Plusieurs causes peuvent en effet conduire à une composition déséquilibrée de la formation disciplinaire. Il peut arriver qu'un magistrat membre de cette formation se déporte ⁽²⁾. L'absence du président de la formation, suppléé par le magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, peut également avoir pour effet de déséquilibrer la formation en faveur des non-magistrats. En sens inverse, dans l'hypothèse où un membre non-magistrat serait absent, il conviendrait de prévoir de la même façon qu'un des magistrats de la formation ne participe pas aux délibérations.

En tout état de cause, les conséquences que pourrait avoir cette disposition en terme de nombre de membres participant aux délibérations en matière disciplinaire seront strictement limitées par le quorum exigé à l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 (tel qu'il résulte de l'article 9 du présent projet de loi

(1) Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République, *Sénat, session ordinaire 2007-2008, n° 387, page 193*

(2) Toutefois, dans l'hypothèse où le cas dont serait saisie la formation aurait été examiné auparavant par la commission d'admission des requêtes, les règles de déport s'appliqueraient à deux magistrats et deux non-magistrats, ce qui ne poserait pas de problème de parité.

organique) : il ne sera pas possible que la formation disciplinaire délibère en comptant moins de quatre magistrats et quatre non-magistrats.

En outre, cet article permettra d'assurer une plus grande conformité du CSM aux standards qui ont pu être affirmés au niveau européen. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution, le 30 septembre 2009, dans laquelle elle invite la France « à envisager de rétablir une majorité de juges et de procureurs au sein du Conseil supérieur de la magistrature ».

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 14 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Cet amendement vise à créer un mécanisme garantissant, par tirage au sort, qu'en cas d'empêchement d'un ou de plusieurs conseillers les formations siégeant en matière disciplinaire comportent le même nombre de magistrats et de non-magistrats.

M. le rapporteur. Le sujet est difficile. L'article 11 *bis*, introduit par le Sénat, prévoit que la formation disciplinaire doit toujours siéger à parité, et le Sénat a invoqué à cet égard l'article 65 de la Constitution, qui ne dit pas du tout cela. Sachant que le projet de loi organique sera de toute façon examiné par le Conseil constitutionnel, il me semble préférable d'éviter que la loi soit trop bavarde et de laisser au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'organiser lui-même cette parité.

M. Jean-Paul Garraud. Il serait choquant que la parité ne soit pas respectée en matière de discipline des magistrats. Si l'on ne fixe pas de règles en cas d'empêchement, on s'expose à des situations paradoxales.

M. le rapporteur. Notez bien que je n'ai pas déposé d'amendement tendant à supprimer cet article. J'ai simplement fait état de mes réserves quant à l'appréciation que le Conseil constitutionnel pourrait en faire. Vraiment, le mieux serait d'en rester là, même si l'amendement a par ailleurs sa logique.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle adopte l'article 11 bis sans modification.

Article 11 ter (nouveau)

(art. 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Coordination

Le présent article, introduit par votre commission sur proposition de votre rapporteur, a pour objet de procéder à une coordination dans l'article 20-1 de la loi organique du 5 février 1994.

Cet article, introduit par la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, a pour objet de confier au CSM le soin d'émettre un avis sur toute demande de mise en position de détachement ou de disponibilité émise par un magistrat pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé. Dans le même temps, l'article 72 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, précise le contenu de cet avis, et désigne plus précisément l'instance compétente pour émettre cet avis : il s'agit de la formation du CSM compétente à l'égard du magistrat, selon qu'il s'agit d'un magistrat du siège ou du parquet. Le présent article reprend cette désignation dans l'article 20-1 de loi organique du 5 février 1994.

Dans la mesure où l'article 76 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit par ailleurs que la procédure d'avis prévue à l'article 20-1 de la loi organique du 5 février 1994 doit s'appliquer lorsqu'un magistrat accomplit sa mobilité statutaire, la précision introduite à l'article 20-1 selon laquelle la formation du CSM qui sera chargée de donner son avis sera, en toute hypothèse, celle compétente en matière de nominations pour le magistrat concerné, est d'autant plus utile.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 35 du rapporteur portant article additionne.*

Article 12

(art. 20-2 [nouveau] de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994)

Compétences de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature

La nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution prévoit l'existence et la composition d'une formation plénière, mais précise également les compétences de cette formation : « *Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur*

toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. »

L'énumération de ces compétences de la formation plénière figurant dans la Constitution est exclusive de toute autre compétence.

Par conséquent, il est proposé d'insérer un nouvel article 20-2 qui énumère, tout en les précisant, les compétences de la formation plénière. Sont ainsi évoquées :

— la compétence pour connaître des demandes formulées par le Président de la République en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ⁽¹⁾ ;

— la compétence pour connaître des demandes formulées par le garde des Sceaux en matière de fonctionnement de la justice.

Par ailleurs, la rédaction initiale du présent article proposait de préciser la compétence pour se prononcer sur les questions de déontologie des magistrats : la formation plénière devrait élaborer et rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. Par coordination, la disposition actuelle du troisième alinéa de l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative à l'élaboration et à la publicité du recueil des obligations déontologiques des magistrats était supprimée ⁽²⁾.

La commission des Lois du Sénat a proposé de prévoir que la formation plénière ne se limite pas à l'élaboration du recueil des obligations déontologiques des magistrats mais puisse également se prononcer *proprio motu* sur les questions de déontologie des magistrats.

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a présenté un amendement visant à rétablir le texte initial, qui a été rejeté par le Sénat.

Le fait d'ouvrir à la formation plénière la faculté de se prononcer sans en être saisi par le ministre de la justice sur les questions de déontologie des magistrats pose néanmoins la question de l'interprétation qu'il convient de donner à la deuxième phrase du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, introduite par la voie d'un amendement gouvernemental : « *Il se prononce, dans la même formation [i.e. en formation plénière], sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. »*

(1) La dernière demande d'avis du Président de la République au Conseil supérieur de la magistrature est en date du 8 mars 2004.

(2) Cette disposition avait été introduite, sur proposition de votre rapporteur, dans la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats. Afin d'élaborer ce recueil, le CSM a réuni un groupe de travail, fait réaliser un sondage auprès du public ainsi qu'un autre auprès des magistrats, accueilli les contributions des magistrats et mis en place des correspondants-déontologie dans chacune des cours d'appel. Les premiers résultats de ce travail figurent dans le Rapport d'activité pour 2008.

Soit la saisine du ministre de la justice doit être lue en facteur commun aux questions de fonctionnement de la justice et aux questions de déontologie, et, dans cette hypothèse, la rédaction retenue par le Sénat ne serait pas conforme au texte constitutionnel.

Soit la saisine du ministre de la justice porte sur les seules questions de fonctionnement de la justice, et la rédaction du Sénat est alors fidèle au texte constitutionnel. Le CSM pourra alors continuer à émettre des avis en matière de déontologie, comme il a déjà eu l'occasion de le faire à plusieurs reprises ⁽¹⁾.

La syntaxe incite à privilégier la seconde lecture. En outre, il semble à votre rapporteur que le Constituant n'a pas entendu remettre en cause la mission qui avait été confiée au CSM, par la loi organique du 5 mars 2007, d'élaborer un recueil des obligations déontologiques. Dès lors, il serait pour le moins curieux que la formation plénière ait compétence pour élaborer un recueil des obligations déontologiques des magistrats mais n'ait pas la possibilité de se prononcer d'elle-même sur toute question disciplinaire.

Toutefois, il conviendra que la formation plénière ne puisse empiéter sur le champ de compétence des formations disciplinaires, et par conséquent qu'elle ne se prononce pas sur des affaires particulières ⁽²⁾.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 15 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Nous proposons que le CSM s'apparente davantage à un véritable conseil supérieur de la justice en lui permettant de se saisir de tout sujet touchant à l'indépendance de la justice et à la déontologie des magistrats.

M. le rapporteur. Avis défavorable car l'article 65 de la Constitution indique précisément les compétences du CSM. Hormis une compétence « *proprio motu* » en matière de déontologie, la saisine revient au Président de la République ou au garde des Sceaux. Aller au-delà de ce qu'indique la Constitution présente une difficulté.

M. André Vallini. Je doute que ma proposition soit anticonstitutionnelle. Décidément, le rapporteur paraît très fermé ce matin !

M. le rapporteur. Je ne suis pas fermé, j'essaie de faire une analyse juridique raisonnable.

(1) Voir notamment l'avis sur 2 octobre 2003, celui du 20 mai 2005.

(2) Tel a d'ailleurs déjà été le comportement de la formation plénière, qui a par exemple, dans son avis du 27 mai 1998 en réponse à une demande du garde des Sceaux, refusé d'émettre un avis plus précis afin de ne pas méconnaître l'obligation d'impartialité.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle adopte l'article 12 sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Article 13

(art. 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Coordination

Jusqu'à présent, l'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoyait que les magistrats du parquet placés hors hiérarchie dont les emplois sont pourvus en Conseil des ministres étaient nommés par décret du Président de la République.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant chargé la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet de donner son avis sur toutes les nominations de magistrats du parquet, y compris lorsqu'il s'agit d'emplois pourvus en Conseil des ministres, il convient, par coordination, de modifier l'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, de la même manière qu'il est proposé par l'article 10 du présent projet de loi organique de procéder à une coordination similaire dans la loi organique du 5 février 1994.

Il convient d'ajouter que, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, les emplois de Procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel demeureront pourvus en Conseil des ministres.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 16 de M. André Vallini.

Puis elle adopte l'article 13 sans modification.

Article 14

(art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Dispositions relatives à l'exercice de la fonction de procureur général près une cour d'appel

L'article 38-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 a été introduit par la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, dans laquelle a été fixée la durée maximale d'exercice de certaines fonctions judiciaires.

À ce titre, l'article 38-1 prévoit que les fonctions de procureur général près une même cour d'appel ne peuvent être exercées pendant plus de sept ans. Toutefois, à la différence des autres fonctions pour lesquelles le statut de la magistrature prévoit un délai maximal d'exercice, il n'est actuellement pas prévu de règle spécifique en matière d'affectation au terme des sept années.

À l'occasion de la loi organique du 5 mars 2007, le législateur avait souhaité introduire une disposition garantissant une nomination de droit à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, à l'issue de la période de sept ans. Le Conseil constitutionnel avait toutefois été conduit à censurer cette disposition, qui prévoyait que cette nomination devait intervenir après avis du CSM mais privait dans le même temps cet avis d'effet utile, la nomination étant de droit ⁽¹⁾.

Dès lors que le CSM sera désormais conduit à donner son avis lors de la nomination aux fonctions de procureur général près une cour d'appel, il est possible de surmonter l'obstacle de la nomination de droit, dans la mesure où le CSM pourra se prononcer de manière concomitante sur la nomination comme procureur général près une cour d'appel et comme magistrat hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation.

Le présent article propose par conséquent :

— que la fonction de procureur général près une cour d'appel soit exercée par un magistrat hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, désigné par décret du Président de la République après avis du CSM ;

— que le magistrat n'occupant pas déjà cet emploi soit nommé concomitamment à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation et procureur général près une cour d'appel.

Ces deux nouvelles dispositions permettent par conséquent d'introduire également dans l'article 38-1 les mêmes dispositions relatives à l'expiration de la période d'exercice des fonctions que pour les fonctions de premier président d'une cour d'appel :

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, considérants 15 à 19.

— six mois avant l'expiration de cette période, le procureur général peut solliciter sa nomination, de droit, en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires ;

— à l'expiration de cette période et à défaut d'avoir reçu une autre affectation (ou bien avant ce terme en cas de décharge des fonctions sur sa demande ou en raison d'une sanction disciplinaire), le procureur général est déchargé de cette fonction et exerce celle de magistrat du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation.

Le Sénat a adopté sans modification cet article qui permet d'instaurer un strict parallélisme dans le traitement des magistrats nommés premier président d'une cour d'appel et de ceux nommés procureur général près une cour d'appel.

*

* *

La Commission adopte l'article 14 sans modification.

Article 14 bis

(art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Clarification de la notion de faute disciplinaire

Cet article est issu d'un amendement du rapporteur du Sénat, adopté par sa commission des Lois, qui vise à clarifier la définition de la faute disciplinaire.

L'article 43 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée dispose que « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire* ».

Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des magistrats, quelle que soit leur position statutaire. Pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice, l'article 43 précité prévoit que la faute s'apprécie en tenant compte des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.

L'instauration d'un régime de faute disciplinaire est le corollaire de l'absence de responsabilité du magistrat à raison de ses décisions juridictionnelles. Il s'agit d'un principe fondamental qui trouve ses fondements dans l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il convient donc de distinguer une erreur d'appréciation de droit ou de fait et une faute disciplinaire. La ligne de partage entre ces deux notions est établie par le Conseil supérieur de la magistrature et confirmée par le Conseil d'État.

En conséquence, le Conseil supérieur de la magistrature a estimé que l'absence de responsabilité du magistrat à raison de ses décisions juridictionnelles s'efface devant la faute disciplinaire lorsqu'il a, « *de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle* » ⁽¹⁾.

Cette décision de principe a été confirmée par le Conseil d'État ⁽²⁾ qui a jugé que « *dès lors que les faits étaient ainsi établis dans des décisions rendues sur des recours dirigés contre les décisions litigieuses de [M. X...] et devenues définitives, le conseil supérieur a pu, dans son appréciation souveraine légalement décider que les violations par le requérant des règles de compétence et de saisine de sa juridiction constituaient des manquements graves et réitérés aux devoirs de son état de nature à justifier une sanction disciplinaire* ».

S'inspirant de cette jurisprudence, le législateur a tenté de préciser la notion de faute disciplinaire dans la loi organique. L'article 14 du texte adopté n° 697 ⁽³⁾ prévoyait que « *constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive* ».

Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la Constitution ⁽⁴⁾. En effet, si l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité le Conseil constitutionnel a estimé que « *ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive* » ⁽⁵⁾.

La rédaction du présent article, proposée par la commission des Lois du Sénat, apparaît conforme à la jurisprudence constitutionnelle tout en apportant une clarification pour le justiciable dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée.

Entendue par votre commission, Mme Naïma Rudloff, secrétaire générale du syndicat national des magistrats FO a estimé que cette rédaction était beaucoup trop vague puisque presque toutes les règles de procédure garantissent les droits des parties.

(1) Conseil supérieur de la magistrature, décision S 44 du 8 février 1981.

(2) Conseil d'État (10ème et 3ème sous-sections réunies), 5 mai 1982, n° 33724.

(3) Projet de loi organique relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, texte adopté n° 697, 22 février 2007.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007.

(5) Considérant n° 9.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 36 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 14 bis modifié.

Article 15

(art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Sanctions disciplinaires

Le présent article aménage le régime des sanctions disciplinaires des magistrats.

L'article 45 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée fixe une échelle des sanctions comportant neuf niveaux. De la sanction la moins grave à la plus lourde, il s'agit :

- de la réprimande avec inscription au dossier ;
- du déplacement d'office ;
- du retrait de certaines fonctions ;
- de l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ;
- de l'abaissement d'échelon ;
- de l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;
- de la rétrogradation ;
- de 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 ;
- de la révocation, avec ou sans suspension des droits à pension.

Rappelons qu'en outre l'article 44 de l'ordonnance du 22 décembre précitée prévoit qu'en dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un « *avertissement* » aux magistrats placés sous leur autorité. L'avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période.

Par ailleurs, l'article 79 de cette même ordonnance permet le retrait de l'honorariat du magistrat honoraire pour des faits commis depuis son admission à la retraite ou pour une faute disciplinaire commise pendant la période d'activité du magistrat, si elle n'a été connue du ministère de la justice qu'après l'admission à la retraite du magistrat.

1. La substitution du blâme à la réprimande

Le présent article propose de substituer à la sanction disciplinaire de réprimande celle de blâme. Celle-ci ferait, comme la réprimande, l'objet d'une inscription au dossier du magistrat. Le Gouvernement fait valoir que ce changement d'appellation renforce le poids de ce premier degré de l'échelle des sanctions, car le blâme est une sanction plus lourde que la réprimande.

En effet, dans les régimes disciplinaires où le blâme et la réprimande coexistent, le premier est une sanction plus lourde que la seconde. C'est, par exemple, le cas à l'article L. 4137-2 du code de la défense qui fixe les sanctions des militaires.

La substitution du blâme à la réprimande permet donc de rendre l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats plus lisible.

2. La question de la suspension des droits à pension

La sanction la plus lourde actuellement prévue par l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre précitée est la révocation, avec ou sans suspension des droits à pension.

Le projet de loi déposé au Sénat prévoyait une modulation de la sanction de révocation avec suspension des droits à pension en prévoyant que cette suspension pouvait n'être que partielle.

Cette sanction particulièrement grave, qui vise à priver le magistrat fautif du bénéfice de ses droits à pension, n'a été prononcée qu'à trois reprises. Dans deux cas, il s'agissait de décisions du conseil de discipline des magistrats. Dans le troisième cas, il s'agissait d'une décision du garde des Sceaux prise à l'encontre d'un magistrat du parquet, conformément à un avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

Le Sénat a adopté deux amendements identiques de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et de M. Jean-Pierre Michel tendant à supprimer la possibilité d'assortir la révocation d'un magistrat d'une suspension totale ou partielle de ses droits à pension. Sa commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption de ces amendements. Son rapporteur a ainsi souligné que « *la suspension des droits à pension ne figure plus dans le statut de la fonction publique* » et qu'elle a été

supprimée, par coordination, du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans le cadre de la réforme des retraites de 2003.

À l'inverse, le Gouvernement s'est déclaré défavorable à cette adoption. La garde des Sceaux a ainsi fait valoir que le comportement des magistrats auteurs des faits conduisant à la suspension de leurs droits à pension peut « *nuire à la réputation et à l'image du corps tout entier* » et qu'en conséquence une sanction « *doit pouvoir être absolument dissuasive* ».

*

* *

La Commission adopte l'article 15 sans modification.

Article 16

(art. 49 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Composition du conseil de discipline des magistrats du siège

Le présent article actualise les modalités de composition du conseil de discipline des magistrats du siège.

L'article 49 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée prévoit que le conseil de discipline des magistrats du siège « *est composé conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature* ». Or, l'article 17 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ne prévoit pas de modalités de composition du conseil de discipline mais concerne la procédure de nomination des magistrats.

Le présent article procède donc à une modification de référence pour viser :

- l'article 65 de la Constitution ;
- l'article 14 de cette même loi organique du 5 février 1994.

En application de l'article 65 de la Constitution, le conseil de discipline des magistrats du siège comprendra, outre son président :

- cinq magistrats du siège ;
- un magistrat du parquet ;
- un conseiller d'État ;
- un avocat ;

— six personnalités qualifiées s'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif ;

— le magistrat du siège appartenant à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

L'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 précitée – dans sa rédaction résultant de l'article 9 du présent projet de loi organique – prévoit que, pour délibérer valablement, lorsqu'elle siège en matière disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le président de séance, au moins sept de ses membres. En outre, en cas d'empêchement, le Premier président de la Cour de cassation pourrait être suppléé par le magistrat hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation, appartenant à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège.

*

* *

La Commission adopte l'article 16 sans modification.

Article 17

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

Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège

Le présent article améliore la procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège. L'article 24 du présent projet de loi organique prévoit une mesure similaire pour les magistrats du parquet.

L'article 50 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée dispose que le garde des Sceaux, peut, « *s'il y a urgence et après avis des chefs hiérarchiques* », proposer au Conseil supérieur de la magistrature d'interdire au magistrat du siège faisant l'objet d'une enquête, l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires. La décision d'interdiction temporaire est prise « *dans l'intérêt du service* » et ne peut être rendue publique. Elle ne peut pas avoir pour effet la privation du droit au traitement.

Si le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi dans le délai de deux mois par le garde des Sceaux d'une dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets.

Prononcée dans l'intérêt du service, l'interdiction d'exercice de ses fonctions par le magistrat doit demeurer, selon le Gouvernement, une « *mesure exceptionnelle* » qui se justifie lorsqu'un magistrat est mis en cause pour des faits qui paraissent de nature à entraîner des poursuites disciplinaires et qui sont d'une

gravité et d'une notoriété telles que le maintien en exercice du magistrat risquerait d'affaiblir son autorité juridictionnelle et de porter le discrédit sur l'institution judiciaire.

En effet, dans de telles situations, l'interdiction d'exercice de ses fonctions par le magistrat vise à ne pas compromettre le fonctionnement normal de la justice.

Pourtant la procédure prévue à l'article 50 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée ne semble pas permettre que les magistrats mis en cause soient écartés dans les brefs délais qu'il convient de respecter dans l'intérêt du service.

Le *a)* du 1^o du présent article précise que le garde des Sceaux ne peut proposer au Conseil supérieur de la magistrature d'interdire temporairement à un magistrat l'exercice de ses fonctions que s'il fait l'objet d'une enquête « *administrative ou pénale* ». Dans le droit en vigueur, il n'est, en effet, pas précisé la nature de cette enquête.

De même, le présent article précise que le garde des Sceaux ne peut faire une telle proposition que s'il est « *saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires* ».

Par ailleurs, le présent article précise que cette proposition n'est plus précédée d'un « *avis des chefs hiérarchiques* ».

Ces trois modifications sont de nature à accroître les garanties apportées aux magistrats. En effet, le garde des Sceaux devra nécessairement s'appuyer sur une plainte ou, au moins, sur des faits portés à sa connaissance pour introduire devant le Conseil supérieur de la magistrature une proposition d'interdiction temporaire d'exercice. De même, cette proposition intervient après une consultation des chefs hiérarchiques, dont l'objet est de collecter auprès d'eux les informations nécessaires à l'information du ministre. En revanche, l'avis de ces chefs hiérarchiques ne sera plus recueilli.

Le *b)* du 1^o du présent article prévoit que les chefs de cour – premiers présidents de cour d'appel ou présidents de tribunal supérieur d'appel – informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du siège, peuvent également, s'il y a urgence, saisir le Conseil supérieur de magistrature aux fins d'interdire temporairement à un magistrat l'exercice de ses fonctions.

Il convient d'ailleurs de rappeler que la commission des Lois du Sénat a supprimé la possibilité offerte initialement par le projet de loi de permettre au Premier président de la Cour de cassation de prononcer seul une interdiction temporaire d'exercice, en cas d'impossibilité pour le Conseil supérieur de la magistrature de se réunir dans les huit jours.

La commission des Lois du Sénat fait valoir qu'une telle procédure présentait des difficultés. En effet, le Premier président ne pourrait plus participer, en vertu du principe d'impartialité, au délibéré de la formation disciplinaire. Dans le cas où le Premier président aurait prononcé l'interdiction temporaire d'exercice, on aurait pu craindre alors qu'une décision de la formation disciplinaire, dans un délai de quinze jours, ne soit interprétée comme un « désaveu » du Premier président.

Entendu par votre commission des Lois, M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, a indiqué que les hypothèses d'urgence absolue nécessitant d'interdire d'exercice immédiatement un magistrat étaient réglées par des dispositifs spécifiques tels que la détention provisoire, qui est une mesure pénale ou l'hospitalisation d'office, qui est une mesure administrative, régie par les articles L. 3213-1 et suivants du code de la santé publique.

En revanche, le Premier président avait souligné devant la commission des Lois du Sénat qu'il convenait de prévoir un délai suffisant pour permettre au Conseil supérieur de la magistrature d'organiser sa réunion et au magistrat mis en cause de préparer sa défense.

C'est pourquoi, alors que le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait que le Conseil supérieur de la magistrature disposait d'un délai de huit jours ouvrables suivant sa saisine pour statuer, le Sénat, après avoir porté ce délai à quinze jours en commission, a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des Lois, un amendement du Gouvernement réduisant ce délai à dix jours ouvrables.

En effet, les délais de prononcé de l'interdiction temporaire d'exercice sont le plus souvent supérieurs à quarante-cinq jours. Le garde des Sceaux a fait valoir qu'il fallait laisser au Conseil supérieur de la magistrature un délai suffisant pour se réunir et examiner le dossier qui lui est soumis. Le ministre a estimé « raisonnable » de le fixer à dix jours ouvrables, quelle que soit la période de l'année.

Entendu par votre commission des Lois, M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, a estimé qu'un délai de dix jours est insuffisant et qu'une durée de quinze jours serait préférable. Il a rappelé qu'actuellement, la procédure d'interdiction temporaire d'exercice donne lieu à une décision du Conseil dans les quinze jours ou trois semaines de la saisine, ce qu'il a jugé satisfaisant, compte tenu des contraintes. Il a également rappelé que ce délai s'appliquait aussi aux cinq cours d'appel et aux deux tribunaux supérieurs d'appel situés outre-mer.

M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation a également estimé, devant votre commission des Lois, que ce délai de dix jours lui paraissait trop court pour organiser l'audience, réunir le quorum et permettre au magistrat concerné et à son avocat d'avoir accès aux pièces de la procédure et

d'assurer sa défense. Il a donc fait valoir qu'un délai de quinze jours lui paraîtrait raisonnable.

Il importe que ce délai constitue un bon équilibre : il doit être suffisamment long pour permettre au magistrat mis en cause de préparer sa défense ; il doit être suffisamment court pour lui permettre d'être fixé dans un délai raisonnable.

Votre rapporteur observe qu'un délai de dix jours ouvrables correspond à une période de onze jours ou de douze jours, selon qu'elle inclut un ou deux dimanches et sans compter d'éventuels jours fériés. Il semble préférable de prévoir un délai invariable de quinze jours.

Le 2° du présent article précise que la décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, « *ne peut être rendue publique* » et ne comporte pas privation du droit au traitement. Cet alinéa reprend intégralement l'actuelle deuxième phrase du premier alinéa de l'article 50 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée.

Le 3° du présent article complète ce même article 50 en précisant que le délai de deux mois à l'expiration duquel la décision d'interdiction temporaire cesse de produire ses effets si le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi de faits motivant des poursuites disciplinaires court à compter de la notification de cette interdiction, qu'elle ait été prononcée par le conseil de discipline ou par son président. De même, il procède à une coordination au sein de ce même article 50 pour viser non seulement l'article 50-1 mais aussi l'article 50-2 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée, qui traite de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par la dénonciation de faits motivant des poursuites disciplinaires que lui adresse un chef de cour.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 37 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 38 du même auteur.

M. le rapporteur. Dans le texte du Sénat, le CSM saisi par un premier président de cour d'appel ou par un président de tribunal supérieur, dispose de « dix jours ouvrables » pour statuer. Cette formule conduit à ce que le délai effectif varie selon le nombre de dimanches concernés ; je propose de fixer ce délai à quinze jours.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle adopte l'article 17 modifié.

Article 18

(art. 50-3 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable à l'encontre d'un magistrat du siège

Le présent article prévoit la procédure de saisine du Conseil supérieur de la magistrature, par un justiciable qui estime que le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. L'article 25 du présent projet de loi organique prévoit une mesure similaire pour les magistrats du parquet.

Ces deux articles mettent donc en œuvre, dans l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée, l'avant dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution, qui dispose, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique. »

1. La procédure d'examen de la recevabilité des plaintes

Le premier alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée prévoit que tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions *« est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire »* peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Le dispositif proposé limite la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable aux seuls cas où une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise.

Ce même alinéa prévoit que la saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne constitue pas une cause de récusation du magistrat. En effet, le justiciable qui souhaite voir un magistrat récusé ne doit pas pouvoir saisir le Conseil supérieur de la magistrature mais faire usage des dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire. Cette précision est particulièrement heureuse car elle empêchera l'instrumentalisation de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature.

Le dispositif proposé étant ouvert à tout justiciable, le projet de loi prévoit un mécanisme de « filtrage » des plaintes.

Le présent article prévoit ainsi que la plainte est d'abord examinée par une commission d'admission des requêtes composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le troisième alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée fixe le principe selon lequel la plainte ne peut être

dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure, « à peine d'irrecevabilité ». Le projet de loi organique, dans sa version initiale, ne prévoyait pas d'atténuation à ce principe. La commission des Lois du Sénat a estimé qu'une telle rédaction pouvait conduire à priver certains justiciables de la possibilité d'introduire une plainte devant le Conseil supérieur de la magistrature. Par exemple, un juge des tutelles suit un même dossier pendant plusieurs années. C'est pourquoi le Sénat a précisé qu'une plainte contre un magistrat saisi de la procédure était irrecevable « *sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond* ».

M. Matthieu Bonduelle, secrétaire général du Syndicat de la magistrature, a estimé devant votre commission que si cette précision pouvait sembler apparemment satisfaisante, personne ne savait comment le CSM l'interpréterait. Il a donc proposé de retenir, comme critère permettant la saisine, le fait que la procédure est définitivement terminée.

M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats a souligné que même si le dépôt d'une plainte contre un magistrat n'était pas un motif de récusation, il convenait de se demander comment les juges chargés d'un suivi, notamment les juges des enfants ou les juges des tutelles, pourront continuer à travailler avec des personnes ayant déposé une plainte disciplinaire.

Par ailleurs, le Sénat a précisé que la plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une « *décision irrévocable* » mettant fin à la procédure. Initialement, le projet de loi prévoyait un délai de six mois seulement, après la « *décision définitive* » mettant fin à la procédure.

Entendu par votre commission des Lois, M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation a estimé que le délai d'un an ne lui semblait pas de nature à forclure trop rapidement le justiciable. Il a souligné qu'un délai de six mois aurait pu être suffisant pour assurer la sérénité et l'autorité de la justice. Il a rappelé que la plainte, déposée après la décision irrévocable, peut viser des agissements de magistrats antérieurs de plusieurs années, ce qui semble laisser du temps au justiciable de saisir le Conseil. Il a conclu qu'en tout état de cause, le garde des sceaux ou les chefs de cour pourront toujours le saisir si une faute disciplinaire devait se révéler plus tard.

M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, a souligné, devant votre commission des Lois, que ce délai d'un an, à l'issue d'une procédure judiciaire elle-même plus ou moins longue, ne lui paraissait pas trop court.

M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats a fait valoir que si le délai d'un an était satisfaisant, il ne fallait pas l'augmenter afin que les magistrats ne soient pas menacés pendant des années par « l'épée de Damoclès » d'une procédure disciplinaire.

Mme Naïma Rudloff, secrétaire générale du syndicat national des magistrats FO a indiqué à votre commission que le délai de recevabilité d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ne lui paraissait pas du tout protecteur pour les magistrats. Elle a fait part de sa préférence pour un délai certes très court mais partant, non du moment où la décision devient irrévocable, mais de la découverte de la faute.

Votre rapporteur s'interroge sur la notion de « *décision irrévocable* » retenue par le Sénat. En effet, le rapporteur de la commission des Lois a justifié ce choix par le fait que la « *décision définitive* » n'a pas le même sens en matière civile et en matière pénale. Il a fait valoir qu'en matière pénale, une décision devient définitive après l'expiration du délai d'appel ou de pourvoi en cassation alors qu'en matière civile, tout jugement est définitif. Dans cette matière, il n'est passé en force de chose jugée que lorsque les voies de recours ordinaires sont épuisées et il devient irrévocable lorsque les voies de recours en cassation sont à leur tour éteintes.

Votre rapporteur souligne donc que le dispositif permet au justiciable de saisir le Conseil supérieur de la magistrature dès que le magistrat en cause n'est plus saisi – par exemple un magistrat de première instance alors qu'est interjeté appel – et jusqu'à un an après qu'une décision irrévocable a mis fin à la procédure – par exemple par une décision de rejet d'un pourvoi en cassation ou une décision d'une cour d'appel, si aucune partie ne se pourvoit en cassation.

Le présent article prévoit que la plainte doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués. Elle doit être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

Rappelons que ces éléments ne sont pas suffisants pour que la plainte soit recevable puisqu'il faut, en outre, qu'elle soit formée dans le délai d'un an précédemment évoqué. Par ailleurs, si le magistrat demeure saisi de la procédure, la commission des requêtes doit nécessairement apprécier la nature de la procédure et la gravité des manquements évoqués.

Afin d'éviter l'encombrement de la commission d'admission des requêtes, son président peut rejeter les plaintes « *manifestement abusives ou irrecevables* ». Si la plainte n'est ni manifestement abusive ni manifestement irrecevable, il appartient à la commission des requêtes de se prononcer sur la recevabilité de la plainte.

De même, il ressort des dispositions du sixième alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée que la commission d'admission des requêtes peut déclarer une plainte « *irrecevable ou manifestement infondée* ».

2. La procédure d'examen des plaintes recevables destiné à estimer si elles sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire

La commission d'admission des requêtes examine les plaintes qu'elle a estimées recevables, pour estimer si les faits évoqués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

Elle sollicite alors du chef de cour – premier président de cour d'appel ou président de tribunal supérieur d'appel – dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles.

Le chef de cour concerné « invite » le magistrat à lui adresser ses observations. Le présent article ne précise pas le délai dans lequel cette invitation est formulée, mais il semble évident que cette démarche doit être entreprise dès que le chef de cour est sollicité par la commission d'admission des requêtes.

Dans un délai de deux mois à compter de cette sollicitation, le chef de cour doit transmettre à la commission d'admission des requêtes toutes les informations dont il dispose ainsi que les « observations » du magistrat en cause. L'ensemble de ces éléments est également transmis par le chef de cour au garde des Sceaux.

En toute hypothèse, la commission d'admission des requêtes conserve la possibilité d'entendre le magistrat mis en cause. Il convient, en effet, que le magistrat mis en cause puisse faire valoir son point de vue, dans le cadre d'une plainte introduite par un justiciable. Votre rapporteur estime que le justiciable, qui pourra être entendu par le rapporteur lorsque la procédure disciplinaire est mise en œuvre, s'est exprimé au moyen du dépôt de sa plainte, qui contient, à peine d'irrecevabilité, « l'indication détaillée des faits et griefs allégués ». Pour autant, il n'est pas opposé à ce que la commission d'admission des requêtes puisse entendre le justiciable si elle l'estime nécessaire.

M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation, s'est déclaré, devant votre commission, favorable à ce que des pouvoirs d'investigation encore plus larges, comme la possibilité d'entendre également le plaignant, soient confiés à la commission d'admission des requêtes. Il a ainsi suggéré qu'elle puisse effectuer « tout acte d'investigation utile ».

M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, a estimé envisageable que la commission d'admission des requêtes puisse, comme le fait déjà le rapporteur lorsque le Conseil est saisi d'une poursuite disciplinaire, déléguer ses pouvoirs d'enquête à un magistrat d'un grade au moins égal à celui du magistrat visé dans la plainte. Il a, en effet, estimé que, dans certains cas, il sera en effet difficile de charger le premier président de la cour d'appel de procéder à l'enquête utile, notamment si c'est l'un de ses plus proches collaborateurs ou le président de l'une des juridictions du premier degré de son ressort qui se trouve directement concerné.

— Ensuite, la commission d'admission des requêtes doit déterminer si les conditions d'engagement d'une poursuite disciplinaire sont réunies et notamment si une « *violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties* » apparaît (décision du Conseil constitutionnel n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007).

Dans le cas où la commission d'admission des requêtes estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, elle renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline des magistrats du siège.

Dans le cas où elle estime que les faits ne sont pas susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, elle rejette la plainte.

Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour concerné et le garde des Sceaux sont avisés « *du rejet de la plainte ou de la poursuite de la procédure disciplinaire* ». L'utilisation de l'expression de « *la poursuite de la procédure disciplinaire* » semble indiquer que, lorsqu'une plainte jugée recevable est examinée par la commission d'admission des requêtes, la procédure disciplinaire est déjà engagée. Lors de son audition par votre commission, le garde des Sceaux a cependant souligné que la procédure disciplinaire ne débute que lorsque la formation compétente en matière disciplinaire est saisie. Votre rapporteur propose, en conséquence, de mentionner « *l'engagement* » de la poursuite disciplinaire et non sa « *poursuite* ».

La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. Cependant, le garde des Sceaux et le chef de cour concerné, qui disposent du dossier, peuvent tout de même saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Dans ce cas, le Conseil supérieur de la magistrature examinera la requête qui sera réputée recevable.

Enfin, un justiciable qui aurait saisi le Conseil supérieur de la magistrature de faits qu'il saurait être en partie ou totalement inexacts encourra les peines définies à l'article 226-10 du code pénal. Ce dernier prévoit que la dénonciation « *d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact* », lorsqu'elle est adressée à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite « *est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ».

*

* *

La Commission adopte successivement trois amendements CL 39, CL 40 et CL 41 du rapporteur.

La Commission est saisie de l'amendement CL 17 de M. André Vallini.

M. André Vallini. Cet amendement tend à permettre au justiciable demandeur d'être entendu par la commission d'admission des requêtes. Comme la

garde des sceaux la semaine dernière, le rapporteur ne manquera pas de me répondre qu'il y a toujours possibilité de s'adresser à la commission par écrit. Pourtant – on l'a vu lors des auditions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau –, les personnes qui n'ont pas un niveau d'instruction très élevé ne sont pas à l'aise avec l'écrit. Lorsqu'elles parlent, en revanche, elles arrivent à dire les choses telles qu'elles les ont vécues et ressenties. Le groupe SRC tient beaucoup à ce que les justiciables puissent être entendus au moins une fois par la commission d'admission des requêtes, dans un temps limité s'il le faut.

M. le rapporteur. Cela part d'un bon sentiment, mais avis plutôt défavorable. Si l'on permet à la commission d'admission des requêtes d'entendre le magistrat, c'est précisément pour des raisons de parallélisme des formes et de respect des droits de la défense. Par définition, le justiciable demandeur s'est exprimé, pas le magistrat contre lequel la plainte est déposée. En phase disciplinaire, en revanche, la demande de M. Vallini est satisfaite puisqu'il est expressément prévu que le plaignant soit entendu.

M. Dominique Perben. La procédure écrite permet un filtrage, je le comprends bien. Il est cependant surprenant que l'on ne puisse entendre le plaignant alors que l'on entend par ailleurs le magistrat.

M. le rapporteur. Peut-être pourrait-on trouver un moyen terme en prévoyant que le magistrat s'exprime lui aussi par écrit. Je le répète, il ne s'agit pas ici de la phase disciplinaire.

Mme Marietta Karamanli. En tout état de cause, il faut respecter l'égalité. De même, en ce qui concerne la phase disciplinaire, on aurait pu choisir une rédaction précisant que le plaignant peut être assisté par le conseil de son choix.

M. Christian Vanneste. Les professionnels du droit sont très bien représentés dans notre commission. Nous devons néanmoins garder à l'esprit que, pour la plupart des personnes qui y sont confrontées, la justice apparaît comme une machine lointaine, inaccessible et incompréhensible, y compris dans son langage.

En France, la justice n'est pas un pouvoir – à la différence des pouvoirs issus de la volonté populaire et soumis, par le biais du vote, au contrôle du peuple. Je suis d'ailleurs partisan de l'élection des magistrats.

Que les décisions du CSM ne soient pas publiques est déjà pour moi un objet d'interrogation. Or, voilà que le magistrat se voit accorder la possibilité de venir s'expliquer devant ses pairs alors que le justiciable, lui, doit se contenter d'apprendre la décision sans y comprendre grand-chose. Si les malheureux qui ont subi le désastre d'Outreau ont abandonné, c'est parce que leur incompréhension de ce qui s'était passé était totale ! Combien de requêtes seront-elles rejetées sans que le justiciable y comprenne quoi que ce soit ? Il aura l'impression, une fois de plus, d'avoir été tenu à l'écart de la procédure.

L'équilibre voudrait que la commission d'admission des requêtes puisse entendre et le magistrat et le justiciable.

M. le rapporteur. Je n'en fais pas une affaire de principe. Mon souci porte sur la simplicité de l'organisation au niveau de l'examen de la recevabilité des requêtes.

Précisons une fois de plus qu'il s'agit d'une procédure disciplinaire et non pas pénale. Par ailleurs, comme la requête portera sur une procédure existante, tout porte à croire que ce seront les conseils des parties qui rédigeront les plaintes.

Mais si l'adoption de cet amendement peut rassurer tout le monde, je ne saurais m'y opposer.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 17.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 42 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 18 de M. André Vallini.*

*Elle **adopte** l'amendement CL 43 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 18 **modifié**.*

Article 19

(art. 51 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Harmonisation des conditions d'information des magistrats et désignation d'un rapporteur pour l'examen des plaintes des justiciables visant les magistrats du siège

Le présent article harmonise les conditions d'information des magistrats visés par une saisine disciplinaire, qu'ils appartiennent au siège ou au parquet, et prévoit que lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi directement d'une plainte par un justiciable, la désignation d'un rapporteur n'intervient qu'après le renvoi de l'examen de cette plainte à la formation compétente du Conseil par la commission d'admission des requêtes.

L'article 51 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée prévoit que dès la saisine du « *conseil de discipline* », le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.

Rappelons qu'en application de ce même article 51, le Premier président de la Cour de cassation, en qualité de président du conseil de discipline, désigne un rapporteur parmi les membres du conseil. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature peut interdire

au magistrat incriminé, même avant la communication de son dossier, l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive.

Le 1^o du présent article propose que le magistrat dispose du droit à la communication de son dossier et, le cas échéant, des pièces de l'enquête préliminaire, dès la saisine « *du Conseil supérieur de la magistrature* ». Cette mention a été ajoutée par la commission des Lois du Sénat, qui a souhaité harmoniser les conditions d'information des magistrats visés par une saisine disciplinaire, qu'ils appartiennent au siège ou au parquet. Il apparaît que cette précision ne modifie pas l'état du droit car les magistrats se voient reconnaître un droit d'accès à leurs informations personnelles en application de l'article 12-2 de l'ordonnance organique du 22 décembre précitée.

Votre rapporteur s'interroge sur les conséquences de cette rédaction dans le cas d'une saisine du CSM par un justiciable. En effet, le CSM étant saisi, mais la procédure disciplinaire n'étant pas encore engagée, le magistrat ne devrait avoir accès à l'ensemble des pièces de son dossier, y compris les observations formulés par ses chefs hiérarchiques à ce stade. Il y aura accès si la procédure disciplinaire est engagée.

Le 2^o du présent article précise que lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi à l'initiative d'un justiciable, la désignation du rapporteur n'intervient qu'après l'examen de la plainte par la commission d'admission des requêtes. Le Gouvernement ne juge en effet pas nécessaire de désigner un rapporteur tant que la plainte n'a pas été renvoyée au Conseil de discipline après examen de sa recevabilité.

*

* *

La Commission adopte l'article 19 sans modification.

Article 20

(art. 52 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Désignation d'un expert par le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature au cours de l'enquête disciplinaire

Cet article permet au rapporteur désigné par le président du Conseil de discipline de désigner un expert.

L'article 52 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée prévoit qu'au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre l'intéressé par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigations utiles. Cet article concerne les magistrats du siège et les magistrats du parquet puisque l'article 63 de la même ordonnance précise que l'enquête, en ce qui les concerne, se déroule

selon les « *dispositions de l'article 52* ». Le justiciable peut donc être entendu par le rapporteur, que le magistrat mis en cause soit du siège ou du parquet.

Il a été admis que parmi les « *actes d'investigations utiles* » figure notamment la désignation d'un expert (en matière médicale, par exemple). Le présent article vise donc à prévoir explicitement dans la loi organique cette possibilité de désignation d'un expert, accordée au rapporteur.

Dans sa version initiale, le présent article n'apportait aucune autre précision supplémentaire sur l'enquête menée par le rapporteur.

La commission des Lois du Sénat avait souhaité préciser que le rapporteur peut déléguer à un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat mis en cause, ou à un ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature désigné par celui-ci, l'accomplissement, sous son autorité, d'auditions et d'actes d'investigation.

L'objectif recherché était de renforcer les capacités d'investigation du Conseil supérieur de la magistrature, compte tenu des nouvelles compétences qui lui sont attribuées. Il apparaît, en effet, que le Conseil supérieur de la magistrature dispose de 12 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT). Il s'agit de deux magistrats, trois greffiers en chef, quatre greffiers, deux chauffeurs et un agent des services techniques.

Le Sénat a rétabli le texte initial de cet article, en adoptant un amendement du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des Lois. En effet, le Gouvernement a estimé qu'il n'était pas possible, pour le Conseil supérieur de la magistrature, de déléguer ses missions à des membres extérieurs au-delà de ce qui est d'ores et déjà prévu par l'ordonnance organique. Le garde des Sceaux a ainsi fait valoir qu'il n'était pas acceptable que des pouvoirs d'investigation, en matière disciplinaire, soient confiés à des non-magistrats, fussent-ils d'anciens membres du Conseil. Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat s'est rangé à cet argument, tout en soulignant qu'il sera toujours possible de faire appel à des anciens membres du Conseil supérieur de la magistrature, dès lors qu'ils sont des magistrats en exercice.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements de coordination CL 44 et CL 45 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.*

Article 21

(art. 53 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Délai minimum entre le renvoi d'une plainte au conseil de discipline des magistrats du siège et l'audience disciplinaire

Le présent article fixe un délai minimum entre le moment où le ministre de la justice est avisé du renvoi de la plainte d'un justiciable au conseil de discipline et l'audience disciplinaire. Il s'applique au cas où un magistrat du siège est concerné, tandis que l'article 26 du présent projet de loi organique concerne les magistrats du parquet.

Ce dispositif a pour objet de permettre au garde des Sceaux d'avoir le temps de diligenter, s'il l'estime nécessaire, une enquête de l'inspection générale des services judiciaires sur les faits allégués.

L'article 53 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée dispose que lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat du siège est cité à comparaître devant le conseil de discipline.

Le présent article complète ce dispositif pour prévoir que lorsque le Conseil supérieur a été saisi à l'initiative d'un justiciable, l'audience disciplinaire ne peut se tenir avant l'expiration d'un délai de trois mois après que le garde des Sceaux, ministre de la justice, a été avisé.

*

* *

La Commission adopte l'article 21 sans modification.

Article 22

(art. 57-1 nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Règles de vote applicables aux décisions du conseil de discipline des magistrats du siège

Le présent article fixe les modalités de vote du conseil de discipline des magistrats du siège lorsqu'il se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire et lorsqu'il prononce une sanction à l'encontre d'un magistrat du siège. L'article 27 du présent projet de loi organique procède à la même modification s'agissant des modalités de vote de la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire et lorsqu'elle émet un avis à l'encontre d'un magistrat du parquet.

Le présent article propose d'introduire un nouvel article 57-1 dans l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée, au sein du chapitre consacré à la discipline des magistrats du siège.

Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, le conseil de discipline des magistrats du siège statue à la majorité des voix. Un partage égal des voix entraînerait la fin des poursuites. Actuellement, les règles de délibération du conseil de discipline sont prévues par l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 précitée, qui prévoit que les propositions et avis « *sont formulés à la majorité des voix* ».

Ayant constaté l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège devrait prononcer la sanction à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction, la voix du président de la formation sera prépondérante.

Les règles de quorum, modifiées par l'article 9 du présent projet de loi organique seront applicables à ces délibérations.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 46 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 22 **modifié**.*

Article 23

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

Absence de recours du justiciable contre la décision du conseil de discipline des magistrats du siège

Le présent article prévoit que le justiciable qui a saisi le Conseil supérieur de la magistrature ne peut pas intenter un recours contre la décision rendue par le conseil de discipline des magistrats du siège. L'article 28 du présent projet de loi prévoit également que le justiciable ne peut pas intenter un recours contre la décision rendue par le garde des Sceaux, s'agissant des magistrats du parquet.

La jurisprudence administrative admet que les décisions du Conseil de discipline des magistrats du siège fassent l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État⁽¹⁾. Le présent article a donc pour effet d'empêcher l'ouverture d'un tel recours au justiciable.

En effet, la procédure disciplinaire n'est pas une procédure à laquelle le justiciable est une partie.

*
* *

(1) Conseil d'État (Assemblée), L'Étang, 12 juillet 1969.

La Commission adopte l'amendement CL 47 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 23 modifié.

Article 24

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

Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du parquet

Le présent article améliore la procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du parquet. L'article 27 du présent projet de loi organique prévoit une mesure similaire pour les magistrats du siège.

L'article 58-1 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée dispose que le garde des Sceaux, peut, « *s'il y a urgence et après avis des chefs hiérarchiques* », après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet, interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires.

La décision d'interdiction temporaire est prise « *dans l'intérêt du service* » et ne peut être rendue publique. Elle ne peut pas avoir pour effet la privation du droit au traitement.

La procédure en vigueur pour les magistrats du parquet est significativement différente de celle applicable actuellement aux magistrats du siège. En effet, le garde des Sceaux ne peut engager une telle procédure qu'à la double condition d'être saisi d'une plainte – ou informé de faits « *paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires* » – et d'une proposition des chefs hiérarchiques du magistrat concerné, après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet.

Entendu par votre commission, M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation, a estimé qu'il serait opportun, en matière d'interdiction temporaire d'exercice, d'unifier les dispositions applicables aux magistrats du siège et du parquet, et de prévoir que le Conseil devienne l'autorité de décision également pour les magistrats du parquet.

En revanche, la procédure actuelle concernant les magistrats du parquet se rapproche sur plusieurs points de celle applicable aux magistrats du siège. Si le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi dans le délai de deux mois par le garde des Sceaux d'une dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets. Prononcée dans l'intérêt du service, l'interdiction d'exercice de ses fonctions par le magistrat doit demeurer, selon le Gouvernement, une « *mesure exceptionnelle* » qui se justifie lorsqu'un magistrat est mis en cause pour des faits qui paraissent de nature à entraîner des poursuites disciplinaires et qui sont d'une gravité et d'une

notoriété telles, que le maintien en exercice du magistrat risquerait de porter le discrédit sur le ministère public.

Pourtant la procédure prévue à l'article 58-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée ne semble pas permettre que les magistrats mis en cause soient écartés dans les brefs délais qu'il convient de respecter dans l'intérêt du service.

Le *a)* du 1^o du présent article précise que le garde des Sceaux ne peut demander un avis au Conseil supérieur de la magistrature aux fins d'interdire temporairement à un magistrat l'exercice de ses fonctions que s'il fait l'objet d'une enquête « *administrative ou pénale* ». Dans le droit en vigueur, il n'est, en effet, pas précisé la nature de cette enquête.

Par ailleurs, le présent article précise que cette proposition n'est plus subordonnée à une « *proposition des chefs hiérarchiques* », lesquels seront simplement consultés.

Ces deux modifications, similaires à celles apportées au dispositif concernant les magistrats du siège à l'article 17, sont de nature à accroître les garanties apportées aux magistrats.

Le *b)* du 1^o du présent article prévoit que les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel, informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du parquet, peuvent également, s'il y a urgence, saisir le Conseil supérieur de magistrature aux fins d'avis sur le prononcé d'une interdiction temporaire d'exercice. Comme dans les autres cas de figure, le garde des Sceaux demeure seul compétent pour décider une telle mesure d'interdiction.

Il convient d'ailleurs de rappeler que la commission des Lois du Sénat a supprimé la possibilité offerte initialement par le projet de loi de permettre au Procureur général près la Cour de cassation de rendre seul un avis sur l'interdiction, en cas d'impossibilité pour le Conseil supérieur de la magistrature de se réunir dans les huit jours.

Parallèlement, alors que le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait que le Conseil supérieur de la magistrature disposait d'un délai de huit jours ouvrables suivant sa saisine pour statuer, le Sénat, après avoir porté ce délai à quinze jours en commission, a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des Lois, un amendement du Gouvernement réduisant ce délai à dix jours ouvrables.

Votre rapporteur observe qu'un délai de dix jours ouvrables correspond à une période de onze jours ou de douze jours, selon qu'elle inclut un ou deux dimanches et sans compter d'éventuels jours fériés. Il semble préférable de prévoir un délai invariable de quinze jours.

Le 2^o du présent article précise que la décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, « ne peut être rendue publique » et ne comporte pas privation du droit au traitement. Cet alinéa reprend intégralement l'actuelle deuxième phrase du premier alinéa de l'article 58-1 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée.

Le 3^o du présent article complète ce même article 58-1 pour préciser que le délai de deux mois à l'expiration duquel la décision d'interdiction temporaire cesse de produire ses effets – si le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi de faits motivant des poursuites disciplinaires – court à compter de la notification de cette interdiction prononcée par le garde des Sceaux. De même, il procède à une coordination au sein de ce même article 58-1 pour viser les deux premiers alinéas de l'article 63 de la même ordonnance organique, qui traitent de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par la dénonciation de faits motivant des poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des Sceaux ou un procureur général près une cour d'appel.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 19 de M. André Vallini.

Elle adopte ensuite l'amendement CL 48 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 24 modifié.

Article 25

(art. 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable, à l'encontre d'un magistrat du parquet

Le présent article prévoit, à l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, la procédure de saisine du Conseil supérieur de la magistrature, par un justiciable qui estime que le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Rappelons que l'article 18 du présent projet de loi organique prévoit une mesure similaire pour les magistrats du siège.

1. Harmonisation des modalités de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par le garde des Sceaux et les procureurs généraux

Le 1^o du présent article prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des Sceaux. Il s'agit donc de prévoir le même dispositif que celui

figurant à l'article 50-1 de la même ordonnance et qui est applicable aux magistrats du siège.

En effet, dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre précitée prévoit que le garde des Sceaux saisit « *le Procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet* » des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat du parquet.

Le présent article conduit donc à harmoniser les modalités de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par le garde des Sceaux, que les faits allégués soient imputables à un magistrat du siège ou à un magistrat du parquet.

Le deuxième alinéa de l'article 63 précité ajoute que « *le Procureur général près la Cour de cassation* » est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel.

Par analogie avec les dispositions relatives aux magistrats du siège, en application de l'article 50-2 de la même ordonnance, le 2^o du présent article propose que ces procureurs saisissent directement le Conseil supérieur de la magistrature.

2. La procédure d'examen de la recevabilité des plaintes

Par analogie avec les dispositions de l'article 18 du présent projet de loi organique, le 3^o du présent article modifie l'article 63 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée pour prévoir que tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions « *est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire* » peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature.

Rappelons que le dispositif proposé limite la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable aux seuls cas où une faute disciplinaire est susceptible d'avoir été commise.

Le dispositif proposé étant ouvert à tout justiciable, le projet de loi prévoit un mécanisme de « filtrage » des plaintes.

Le présent article prévoit ainsi que la plainte est d'abord examinée par une commission d'admission des requêtes composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Le présent article fixe le principe selon lequel la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat dont le parquet ou le parquet général demeure chargé de la procédure, « *à peine d'irrecevabilité* ». À l'instar de la rédaction adoptée

pour les magistrats du siège, le Sénat a précisé qu'une plainte contre un magistrat dont le parquet est chargé de la procédure était irrecevable « *sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond* ».

En effet, le rapporteur de la commission des Lois du Sénat a estimé que la rédaction initialement proposée par le Gouvernement était beaucoup trop restrictive. En effet, selon le principe de l'indivisibilité du ministère public, chaque membre du parquet est réputé agir au nom de l'ensemble du parquet. On peut donc imaginer le cas de figure où un magistrat du parquet n'est plus, dans les faits, en charge de la procédure, alors même que le parquet demeure saisi. Dans cette situation, la rédaction initiale du présent article rendait la plainte au Conseil supérieur de la magistrature impossible dès lors que le parquet était toujours en charge de la procédure.

Par ailleurs, le Sénat a précisé que la plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une « *décision irrévocable* » mettant fin à la procédure. Initialement, le projet de loi organique prévoyait un délai de six mois seulement, après la « *décision définitive* » mettant fin à la procédure.

Comme pour les plaintes dirigées contre un magistrat du siège, le Sénat a substitué la notion de « *décision irrévocable* » à celle de « *décision définitive* ». Il a estimé la première plus adaptée pour faire référence à la fois au contentieux civil et au contentieux pénal. Rappelons que le rapporteur de sa commission des Lois a justifié ce choix par le fait que la « *décision définitive* » n'a pas le même sens en matière civile et en matière pénale.

Votre rapporteur souligne donc que le dispositif permet au justiciable de saisir le Conseil supérieur de la magistrature dès que le parquet dont dépend le magistrat en cause n'est plus saisi – par exemple lorsqu'est interjeté appel – et jusqu'à un an après qu'une décision irrévocable a mis fin à la procédure.

Le présent article prévoit que la plainte doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués. Elle doit être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

Rappelons que ces éléments ne sont pas suffisants pour que la plainte soit recevable puisqu'il faut, en outre, qu'elle soit formée dans le délai d'un an précédemment évoqué. Par ailleurs, si le parquet dont dépend le magistrat demeure chargé de la procédure, la commission des requêtes doit nécessairement apprécier la nature de la procédure et la gravité des manquements évoqués.

Afin d'éviter l'encombrement de la commission d'admission des requêtes, son président peut rejeter les plaintes « *manifestement abusives ou irrecevables* ». Si la plainte n'est ni manifestement abusive ni manifestement irrecevable, il

appartient à la commission des requêtes de se prononcer sur la recevabilité de la plainte.

De même, il ressort des dispositions du neuvième alinéa (nouveau) du nouvel article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée que la commission d'admission des requêtes peut déclarer une plainte « *irrecevable ou manifestement infondée* ».

3. La procédure d'examen des plaintes recevables destinée à estimer si elles sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire

La commission d'admission des requêtes examine les plaintes qu'elle a estimées recevables, pour estimer si les faits évoqués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

— Elle sollicite alors du procureur général près la cour d'appel ou du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles.

— Le procureur général concerné « *invite* » le magistrat à lui adresser ses observations. Le présent article ne précise pas le délai dans lequel cette invitation est formulée, mais il semble évident que cette démarche doit être entreprise dès que le procureur général concerné est sollicité par la commission d'admission des requêtes.

— Dans un délai de deux mois à compter de cette sollicitation, le procureur général concerné doit transmettre à la commission d'admission des requêtes toutes les informations dont il dispose ainsi que les « *observations* » du magistrat en cause. L'ensemble de ces éléments est également transmis par le procureur général concerné au garde des Sceaux.

En toute hypothèse, la commission d'admission des requêtes conserve la possibilité d'entendre le magistrat mis en cause. Il convient, en effet, que le magistrat mis en cause puisse faire valoir son point de vue, dans le cadre d'une plainte introduite par un justiciable. Votre rapporteur estime que le justiciable, qui pourra être entendu par le rapporteur lorsque la procédure disciplinaire est mise en œuvre, s'est exprimé au moyen du dépôt de sa plainte, qui contient, à peine d'irrecevabilité, « *l'indication détaillée des faits et griefs allégués* ». Pour autant, il n'est pas opposé à ce que la commission d'admission des requêtes puisse entendre le justiciable si elle l'estime nécessaire.

— Ensuite, la commission d'admission des requêtes doit déterminer si les conditions d'engagement d'une poursuite disciplinaire sont réunies.

Dans le cas où elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, elle renvoie l'examen de la plainte à la formation du Conseil compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

Dans le cas où elle estime que les faits ne sont pas susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, elle rejette la plainte.

Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le procureur général concerné et le garde des Sceaux sont avisés du rejet de la plainte « *ou de la poursuite de la procédure disciplinaire* ». L'utilisation de l'expression de « *la poursuite de la procédure disciplinaire* » semble indiquer que, lorsqu'une plainte jugée recevable est examinée par la commission d'admission des requêtes, la procédure disciplinaire est déjà engagée. Lors de son audition par votre commission, le garde des Sceaux a cependant souligné que la procédure disciplinaire ne débute que lorsque la formation compétente en matière disciplinaire est saisie. Votre rapporteur propose, en conséquence, de mentionner « *l'engagement* » de la poursuite disciplinaire et non sa « *poursuite* ».

La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. Cependant, le garde des Sceaux et le procureur général concerné, qui disposent du dossier, peuvent tout de même saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Dans ce cas, le Conseil supérieur de la magistrature examinera la requête qui sera réputée recevable.

Enfin, rappelons qu'un justiciable qui aurait saisi le Conseil supérieur de la magistrature de faits qu'il saurait être en partie ou totalement inexacts encourra les peines définies à l'article 226-10 du code pénal. Ce dernier prévoit que la dénonciation « *d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact* », lorsqu'elle est adressée à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite « *est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ».

4. Harmonisation des conditions d'information des magistrats et désignation d'un rapporteur pour l'examen des plaintes des justiciables visant les magistrats du parquet

Le 4° du présent article modifie l'actuel quatrième alinéa de l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée pour prévoir – à l'instar des dispositions de l'article 19 du présent projet de loi organique en faveur des magistrats du siège – que les magistrats du parquet ont accès à leur dossier et, le cas échéant, aux pièces de l'enquête préliminaire. Ce droit est applicable dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature.

De même, le 5° du présent article modifie l'actuel quatrième alinéa de l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée pour prévoir – à l'instar des dispositions de l'article 19 du présent projet de loi organique en faveur des magistrats du siège – que lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi par un justiciable, la désignation du rapporteur n'intervient qu'après l'examen de la plainte par la commission d'admission des requêtes. En effet, il ne paraît pas opportun de désigner un rapporteur tant que cette même commission d'admission n'a pas statué sur la recevabilité de la plainte.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement trois amendements CL 49, CL 50 et CL 51 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 21 de M. André Vallini permettant à la commission d'admission des requêtes d'entendre le justiciable.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 22 du même auteur.*

*Puis elle **adopte** successivement l'amendement CL 52 et l'amendement CL 53 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 25 **modifié**.*

Article 26

(art. 64 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Délai minimum entre le renvoi d'une plainte à la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet et l'audience disciplinaire

Le présent article fixe un délai minimum entre le moment où le ministre de la justice est avisé du renvoi de la plainte d'un justiciable à la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet et l'audience disciplinaire.

Il s'applique au cas où un magistrat du parquet est concerné, comme l'article 21 du présent projet de loi organique s'applique aux magistrats du siège.

Ce dispositif a pour objet de permettre au garde des Sceaux d'avoir le temps de diligenter, s'il l'estime nécessaire, une enquête de l'inspection générale des services judiciaires sur les faits allégués.

L'article 64 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée dispose que lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Le présent article complète ce dispositif pour prévoir que lorsque le Conseil supérieur a été saisi à l'initiative d'un justiciable, l'audience disciplinaire ne peut se tenir avant l'expiration d'un délai de trois mois après que le garde des Sceaux, ministre de la justice, a été avisé.

*

* *

La Commission adopte l'article 26 sans modification.

Article 27

(art. 65-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

**Règles de vote applicables aux décisions de la formation disciplinaire
compétente à l'égard des magistrats du parquet**

Le présent article fixe les modalités de vote de la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire et lorsqu'elle émet un avis à l'encontre d'un magistrat du parquet.

Rappelons que l'article 22 du présent projet de loi organique procède à la même modification s'agissant des modalités de vote du conseil de discipline des magistrats du siège lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire et lorsqu'elle prononce une sanction à l'encontre d'un magistrat du siège.

Le présent article propose d'introduire un nouvel article 65-1 dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, au sein du chapitre consacré à la discipline des magistrats du parquet.

Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue à la majorité des voix. Un partage égal des voix aura pour conséquence l'adoption d'un avis en faveur d'une absence de sanction.

Ayant constaté l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet devrait émettre un avis à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction, la voix du président de la formation sera prépondérante.

*

* *

La Commission adopte l'article 27 sans modification.

Article 28

(art. 66 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

**Absence de recours du justiciable contre la décision prise suite à l'avis de la
formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet**

Le présent article prévoit que le justiciable qui a saisi le Conseil supérieur de la magistrature ne peut pas intenter un recours contre la décision rendue par le garde des Sceaux, s'agissant des magistrats du parquet. Cette décision est prise à

la suite de l'avis de la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Rappelons que l'article 23 du présent projet de loi prévoit également que le justiciable ne peut pas intenter un recours contre la décision rendue par le conseil de discipline des magistrats du siège.

*
* *

La Commission adopte l'article 28 sans modification.

Article 28 bis (nouveau)

(art. 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Coordination

Le présent article est issu de l'adoption d'un amendement de votre rapporteur.

Selon le premier alinéa de l'article 77 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, « *tout magistrat admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat de ses fonctions* ». Par exception, le refus de l'honorariat est une décision prise au moment du départ du magistrat à la retraite par « *l'autorité qui prononce la mise à la retraite* », c'est à dire par le garde des Sceaux. Le refus d'honorariat est une décision motivée, prise « *après avis du Conseil supérieur de la magistrature* ». Le présent article précise donc que cet avis est rendu par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce les fonctions du siège ou du parquet.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État ⁽¹⁾, les décisions prises dans le cadre d'un refus d'honorariat « *ne constituent pas des sanctions disciplinaires et ne sont, par suite, pas subordonnées à l'observation des règles de compétence et de procédure prévues par le chapitre VII ["De la discipline des magistrats"]* » de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Aussi, lorsque son avis est requis dans le cadre de l'application de l'article 77 de cette même ordonnance, le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de mouvement et non comme une juridiction, le refus d'honorariat ne constituant pas une sanction ⁽²⁾.

Il est cependant arrivé, dans un cas, que le Conseil supérieur de la magistrature, en sa formation disciplinaire, après avoir apprécié les faits qui lui étaient soumis, leur avoir donné une qualification disciplinaire, et avoir constaté que le magistrat avait été admis au bénéfice de la retraite au cours de la procédure disciplinaire, émette *in fine* l'avis que l'honorariat soit refusé à l'intéressé.

(1) Conseil d'État (6^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies), 22 novembre 1989, n° 95405.

(2) Conseil d'État, (6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies), 26 octobre 2005, n° 278224.

Le Conseil d'État a considéré qu'en ces circonstances, le « *Conseil supérieur de la magistrature, mettant par ailleurs fin à la procédure disciplinaire s'agissant d'un magistrat retraité, n'a pas décidé d'une sanction, mais s'est borné à formuler une recommandation de nature à valoir par avance avis motivé au cas où le ministre ferait usage de la faculté qui lui est ouverte* ». Il a considéré que l'appréciation du Conseil ne faisait pas, en tant que telle, grief au magistrat et a validé la décision du garde des sceaux prise au vu de cet avis, sans consultation ultérieure du Conseil supérieur de la magistrature en sa formation de nomination ⁽¹⁾.

Enfin, rappelons que le refus de l'honorariat ne doit pas être confondu avec le retrait de l'honorariat, prévu à l'article 79 de la même ordonnance, lequel ne peut intervenir que pour des faits commis après le départ à la retraite ou pour des faits commis au cours de la période d'activité mais révélés postérieurement au départ à la retraite. Le retrait de l'honorariat constitue une sanction spécifique aux magistrats retraités, qui ne peut être prise que dans les formes solennelles de la procédure disciplinaire.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 54 du rapporteur portant article additionnel.

CHAPITRE III

Dispositions finales

Article 29 A (nouveau)

(art. 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

Coordination

Le dernier alinéa de l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoit qu'il est interdit de publier les informations relatives aux travaux et délibérations du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de celles concernant les audiences publiques et décisions publiques rendues en matière disciplinaire. Cet alinéa prévoit également que puissent être publiées les informations communiquées « *par le président ou le vice-président dudit conseil* ».

Du fait de la réforme de la présidence du CSM intervenue dans la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette dernière disposition n'est plus conforme à l'organisation future du CSM. C'est la raison pour laquelle le présent article,

(1) Conseil d'État, (6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies), 27 juillet 2005, n° 267077.

introduit par votre commission à l'initiative de votre rapporteur, propose de prévoir que pourront être publiées les informations communiquées par le président de l'une des formations du conseil supérieur. Il est opportun de procéder dans le présent texte à cette modification, dans la mesure où, bien que n'étant pas de nature organique, elle est une conséquence directe de l'application de la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution.

*
* *

La Commission adopte l'amendement CL 56 du rapporteur portant article additionne.

Article 29

Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi organique

Le présent article a pour objet de fixer le calendrier d'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi organique. Le I de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant prévu une entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application, il est indispensable que les conditions de cette entrée en vigueur soient explicitement prévues dans le présent projet de loi organique.

Le paragraphe I prévoit que le CSM exerce les compétences qui lui sont conférées par la rédaction de l'article 65 de la Constitution antérieure à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 jusqu'à sa première réunion dans sa nouvelle composition.

Cette succession des deux institutions est conforme au principe à valeur constitutionnelle de la continuité des services publics « *qui fait obstacle à ce qu'une institution nécessaire au fonctionnement du service public de la justice cesse d'exister avant que l'institution appelée à lui succéder soit en mesure de remplir sa mission* », comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi organique du 5 février 1994 ⁽¹⁾.

Cette rédaction suppose par conséquent une entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi organique lors du renouvellement du mandat des membres actuels du CSM, qui doit venir à expiration le 3 juin 2010.

Toutefois, comme l'a fait observer M. Jean-René Lecerf dans son rapport, « *la désignation du CSM selon les nouvelles dispositions constitutionnelles dépend de l'adoption définitive de la présente loi organique, qui devra ensuite être*

(1) Conseil constitutionnel, décisions n^{os} 93-336 et 93-337 du 27 janvier 1994 (respectivement considérant 41 et considérant 20).

soumise au Conseil constitutionnel. Si cette adoption définitive n'intervient pas avant février 2010, le mandat des membres composant actuellement le Conseil supérieur devra être prorogé. »⁽¹⁾ En effet, l'élection des membres magistrats se déroule sur plusieurs mois (dans la mesure où il s'agit d'une élection à deux degrés pour certains d'entre eux), et il est donc nécessaire que la présente loi organique soit promulguée avant que ces opérations préparatoires à la nomination du nouveau Conseil supérieur ne débutent.

Les six personnalités qualifiées dont la nomination sera envisagée devront faire l'objet d'un avis des commissions parlementaires compétentes en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée (comme le prévoit l'article 3 du présent projet de loi organique), dans les conditions prévues par l'article 65 de la Constitution. La nomination du secrétaire général sera également soumise aux nouvelles conditions prévues par l'article 7 du présent projet de loi organique.

Ce n'est que lorsqu'il siégera dans sa nouvelle composition que le CSM exercera ses nouvelles compétences relatives à l'avis sur les propositions de nomination des procureurs généraux près les cours d'appel et tribunaux de grande instance et qu'il pourra accueillir les plaintes des justiciables à l'encontre des magistrats.

Par dérogation à cette entrée en vigueur différée de l'ensemble des dispositions du présent projet de loi organique, le **paragraphe II** du présent article prévoit une entrée en vigueur dès la publication de la loi organique des dispositions des articles 17 et 24 relatives aux mesures d'interdiction temporaire d'exercice des magistrats. Ces dispositions ne sont en effet pas liées à la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, ce qui justifie cette entrée en vigueur immédiate.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 56 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 29 **modifié**.*

*Enfin, elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

(1) Rapport n° 635 précité, page 103.

AUDITIONS DE LA COMMISSION

Audition de M. Jean Gicquel, professeur émérite à l'Université de Paris I, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. le président Jean-Luc Warsmann. Pour la première audition de cette matinée sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Jean Gicquel, professeur émérite à l'Université de Paris I et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature. Nous lui avons déjà transmis une liste de questions et je lui propose d'entrer sans attendre dans le vif du sujet.

M. Jean Gicquel, professeur émérite à l'Université de Paris I et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature. C'est un honneur pour un juriste, mais surtout une responsabilité, que d'être entendu par votre commission. J'ai siégé entre 1994 et 1998 au Conseil supérieur de la magistrature, que l'on appelait alors conseil supérieur rénové, mais je crois avoir conservé un regard distancié sur cette institution.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a totalement réécrit l'article 65 de la Constitution, et renvoie à une loi organique pour ses modalités. Lorsque celle-ci sera votée, le Conseil constitutionnel aura à se prononcer, selon l'article 61 de la Constitution, sur sa conformité. J'insiste sur ce point à cause d'un récent revirement de la jurisprudence du Conseil concernant la procédure législative. Traditionnellement, la loi organique était transmise par le Premier ministre au Conseil constitutionnel et toute demande additionnelle présentée par des parlementaires était rejetée. Cela avait été le cas à l'époque de Pierre Mazeaud, pour la loi de 1992 relative au statut de la magistrature. Mais dans sa décision du 9 avril 2009 portant notamment sur l'initiative des lois et le droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a accueilli les observations présentées par des députés et des sénateurs de l'opposition.

Répondant à votre première question, je dirai que les incompatibilités prévues par le texte entre la profession d'avocat et la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature me semblent nécessaires, et nullement excessives. Par analogie, et *mutatis mutandis* bien sûr, un avocat élu au Parlement se voit interdire par l'article LO 149 du code électoral d'exercer sa profession ou de consulter auprès d'entreprises. Un tel régime s'impose d'autant plus au Conseil supérieur de la magistrature qu'on sait combien, en matière de justice, les apparences sont fondamentales, et combien la jurisprudence de la CEDH insiste pour que le procès se déroule à armes égales. Pour reprendre un adage britannique, il ne faut pas seulement que la justice s'exerce, mais il importe également qu'elle se donne à voir.

Le juriste peut répondre au problème des incompatibilités par la notion de dédoublement fonctionnel, mais cela ne mène pas très loin. L'avocat sera placé dans une situation difficile compte tenu du nombre de magistrats sur lesquels il se

ra appelé à se prononcer car, hors même tout dossier disciplinaire, le déroulement de carrière des magistrats est une activité ininterrompue du Conseil. Être juge et partie, pour un avocat, c'est le comble de l'ironie ! Il devra donc se déporter. S'il ne le faisait pas, le président de la formation, c'est-à-dire le Premier président de la Cour de cassation pour les magistrats du siège ou le Procureur général près la Cour de cassation pour les magistrats du parquet, devrait l'y obliger. À mon sens, la formule idéale aurait été de ne pas mentionner la présence de l'avocat dans l'article 65 de la Constitution ou de prévoir la nomination d'un membre honoraire – ce qui serait très utile : entre 1994 et 1998, j'ai pu constater à quel point nous profitons de l'expérience et de la culture des droits de la défense du bâtonnier Montouchet. Mais nous devons nous incliner devant le Constituant.

Votre deuxième question porte sur les obligations déontologiques des membres du Conseil : indépendance, impartialité, intégrité. Il me semble tout à fait utile de les faire figurer dans la loi organique. Les membres du Conseil supérieur de la magistrature doivent montrer l'exemple. Le législateur organique veut sans doute éviter de renouveler l'ultime péripétie de l'affaire d'Outreau, en avril dernier : le Conseil ayant prononcé une réprimande à l'encontre du juge Burgaud, l'avocat de ce dernier avait constaté que l'un des magistrats qui y siégeaient ce jour-là avait eu à connaître du dossier au cours de la procédure.

Ces obligations déontologiques, c'est le sens de l'honneur avec lequel on doit remplir ses fonctions. Les membres du Conseil supérieur de la magistrature doivent agir avec dignité, loyauté et délicatesse. À cet égard, il pourrait être utile de modifier l'article 10 de la loi organique de 1994 qui astreint les membres du Conseil supérieur de la magistrature au secret professionnel, ce qui me semble trop modeste. Il conviendrait plutôt de leur imposer une stricte obligation de réserve, leur interdisant notamment de rendre public le délibéré et les votes ou de prendre des positions publiques sur les questions abordées par le Conseil. On se situe presque dans la perspective de la prestation de serment. En tout cas, il ne doit plus être possible de retrouver quelques jours plus tard tous les détails d'une délibération dans les journaux : il faut donc aller plus loin que le secret professionnel. En revanche, que la loi organique prévoie d'imposer les mêmes mesures de déontologie aux collaborateurs des membres du Conseil peut paraître excessif. Après tout, un bon maître fait de bons serviteurs ! Sur ce point, le Sénat est peut-être allé un peu vite en besogne.

La troisième question, très importante, porte sur l'autonomie du Conseil. La révision constitutionnelle du 28 juillet est placée sous le signe de la séparation des pouvoirs. Le Président de la République cesse ainsi de présider le Conseil – ce qui est déjà un phénomène en soi, sous la V^e République ! – et le garde des Sceaux, qui était traditionnellement le vice-président, ne participe plus aux débats, sauf à y être entendu. Dans cette optique, on ne peut qu'être favorable à l'émancipation du Conseil, notamment dans le domaine budgétaire. Comment y parvenir ? En faisant en sorte que ses crédits ne relèvent plus de la Chancellerie. Une solution serait, en application du I de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, de créer une mission spécifique. Il existe deux précé-

dents : la mission « Pouvoirs publics », qui regroupe la Présidence de la République, le Parlement, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République, et la mission « Conseil et contrôle de l'État » qui recouvre la Cour des comptes, le Conseil d'État et le Conseil économique et social. Une mission mono-programmatique est envisageable, qui pourrait s'appeler « Justice et droits et libertés », par exemple. Elle ne peut être créée que par une loi de finances, laquelle peut être rectificative.

Il serait sans doute utile de modifier au passage l'article 9 de la loi organique de 1994, qui traite du régime indemnitaire des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Qu'ils doivent signer une feuille d'émargement, soit. Mais limiter le nombre de séances ouvrant droit à une indemnité leur donnera, à certains moments, le sentiment de travailler pour rien. Il serait plus judicieux de prévoir un régime forfaitaire. On n'a jamais vu le Conseil supérieur de la magistrature renoncer aux auditions nécessaires, mais cela pourrait donner lieu, lorsque le nombre de séances aura été atteint, à des observations qui ne seraient pas dignes de l'institution.

J'en viens à votre quatrième question. Il est grand temps d'accroître les moyens du Conseil. Sans penser à égaliser son homologue italien, l'exemple même de l'auto-administration, ses moyens matériels et humains sont si modestes qu'on se demande comment il peut fonctionner. Le Conseil est installé quai Branly, une annexe de la présidence de la République – et l'on me dit même que le repas mensuel qu'offrait le Chef de l'État a été supprimé ! Une solution doit être trouvée en loi de finances.

Votre cinquième question concerne le quorum, c'est-à-dire l'exigence de la présence de la majorité absolue des membres de l'institution comme condition de validité d'un vote. Sachant que, désormais, le Conseil supérieur de la magistrature se conjugue au pluriel, avec des formations différentes selon la compétence exercée, il est tout à fait normal que les règles de quorum soient différentes aussi selon qu'il s'agit du déroulement de la carrière des magistrats, d'une action disciplinaire ou de la formation plénière – laquelle est, entre nous soit dit, tout sauf plénière : toute révérence gardée, il s'agit d'une véritable institution croupion.

Votre sixième question porte sur l'article introduit par le Sénat prévoyant la parité, dans les formations disciplinaires, entre magistrats et non magistrats. Cette disposition est parfaitement inutile. La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt du 19 avril 2007 *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, a en effet considéré que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne était applicable en matière disciplinaire, jurisprudence reprise par le Conseil d'État. Le pouvoir constituant a fait exception à la règle qu'il s'était imposée en prévoyant cette parité en matière disciplinaire alors que, pour les autres formations, dans un souci d'ouverture à la société civile, les magistrats sont minoritaires, fût-ce d'une voix – mais tout tient dans ce symbole.

Votre septième question concerne la saisine par le justiciable. C'est une avancée caractérisée de l'État de droit que de permettre au justiciable de déposer une plainte devant le Conseil, déjà suggérée par le comité Vedel en 1993. Le problème est de trouver un point d'équilibre entre, d'une part, le justiciable qui s'estime lésé par un dysfonctionnement grave et évident des règles procédurales – comme le dit Ihering, la forme est la sœur jumelle de la liberté – et, d'autre part, l'institution judiciaire, qui ne doit pas être déstabilisée. Bref, les magistrats ne doivent pas être assurés de l'impunité, mais ils ne doivent pas non plus être livrés à la vindicte populaire. Aussi limitée l'analogie soit-elle, je rappelle que les justiciables peuvent introduire un recours devant la Cour de justice de la République.

La procédure arrêtée par le législateur organique suit les règles du procès équitable : la plainte est encadrée, elle ne ressemble pas à l'*actio popularis* du droit romain – il s'agit d'un justiciable, pas d'un justicier. En revanche, nous gagnerions à doubler le délai à l'expiration duquel la plainte sera forclosée. Un délai est nécessaire, au nom de la sécurité juridique qui peut être invoquée aussi bien par le justiciable que le magistrat, mais un an ne me paraît pas suffisant compte tenu de la longueur de la procédure qui se sera déjà déroulée et du fait que cette possibilité n'est pas bien connue du commun des mortels.

Vous m'interrogez aussi sur le statut juridique de la plainte d'un justiciable. Selon le Littré, une plainte est l'exposé d'un grief en justice. Plus particulièrement, c'est l'acte juridique qui déclenche ou qui met en mouvement une instance. À cet instant, le plaignant devient partie. Mais cette plainte ne doit pouvoir concerner que la responsabilité disciplinaire d'un magistrat. On ne saurait en aucune façon imaginer qu'elle permette de contester une décision, et c'est ce qui rend la plainte très différente du recours.

Vous me demandez encore si l'on peut retirer la plainte. Il s'agit d'un contentieux subjectif. Comme pour le contentieux électoral donc, il devrait être toujours possible de retirer la requête. C'est là la différence avec un contentieux objectif tel que le contrôle de constitutionnalité.

M. Philippe Houillon, rapporteur. Les incompatibilités retenues par le Sénat concernant les avocats vous semblent-elles justifiées ?

M. Jean Gicquel. Oui. On ne peut pas être juge et partie. L'idéal eût été de ne pas mentionner l'avocat dans la liste de l'article 65 et de nommer un avocat honoraire. Puisque ce n'est pas le cas, et compte tenu du nombre de magistrats sur lesquels il sera amené à se prononcer, l'avocat sera constamment amené à se déporter. Je suis partisan d'une incompatibilité réelle et je souhaite bien du plaisir à cet avocat qui passera son temps à se demander s'il ne va pas être récusé pour une quelconque plaidoirie bien antérieure à sa nomination au Conseil.

M. Jean-Jacques Urvoas. Merci d'éclairer pour nous ce texte plein de bonnes intentions, mais finalement en deçà de ce que nous aurions espéré.

Il est regrettable que le Constituant n'ait pas réécrit l'ensemble du titre concernant l'autorité judiciaire, plutôt que de le « bricoler ». En relisant nos débats, je me suis rendu compte que, focalisés sur la composition et le fonctionnement du Conseil, nous avons négligé l'articulation entre l'article 65 et l'article 64 de la Constitution. Or, ce dernier fait du Président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, avec l'assistance du Conseil supérieur de la magistrature. De quels moyens le Président dispose-t-il pour remplir cette mission ? Ne voyez-vous pas une contradiction entre ces deux articles ? Comment le Président peut-il à la fois être le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et donner des ordres à une partie des magistrats par le biais du garde des Sceaux – puisqu'il est devenu, en pratique, le Chef du Gouvernement ?

Par ailleurs, l'article 7 prévoit que le secrétaire général du Conseil est nommé par le Président de la République sur proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite cour, après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Cet avis devrait-il être conforme ?

Enfin, le fait que le garde des Sceaux conserve la possibilité de saisir le Conseil supérieur alors que la plainte d'un justiciable a été rejetée par la commission des requêtes n'est-il pas une entorse à la séparation des pouvoirs ?

M. Jean Gicquel. L'article 65 de la Constitution a été réécrit en totalité par le Sénat en 2008, et l'article 64 fait du Chef de l'État le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Pour ma part, et étant donné les évolutions qu'il a connues depuis 1946, j'estime que c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui devrait tenir ce rôle. Le sénateur Hubert Haenel a d'ailleurs déclaré en 1993 que le Conseil supérieur de la magistrature était la clef de voûte de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Mais c'est le Président de la République qui conserve cette compétence, et qui nomme par ailleurs aux emplois civils et militaires de l'État, dont les magistrats.

Comment le Conseil peut-il l'assister ? Grâce à la formation plénière, née de la pratique. En 1994, le Président Mitterrand a installé le Conseil supérieur de la magistrature quai Branly. Il a confié l'affaire Halphen au Conseil tout entier. On nous a même traité de « putschistes », puisque rien ne figurait dans la Constitution ni dans la loi organique à ce propos ! C'est dans le cadre de cette formation plénière désormais consacrée que l'on pouvait harmoniser les positions des formations du siège et du parquet, et surtout évoquer les matières communes.

La loi organique impose au Conseil d'établir un rapport d'activité destiné à éclairer les pouvoirs publics, et notamment le Chef de l'État. En l'élaborant d'ailleurs, nous savions bien que certaines formules passeraient difficilement auprès du Président et de la Chancellerie ! La loi organique permet aussi au Conseil d'organiser des missions d'information auprès de la Cour de cassation, de l'École nationale de la magistrature et des cours d'appel – lors de nos réunions à l'Élysée, le Président reprenait des points que nous avons traités dans ces missions. Voilà

deux voies par lesquelles le Conseil peut remplir sa mission d'assistance du Président.

Mais la formation plénière n'est désormais plus qu'une institution croupion, qui ne pourra intervenir qu'à la demande expresse du chef de l'État ou du garde des Sceaux et dans des domaines très limités. Il ne sera pas question pour le Conseil supérieur de la magistrature de se saisir lui-même d'une question. Le rôle d'un conseiller n'est-il pas pourtant d'alerter, d'attirer l'attention ? Or, tout pouvoir d'initiative lui est désormais interdit. C'est un des problèmes du système actuel. À l'évidence, le pouvoir constituant s'impose à nous, mais je continue à considérer que, dans notre tradition républicaine, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui est la clef de voûte du système.

Quant à son secrétaire général, il bénéficie d'abord d'une sorte de réhabilitation terminologique : dans la révision de 1993, on parlait de secrétaire administratif. Ses relations avec le reste de l'institution ont toujours été très difficiles. Lors de ma première réunion, je l'ai vu prié de se retirer immédiatement et de revenir une fois les décisions prises ! À l'époque, il était nommé sans la moindre consultation du Conseil, même par courtoisie. Je ne connais pas d'autre institution où cela se passe ainsi ! Le faire nommer sur proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et de son Procureur général, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, permettrait de faire du secrétaire général une partie prenante du mécanisme plutôt qu'un étranger dans l'institution qu'il est censé animer. Cette formule me paraît donc tout à fait convenable.

Enfin, la plainte du justiciable passe d'abord par une commission de filtrage, qui l'écarte lorsque la démarche est manifestement infondée. La possibilité pour le garde des Sceaux d'intervenir est, dans une optique d'équilibre entre les droits des parties, qui est la base d'un procès équitable, le pendant de cette action du justiciable.

Mme Marietta Karamanli. Vous avez évoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui doit d'ailleurs être prochainement réexaminée par la grande chambre. Quelle est la position d'un professeur de droit face à un projet conforme à la Constitution, mais pas au principe du droit international, selon lequel un magistrat ne doit pas dépendre, pour sa carrière comme pour la discipline, du pouvoir gouvernemental ou de toute institution faisant douter de son impartialité ?

Par ailleurs, l'article 18 du projet de loi organique fait référence au comportement des magistrats. Le Conseil supérieur de la magistrature a-t-il déjà donné une définition d'un comportement pouvant recevoir une qualification disciplinaire ? S'agit-il seulement d'un comportement mettant en cause la dignité du réclamant, ou de la façon, par exemple, de mener une instruction ?

M. Jean Gicquel. Pour répondre à votre première question, je dois revenir sur la distinction entre magistrats du siège et du parquet, ces derniers continuant de relever hiérarchiquement du garde des Sceaux.

On oublie parfois que la France, bien que décentralisée, demeure avant tout un État unitaire et qu'il n'y a qu'une seule politique pénale, qui est l'un des attributs du Gouvernement. La condition des magistrats du parquet ne peut donc être alignée sur celle des magistrats du siège. La révision de 2008 a tout de même introduit un progrès : le Conseil supérieur de la magistrature est amené à formuler un avis sur tous les magistrats du parquet, y compris le Procureur général près la Cour de cassation et les procureurs généraux près les cours d'appel – un avis simple, certes, que le garde des Sceaux peut parfaitement contredire, mais qu'il peut aussi choisir de suivre contre son premier mouvement, pour des raisons politiques.

La formation disciplinaire du parquet ne donne qu'un avis. Ce n'est pas un conseil de discipline, contrairement aux magistrats du siège. À supposer que le garde des Sceaux ait introduit l'action, c'est donc la même autorité qui engage la poursuite et qui, juridiquement, sanctionne. Cela vaudra un jour ou l'autre à la France une condamnation à la Cour européenne des droits de l'homme. Nous étions plusieurs à espérer au moins un rapprochement – que la formation disciplinaire du parquet devienne un conseil de discipline plutôt qu'une simple instance administrative donnant un avis, même si celui-ci est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. En attendant, nous serons dans une situation difficile face aux juridictions européennes.

Quant à l'article 18, il montre que le pouvoir disciplinaire est désormais bel et bien une réalité. Fini l'époque où le garde des Sceaux cachait les « bras casés » dans des juridictions aux effectifs pléthoriques. Désormais, il faut couper les branches mortes afin qu'un mauvais comportement ne rejaillisse pas sur l'institution tout entière.

L'instance disciplinaire s'intéresse d'abord aux manquements du magistrat au serment prêté lors de sa prise de fonctions. Sur le plan personnel, la jurisprudence du Conseil considère qu'un comportement privé excessif, une vie privée qui tombe dans le domaine public, peuvent atteindre l'institution par ricochet.

Une jeune femme m'a demandé, à l'École nationale de la magistrature, comment elle devait se vêtir : en évitant toute tenue provocante ! L'image de la justice impose en effet une retenue naturelle au magistrat. Et, sur le plan professionnel, un magistrat que la paresse pousse à prendre du retard dans la préparation de ses dossiers, ou qui néglige d'agir dans les délais voulus, est bien sûr aussi sanctionné par le Conseil.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Merci beaucoup, monsieur le professeur, d'avoir répondu à notre invitation.

Audition de M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suis heureux d'accueillir maintenant M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation. Nous lui avons à lui aussi transmis une liste de questions.

M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de cassation. Merci de m'avoir invité devant votre commission.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature est d'une ampleur incontestable. Elle modifie profondément notre architecture judiciaire et par conséquent la perception du fonctionnement de la justice par nos concitoyens. Certaines modifications sont de nature à réduire les reproches trop souvent adressés aux magistrats de corporatisme et même de politisation : ainsi, la majorité, sauf en matière disciplinaire, reviendra aux représentants de la société civile et les chefs de la Cour de cassation seront les présidents des formations du siège et du parquet, le Premier président étant le président de la formation plénière.

Du point de vue du ministère public, ce nouveau dispositif arrive à point nommé puisque son statut semble être remis en cause par la Cour européenne des droits de l'homme, qui veut dénier au procureur de la République la qualité d'autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la Convention – j'attends avec impatience la décision de la Cour européenne. La réforme, notamment en prévoyant que les procureurs généraux ne seront plus nommés en conseil des ministres, permet de répondre aux critiques de politisation en s'inscrivant dans une logique de professionnalisme et de légitimité. Je sais que la question fait débat et que d'autres aménagements peuvent être envisagés, mais ce n'est pas la question du jour.

Je voudrais aborder en premier lieu les dispositions concernant l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature, puis ses missions et son rôle. Cela me permettra de répondre aux huit questions que vous m'avez adressées.

Pour ce qui est de la désignation des membres du Conseil tout d'abord, vous m'avez demandé si les incompatibilités prévues entre la profession d'avocat et la fonction de membre du CSM étaient nécessaires, ou excessives. L'article 3 du texte prévoit que l'avocat qui siège dans les trois formations du Conseil supérieur de la magistrature est désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis de l'assemblée générale dudit conseil, et le Sénat a précisé que cet avis devait être conforme. Il me semble que cette modification est une avancée, même si l'idéal eût été que l'avocat soit plutôt élu par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux.

Le Sénat a modifié l'article 4 pour prévoir que l'avocat ne peut, de toute la durée de son mandat, ni plaider devant les tribunaux, ni agir en conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure. Or, ma préférence va à un système dans

lequel l'avocat reste actif professionnellement, et continue le cas échéant de plaider, tout en étant soumis à une très forte obligation déontologique pouvant le conduire à se déporter plus souvent que d'autres membres.

J'ai observé avec satisfaction que le Sénat avait ajouté un article 6 *bis* qui fait du président de la formation le garant des obligations déontologiques des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Cet article conforterait l'idée d'un avocat actif professionnellement. Le Constituant a en effet voulu qu'un avocat au fait des problématiques judiciaires participe aux travaux du Conseil. Restreindre son activité ne revient-il pas à réduire le champ des avocats pouvant être nommés ? Par ailleurs, les membres magistrats du Conseil, auxquels on pourrait opposer les mêmes arguments, poursuivent leur activité professionnelle tout à fait normalement sans que cela crée de difficultés dans la pratique.

Je maintiens donc l'idée que ces restrictions ne sont ni nécessaires, ni utiles, à condition de fixer des exigences déontologiques strictes que le président de la formation aurait la charge de faire respecter.

J'en viens maintenant à la composition du Conseil. Vous m'avez interrogé sur la disposition introduite au Sénat à l'article 11 *bis*, qui prévoit que les formations disciplinaires devront toujours compter un nombre égal de magistrats et de non-magistrats pour délibérer. À mon sens, il convient d'éviter les clivages artificiels entre magistrats et non-magistrats. C'est essentiel pour le bon fonctionnement du Conseil. Le principe de parité de l'article 11 *bis* n'est pas sans poser de problème.

En premier lieu, et sans entrer dans le débat sur la constitutionnalité de cette disposition, qui est un des arguments soulevés par le Gouvernement pour s'y opposer, la Constitution a prévu une composition paritaire, et non un principe de fonctionnement paritaire du Conseil supérieur de la magistrature. La composition actuelle de ce dernier est à l'avantage des magistrats, mais rien n'empêcherait la formation disciplinaire de se tenir avec une majorité de non-magistrats, alors même que l'on pourrait déduire de la Constitution la volonté d'une majorité de magistrats. Or, en tant que président de la commission disciplinaire, je n'ai jamais constaté de difficulté en pratique, l'ordre du jour étant fixé de sorte que la totalité ou presque des membres du Conseil soient présents.

En second lieu, la loi organique pose certes un principe de fonctionnement paritaire, mais sans régler la manière de l'établir. Le Sénat a souhaité tenir compte de l'avis n° 10 du Conseil consultatif de juges européens, adopté le 23 novembre 2007, ou de la déclaration du 23 mai 2008 du réseau européen des conseils de la justice, qui sont en faveur de la parité, mais cette proclamation n'est suivie d'aucun dispositif concret. Et l'on voit bien la difficulté qu'il y aurait à en trouver un : sur quel critère, par exemple, décider qu'un membre ne siègera pas ? Si plusieurs magistrats sont absents, comment prévoir l'ordre d'exclusion des non-magistrats ?

Au final, il me semble que cette question relève plutôt de la pratique du Conseil, dont le président de la formation aura la charge, et que cette disposition n'est ni nécessaire ni utile.

Enfin, il faut veiller à éviter tout mécanisme rigide susceptible d'altérer les relations entre les membres et d'accentuer la césure entre magistrats et non-magistrats.

Je voudrais maintenant aborder la question essentielle, pour l'ensemble de la justice, des obligations déontologiques des membres du Conseil.

L'article 6 *bis* du projet de loi organique prévoit dans son premier alinéa que « les membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité ». Je suis heureux que ce principe figure dans la loi, et d'autant plus que c'est une loi qui renforce les pouvoirs du Conseil. Mais vous m'avez demandé si cette disposition caractérisait bien les obligations auxquelles doivent être soumis les membres du Conseil. Or, si je suis favorable aux termes d'indépendance et d'impartialité, je m'interroge sur l'exigence d'« intégrité » : ne s'agit-il pas d'une obligation de tout citoyen, dont le respect est assuré par la loi pénale ? L'intégrité renvoie à l'idée de probité, une obligation quasi-évidente dont le rappel est peut-être maladroit. Je serais plutôt favorable à une exigence de « dignité », figurant dans le serment du magistrat. La notion de dignité implique que le comportement d'un membre du Conseil ne doit pas être de nature à jeter le discrédit sur l'institution, une façon d'être qui, sans être contraire à l'intégrité ou à la probité, ne serait pas appropriée.

Outre le remplacement de la notion d'intégrité par celle de dignité, je serais favorable à ce qu'une disposition rappelle que les membres du Conseil doivent garder le secret des délibérations et des votes. L'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit une telle obligation pour ses membres et l'article R. 232-21 du code de justice administrative prévoit une obligation de discrétion professionnelle pour les membres du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Quant à savoir s'il faut mettre à la charge du président de chaque formation les mesures appropriées pour assurer le respect de ces obligations déontologiques, je répondrai très clairement par l'affirmative. Le respect des règles éthiques procède d'une démarche personnelle : chaque membre doit mesurer s'il peut siéger à une délibération. Cela permet de remplir tout particulièrement l'exigence d'impartialité. En revanche, il importe qu'un organe régulateur puisse intervenir en cas de situation conflictuelle, ou d'absence de démarche personnelle d'un membre, afin d'éviter de jeter le discrédit sur l'ensemble de l'institution. Les dispositions de l'alinéa 3 du nouvel article 10-1 de la loi organique du 5 février 1994 me paraissent donc indispensables.

J'en viens maintenant au fonctionnement et aux missions du CSM, à commencer par les règles de quorum prévues à l'article 9. Le projet initial du Gouvernement prévoyait de porter le quorum de cinq à huit membres. Le Sénat a voulu le fixer, en matière disciplinaire, à au moins sept membres outre le président de séance, et à huit membres outre le président de séance dans les autres matières. Son souci, en abaissant le quorum en matière disciplinaire, était de parvenir à une parité entre magistrats et non-magistrats, la commission en matière disciplinaire étant composée de seize membres.

Compte tenu des observations que j'ai déjà formulées sur la parité, il ne me semble pas nécessaire de retenir un quorum différent de celui prévu pour les nominations. Toutefois, un autre motif a été invoqué : dans la circonstance où les membres de la formation de filtrage des plaintes des justiciables ne pourraient pas siéger, soit deux magistrats et deux non-magistrats, il pourrait devenir impossible d'atteindre le quorum en cas de déports liés, par exemple, à des conflits d'intérêts. Cet argument-là me paraît pertinent et je ne suis donc pas défavorable à une règle de quorum moins contraignante en matière disciplinaire.

J'en viens à l'interdiction temporaire d'exercice. Je suis heureux que le Sénat ait supprimé la procédure dite de « référé », qui permet au président seul de statuer sur une demande d'interdiction temporaire d'exercice. La proposition initiale ne répondait en effet pas à une véritable nécessité, les hypothèses d'urgence absolue à interdire un magistrat étant, en pratique, réglées par des dispositifs pénaux – contrôle judiciaire ou détention provisoire – ou administratifs – congé maladie, internement d'office. Par ailleurs, je suis très attaché à ce que ce soit le Conseil dans son entier qui statue sur la demande, et non les chefs de la Cour de cassation seuls, sans l'organisation d'une audience. La modification apportée par le Sénat constitue donc une avancée.

En revanche, le délai de dix jours dans lequel le Conseil doit se prononcer sur la demande d'interdiction temporaire d'exercice me paraît trop court pour organiser l'audience, réunir le quorum et permettre au magistrat concerné et à son avocat d'avoir accès aux pièces de la procédure et d'assurer sa défense, mais je comprends le souci du législateur organique de vouloir encadrer le dispositif. Un délai de quinze jours me paraîtrait raisonnable.

J'ajoute qu'il serait opportun, en matière d'interdiction temporaire d'exercice, d'unifier les dispositions applicables aux magistrats du siège et du parquet, le Conseil devenant l'autorité de décision dans les deux cas. La réforme constitutionnelle aurait d'ailleurs pu être l'occasion d'aligner, de manière générale, le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui du siège, c'est-à-dire de conférer à la formation compétente pour le parquet un pouvoir de sanction plutôt que d'avis sur la sanction.

J'en viens au dispositif de traitement des plaintes des justiciables. La loi organique a retenu deux filtres. Ce choix peut paraître justifié dans la mesure où il existe des spécificités propres à chacune des fonctions, et il s'inscrit dans une

perspective de professionnalisme. Mais, à la réflexion, je n'aurais pas été défavorable à un filtre unique, afin de renforcer, d'une part, le principe de l'unité du corps et, d'autre part, le socle commun des règles déontologiques des magistrats du siège et du parquet.

Vous m'avez demandé si les conditions de recevabilité formelle de la plainte d'un justiciable n'étaient pas trop strictes, notamment eu égard au délai d'un an suivant la décision irrévocable mettant fin à la procédure. Notons tout d'abord que les autres conditions – interdiction d'une plainte contre un magistrat saisi de la procédure, sauf cas particuliers ; indication détaillée des faits et griefs ; identification du plaignant et de la procédure en cause – permettent d'éviter que la plainte ne soit utilisée pour déstabiliser le magistrat saisi ou en charge de la procédure. De la même manière, pour les magistrats du siège, le texte précise que la plainte ne peut fonder une demande de récusation.

Le délai d'un an ne me semble pas de nature à forclure trop rapidement le justiciable. J'avais même indiqué, au Sénat, que six mois étaient suffisants pour assurer la sérénité et l'autorité de la justice. En effet, la plainte, déposée après la décision irrévocable, peut viser des agissements de magistrats antérieurs de plusieurs années, ce qui laisse tout le temps au justiciable de saisir le Conseil. En tout état de cause, le garde des Sceaux ou les chefs de cour pourront toujours le saisir si une faute disciplinaire devait se révéler plus tard.

J'ajoute, toujours s'agissant de la commission de filtrage, que le Sénat a voulu que la commission d'admission des requêtes puisse entendre le magistrat en cause. Je suis pour ma part favorable à des pouvoirs d'investigation encore plus larges, comme la possibilité d'entendre également le plaignant. Le texte pourrait être modifié pour permettre à la commission d'admission des requêtes d'effectuer « tout acte d'investigation utile ».

Vous m'avez également interrogé sur le statut juridique de la plainte et sur l'incidence de son retrait par le justiciable. Je considère que, dès lors qu'elle est déposée, la plainte met en mouvement l'action disciplinaire, qui échappe à son auteur. Considérer les choses autrement conduirait à une « privatisation » de l'action disciplinaire et ouvrirait la voie à des pressions sur le magistrat. En outre, l'intérêt protégé par l'action disciplinaire est un intérêt public, qui dépasse le seul justiciable ayant saisi le Conseil. Pour ces deux raisons, le retrait de la plainte ne doit avoir, à mon sens, aucune incidence sur les suites de la procédure.

Répondant à votre dernière question sur la plainte du justiciable, je dirai que, lorsqu'une autre autorité, le garde des Sceaux ou le chef de cour, saisit le Conseil alors qu'une plainte est en cours d'examen par la commission des requêtes, l'examen de cette plainte devient sans objet.

Pour terminer, j'évoquerai la question particulière de la nomination des procureurs généraux et, de manière plus générale, la pratique du Conseil en ma-

tière d'avis pour les magistrats du parquet, élément essentiel de la clarification de nos institutions, sur lequel le sénateur Portelli m'a notamment interpellé.

La loi organique tire les conséquences de l'extension des attributions du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination des magistrats du ministère public. Soumettre à son avis la nomination des procureurs généraux marque une grande avancée. Leur désignation en Conseil des ministres a en effet nourri un soupçon de politisation et il était essentiel d'inscrire le professionnalisme et la compétence au cœur des dispositions concernant les magistrats du ministère public.

La réforme constitutionnelle et la présente loi organique constituent une avancée décisive, alors même qu'il aurait été possible d'aller plus loin en prévoyant un avis conforme pour la nomination des magistrats du parquet ou, comme je l'avais proposé à la commission Balladur, en alignant le mode de désignation des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège. Dans cette optique, c'est le Conseil qui aurait pu proposer la nomination des procureurs généraux – mais cela ne fut pas le choix du Constituant.

En tout cas, il est essentiel que les nominations de l'ensemble des magistrats du ministère public s'inscrivent dans une plus grande transparence. Pour cela, et même si l'avis du Conseil ne lie pas l'autorité de nomination, la motivation de tous les avis défavorables ainsi que des avis favorables sur les nominations des chefs de cour et de juridiction serait un réel progrès. Les avis motivés seraient bien sûr transmis au garde des Sceaux et au magistrat concerné et, pour ne pas lui nuire, le ministre déciderait seul de verser ou non l'avis à son dossier administratif. Cela favoriserait une gestion dynamique et responsable du corps et renforcerait la transparence de la justice et la confiance que les citoyens peuvent lui accorder. On pourrait même envisager de rendre publics les avis favorables de nomination aux fonctions de chef de cour et de juridiction, coupant ainsi court à la suspicion qui peut accompagner ces nominations.

M. Jean-Jacques Urvoas. Lorsque le partage des voix est égal au sein de la commission des requêtes, la demande est transmise à la formation compétente. Mais lorsque celle-ci se prononce aussi à égalité des voix, l'avis conclut à l'absence de sanction. N'y a-t-il pas là un problème de parallélisme des formes ? Pourquoi le doute ne bénéficierait-il pas au magistrat à la première étape, puisqu'il y a déjà partage égal des voix ?

M. Jean-Louis Nadal. En tant que président d'une formation disciplinaire, je considère que, lorsque les tenants des deux positions sont dos à dos, puisqu'il y a égalité, il appartient au président de prendre ses responsabilités. Dans ce cas, je me livre à un délibéré entièrement public devant les autres membres, et je tranche. Cela a été le cas pour une affaire que je considérais comme grave – ce n'est pas parce qu'on est dans le midi de la France qu'on peut prononcer à l'audience des propos attentatoires à la dignité de certaines couches sociales ou ethniques –, et ma décision a été respectée, même si la moitié de la formation était

d'un autre avis. Mais je reconnais qu'appliquer le principe de procédure pénale du doute qui profite à l'accusé – *in dubio pro reo* – est aussi une solution défendable.

Le Premier président, pour le siège, et le Procureur général pour le parquet étant désormais personnellement appelés à exercer cette fonction, ils peuvent espérer, et c'est mon cas, faire des progrès décisifs en matière de clarification et essayer de réconcilier avec la justice ceux qui doutent, qui sont mécontents, qui suspectent. Je le dis avec une immense conviction. Après tout, j'ai été cinq fois procureur général dans des cours sensibles, sous la gauche, sous la droite et en période de cohabitation ! Et un ancien garde des Sceaux ici présent peut témoigner que j'ai en toute circonstance fait passer les décisions qui s'imposaient. Mais cela pose la question du statut du ministère public, de sa formation, de son épaisseur, de sa loyauté, de sa compétence.

Tout le monde accepte l'existence d'une politique pénale gouvernementale. Comment s'en dispenser ? Qu'une hiérarchie soit nécessaire va également de soi. Mais si la suspicion s'en mêle, rien ne va plus !

Tous les gardes des Sceaux avec lesquels j'ai travaillé vous diront que je suis allé au bout de moi-même : on sent très bien, lorsqu'on est procureur général, qu'une affaire va soulever une tempête et dans ce cas, on doit aller s'expliquer directement, les yeux dans les yeux, avec le ministre. Chaque fois, j'ai été écouté et, chaque fois, la justice est passée, même au prix de quelques crispations sur le davier gouvernemental. Mais aujourd'hui se pose un immense problème, qui ne relève pas de la Constitution : celui de la formation et de la responsabilité des magistrats. MM. Houillon et Vallini pourront attester que j'ai démontré, devant la commission d'enquête qui s'est penchée sur l'affaire d'Outreau, en tant que président de la formation disciplinaire, que c'est toute la machine qui a craqué, du bas au sommet. Dans une telle situation, l'ensemble du parquet se trouve fragilisé : tout le monde se demande à quoi elle sert, cette hiérarchie, si elle ne prend pas ses responsabilités. Et là commencent les dérapages...

Il faut donc se remettre sur les bons rails : professionnalisme, compétence, loyauté. Mais encore faut-il concrétiser ces belles paroles. Dans notre État de droit, cela passe par la motivation. Je souhaite que vous fassiez prospérer cette vision, que les magistrats du parquet soient respectés en France et qu'on les libère de la suspicion politique qui pèse sur eux. Il y a des faits, des noms qui font effectivement déraiper le parquet, qui devient dès lors difficile à défendre. Mais je profite de cette audition pour défendre un parquet responsable et républicain.

Je sais qu'en venant devant votre commission, on est écouté. Même une petite avancée serait un bon début. La justice progresse à petits pas, mais nous parviendrons bien à la rendre aussi solide qu'elle doit l'être.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous vous remercions, monsieur le Procureur général.

Audition de Christophe Régnard, Président de l'Union syndicale des magistrats et de M. Laurent Bedouet, Secrétaire général

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons le plaisir d'accueillir MM. Christophe Régnard et Laurent Bedouet, respectivement président et secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats.

Notre rapporteur vous a adressé, messieurs, une série de questions précises sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution. Je vous suggère d'y répondre, ensuite de quoi les députés présents auront peut-être à vous demander des éclaircissements supplémentaires.

M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats. Nous avons en effet reçu ce questionnaire fort complet. Permettez-moi, avant d'y répondre, de vous soumettre quelques considérations plus générales.

Tout d'abord, comme vous le savez, l'USM s'était opposée aux conditions dans lesquelles la réforme constitutionnelle de 2008 a été adoptée, en particulier pour ce qui est de la composition du Conseil supérieur, les magistrats se trouvant en minorité face aux personnalités extérieures à l'ordre judiciaire. La disposition nous semblait rompre avec certains standards européens, ce qu'a confirmé en septembre dernier la résolution 1685 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée sur le rapport de Mme Leutheusser-Schnarrenberger, l'actuelle ministre allemande de la justice.

Cependant, le projet de loi organique a fait l'objet d'une concertation avec le cabinet de Mme Rachida Dati, puis nous avons effectué un important travail avec le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Jean-René Lecerf, si bien que le texte qui vous est transmis nous semble de bonne facture et, en grande partie, très acceptable. Du reste, il n'a pas fait l'objet de prises de position négatives de la part de la magistrature. Nous souhaitons aujourd'hui vous convaincre de la pertinence des arguments soutenus au Sénat et des amendements votés par la Haute Assemblée : sur plusieurs points, un recul ferait problème. En effet, sur un sujet aussi sensible, un texte doit être, à tout le moins, compris et accepté par les magistrats pour pouvoir s'appliquer dans de bonnes conditions.

Le consensus porte notamment sur quatre points : la composition de la formation plénière du CSM ; les modalités de désignation de l'avocat qui siègera au Conseil, telles qu'elles ont été proposées par le Sénat ; la suppression par le Sénat, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, de la privation du droit à pension ; enfin, la suppression d'une procédure accélérée de suspension provisoire qui donnait tous pouvoirs au président de la formation du siège ou, pour les magistrats du parquet, au ministre de la justice.

Certaines dispositions continuent néanmoins de nous inquiéter.

Il s'agit d'abord de la possibilité, pour le Premier président ou le Procureur général de la Cour de cassation, de se faire suppléer par un membre de la Cour de

cassation, membre de la formation compétente. Cette disposition nous semble rompre les équilibres – déjà défavorables aux magistrats – arrêtés par le Constituant l’année dernière. En effet, le membre susceptible d’être suppléant est explicitement exclu de la formation plénière. Si le Premier président de la Cour de cassation, que nous avons rencontré, estime qu’il dispose du temps nécessaire à l’exercice des deux fonctions, il est cependant à craindre qu’il ne se réserve la présidence du CSM que lorsque celui-ci aura à examiner les nominations les plus importantes. Les magistrats ne seraient alors plus que six, pour huit membres extérieurs.

Ce qui est encore plus grave, c’est que les magistrats pourraient également être minoritaires dans les audiences disciplinaires. Ce serait là aussi contrevenir aux standards européens, auxquels l’USM est très attachée.

C’est pourquoi nous avons demandé que les hypothèses d’absence du Premier président ou du Procureur général près la Cour de cassation soient explicitement fixées, afin que ceux-ci ne décident pas eux-mêmes s’ils se font remplacer ou non. Et, en tout état de cause, en matière disciplinaire, nous souhaitons que soit maintenu le rétablissement par le Sénat de la parité en toutes circonstances – s’il manque un magistrat, on retire un membre extérieur ; s’il manque un membre extérieur, on retire un magistrat.

Deuxième sujet d’inquiétude : la composition des commissions d’admission des requêtes. Je reviendrai tout d’abord sur la question du partage des voix : en tant que magistrats, nous considérons que le doute doit toujours profiter à la personne qui fait l’objet d’une procédure. En second lieu, nous préconisons une commission unique du siège et du parquet, ce à quoi on a objecté – de façon peu convaincante – qu’une telle disposition ne serait pas constitutionnelle. Elle permet pourtant de s’assurer de l’unité du corps voulue par le Constituant. De plus, il est préférable qu’une seule commission se prononce sur les dossiers mettant en cause les magistrats du siège et du parquet : il est regrettable que des décisions différentes soient prises d’une commission à l’autre, comme on l’a vu dans l’affaire d’Outreau.

On nous a reproché de proposer un dispositif où les magistrats sont majoritaires – un magistrat du siège, un magistrat du parquet et un membre non magistrat. Dont acte. Cela dit, le système ne peut fonctionner que si chacun est dans une démarche constructive : les magistrats ne doivent pas avoir l’impression qu’on « veut leur tête », mais les justiciables doivent avoir également le sentiment qu’ils ont un accès effectif à l’organe de poursuite.

Le choix de faire désigner les membres de la commission d’admission des requêtes par le président de la formation nous semble une mauvaise idée. En vertu d’une exigence d’impartialité à laquelle la Cour européenne des droits de l’homme ne manquerait pas, le cas échéant, de nous rappeler, ces membres ne pourront pas siéger au fond et ce mode de désignation donnerait donc au président de la formation disciplinaire le pouvoir d’écarter de celle-ci qui il voudrait. Le système de

l'élection, voire de la désignation par tirage au sort, nous paraît bien préférable pour éviter toute suspicion.

Enfin, la question du renvoi de l'examen de la plainte à la formation compétente ne se poserait pas si les membres de la commission d'admission des requêtes étaient en nombre impair. En revanche, nous considérons que la décision devrait impérativement être prise à la majorité au cas où la parité serait maintenue – deux magistrats, deux non magistrats.

J'en viens à la question de la saisine directe par le justiciable. L'examen du texte au Sénat a permis des évolutions très satisfaisantes, mais nous butons toujours sur l'ajout du membre de phrase : « sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond ». L'objectif du Constituant et du Sénat était d'éviter ainsi qu'une multiplication des plaintes n'aboutisse à un blocage des juridictions. Mais on a beau nous expliquer que le dépôt d'une plainte contre un magistrat devant le CSM n'est pas un motif de récusation, nous nous demandons comment les juges, notamment ceux qui sont chargés d'un suivi – juges des enfants, juges des tutelles –, pourront continuer à travailler avec des personnes ayant déposé une plainte disciplinaire. Pour un justiciable, le motif d'une plainte sera toujours un manquement grave. Le risque est donc de rouvrir les vannes et de bloquer des juridictions où, bien souvent il n'y a qu'un seul juge des enfants, ou un seul juge d'instance.

Le Sénat s'en remet à la future jurisprudence de la commission. Or cette jurisprudence sera évolutive puisque la composition des commissions ne sera pas fixe.

Bref, nous considérons que le système est insatisfaisant en l'état.

Pour en venir au questionnaire que votre Commission nous a transmis, la question de la parité hommes-femmes dans les listes électorales pour la désignation des membres du CSM ne nous semble pas se poser. Il serait au reste difficile d'imaginer une disposition juridiquement satisfaisante sur le sujet. En effet, la composition du corps judiciaire n'est pas paritaire et le sera de moins en moins : il y a de plus en plus de femmes dans la magistrature. Imposer la parité reviendrait paradoxalement à discriminer nos collègues femmes.

En outre, quelles seraient les listes électorales concernées ? Celles des grands électeurs, ce qui n'aurait guère d'intérêt ? Celles qui sont présentées par voie syndicale, et qui comportent trois noms, ce qui rend la chose impossible ? J'ajoute qu'en dehors des listes syndicales, l'élection des membres se fait au scrutin uninominal majoritaire à un tour, ce qui interdit de s'assurer d'une parité stricte au sein du CSM.

En second lieu, il nous paraît difficile qu'un avocat en fonction – donc appelé à plaider devant les juridictions – puisse être membre du CSM et susceptible d'intervenir à ce titre dans la nomination du magistrat devant qui il plaide ou dans

d'éventuelles procédures disciplinaires à l'encontre du même. L'objection selon laquelle la situation est la même pour le membre du parquet qui est membre de la formation siége est juste. Tout cela pose problème au regard du principe d'impartialité qui découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. On a repoussé, au motif que ce ne serait pas constitutionnel, notre suggestion de nommer un avocat honoraire. Le système trouvé par le Sénat impose à l'avocat de mettre sa carrière entre parenthèses. Elle suppose un sacrifice de la part de l'intéressé, mais c'est à nos yeux une garantie d'impartialité satisfaisante.

Nous connaissons les motifs – un épisode particulièrement malheureux qui concernait un de nos élus dans le cadre de l'affaire d'Outreau – qui ont présidé à l'introduction dans le texte de la disposition relative aux obligations déontologiques des membres du CSM. L'USM ne saurait s'opposer à cet ajout, mais remarque qu'un problème s'est posé récemment avec la candidature d'un membre de l'actuel CSM à une élection. S'il est précisé qu'un membre du CSM ne peut exercer un mandat électif, il faudrait aussi indiquer qu'il ne peut être candidat à un tel mandat.

Par ailleurs, dès lors que les membres du CSM peuvent déléguer certaines de leurs fonctions, il nous semble légitime que les obligations déontologiques applicables au mandant s'imposent également au mandataire. Au surplus, il convient que le premier s'assure du respect des principes posés par le législateur.

S'agissant du quorum, même si nous n'avions pas vu la question lors de l'examen au Sénat, nous pensons en effet qu'il faut s'interroger sur l'existence d'un quorum plus important en matière de nominations – alors que moins de membres siègent – qu'en matière disciplinaire. Faire passer le quorum de cinq sur dix membres à huit sur seize membres en matière disciplinaire nous paraît cohérent, sachant que nous souhaitons le maintien d'une parité entre magistrats et non magistrats en toutes circonstances. Pour ce qui est de la formation chargée des nominations, on pourrait envisager un quorum de huit afin que les magistrats ne soient pas en minorité. Mais la solution retenue par le Sénat de le porter à neuf nous convient : pour des nominations importantes comme celles des chefs de juridiction, il faut trouver l'accord le plus large possible. D'autre part, le travail du CSM va considérablement évoluer dans les mois et les années qui viennent. Le Conseil sera amené à siéger de façon quasi permanente et il conviendra que ses membres se consacrent à ces activités presque à plein temps. Un quorum élevé vaudra incitation à ne pas être absents trop souvent.

Concernant la composition paritaire des formations disciplinaires, les magistrats, j'y insiste, ne comprendraient pas que l'Assemblée revienne sur les dispositions introduites par le Sénat. Ils ont très mal vécu leur mise en minorité au sein du CSM dans sa formation plénière et dans sa formation de nomination, alors que les standards internationaux et européens imposent à tout le moins la parité. La seule avancée que nous avons obtenue au moment de la réforme constitutionnelle était justement la parité en matière disciplinaire. Le président de la commission des lois du Sénat, M. Jean-Jacques Hyest, avait tenu des propos très clairs à ce su-

jet. Si l'on revenait sur cette parité, la décision serait fort mal accueillie au sein de la magistrature.

Pour ce qui est enfin de la saisine directe par les justiciables, les critères et filtres prévus nous semblent satisfaisants. Le Sénat a porté le délai dans lequel la plainte peut être déposée de six mois à un an. Cette durée nous paraît satisfaisante. Il ne faut pas, dans ces matières sensibles, que les magistrats soient menacés pendant des années par l'épée de Damoclès d'une procédure disciplinaire. Le délai de forclusion est décompté à partir de la clôture de la procédure, ce qui peut mener déjà assez loin. Il ne serait pas pertinent de l'étendre à trois ou cinq ans.

M. le rapporteur. Le membre du Conseil d'État nommé au CSM est-il, dans votre esprit, un membre de la société civile ?

M. Christophe Régnard. Si votre question signifie : est-il un magistrat ?, la réponse est non. C'est donc un membre de la société civile.

M. le rapporteur. Le membre du Conseil d'État, juridiction de recours du CSM, serait donc un membre de la société civile...

M. Christophe Régnard. Ce n'est pas un magistrat, du moins au sens où les standards européens définissent cette notion pour ce qui concerne les actions disciplinaires. Du reste, c'est bien ce que l'on a considéré puisque, pour assurer la parité en matière disciplinaire, on a ajouté le membre du siège de la « formation parquet » et le membre du parquet de la « formation siège ». C'est bien la preuve qu'il faut un magistrat de l'ordre judiciaire et non pas de l'ordre administratif – mais cela ne nous empêche pas d'entretenir d'excellentes relations avec nos collègues des ordres administratif et financier et avec les syndicats qui les représentent !

M. Jean-Jacques Urvoas. Lors de son audition du 15 octobre au Sénat, Mme Alliot-Marie a indiqué que la présence d'un avocat au sein du CSM était souhaitée par les syndicats de magistrats. Était-ce le cas de l'USM ?

La Constitution précise que les personnalités qualifiées « n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif ». Vous paraît-il utile de définir leur qualification ?

En proposant la possibilité de saisine du Conseil par tout justiciable, le comité Balladur a présenté cette innovation comme étant destinée à apporter les réponses disciplinaires aux désordres liés au « comportement professionnel » des magistrats. Le texte ne parle plus que de « comportement ». Comment entendez-vous ce terme ?

M. Christophe Régnard. Nous n'avions pas émis d'objection à la présence d'un avocat au CSM. Cela s'était d'ailleurs déjà produit dans le passé, et les avocats sont aussi fondés que d'autres à statuer sur ces questions. Réciproque-

ment, d'ailleurs, ce sont les magistrats de l'ordre judiciaire qui assurent, en appel, la discipline des avocats.

Nous avons également soutenu le principe de la saisine du CSM par le justiciable.

Bref, nous ne sommes pas aussi frileux, conservateurs et corporatistes que l'on dit ! Je précise que nous allons même parfois contre nos troupes, auxquelles il a fallu notamment expliquer qu'on ne pouvait pas choisir parmi les standards européens ceux qui nous conviennent, en rejetant les autres.

M. Laurent Bedouet, secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats. Nous sommes favorables à ce que la loi organique précise la qualification des membres extérieurs. C'est d'ailleurs, sauf erreur de ma part, un souhait que le Conseil d'État avait formulé dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle – et il avait émis le même vœu s'agissant des membres du Conseil constitutionnel.

M. Christophe Régnard. En ce qui concerne le « comportement », l'introduction par le Sénat du considérant du Conseil constitutionnel, lors de la dernière réforme de la loi organique, nous paraît une garantie suffisante : il s'agit bien du comportement du magistrat au quotidien, et non de son activité juridictionnelle. Il faudra faire confiance à la jurisprudence des formations du CSM pour déterminer plus précisément la notion. Cela étant, le recueil des obligations déontologiques des magistrats, au sujet duquel le CSM rendra prochainement ses travaux, fixe certains repères, tant pour la vie professionnelle que pour la vie personnelle des magistrats, et la jurisprudence actuelle du CSM est déjà relativement précise.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous remercie.

*

* *

Audition de Mme Naïma Rudloff, Secrétaire générale FO magistrats et de M. Marc Meslin
--

M. le président Jean-Luc Warsmann. Vous avez la parole, Madame, pour répondre aux questions qui vous ont été transmises par écrit.

Mme Naïma Rudloff, secrétaire générale du syndicat national des magistrats FO. Permettez-moi au préalable de rappeler brièvement certaines de nos positions relativement à cette réforme. Pour nous, les magistrats ne devaient pas nécessairement être majoritaires au sein du Conseil supérieur, mais nous n'étions pas favorables à ce qu'ils y soient minoritaires : le paritarisme est une des idées fortes de FO, et c'est donc la cause de la parité que nous avons constamment soutenue dans les auditions et débats auxquels nous avons participé.

D'autre part, nous n'étions pas favorables à la saisine directe du CSM par le justiciable, non plus qu'à la présence d'un avocat au sein du Conseil.

J'en viens maintenant au projet de loi organique. Au nouvel article 10-1, relatif à la déontologie, nous approuvons qu'on réaffirme les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité, tant pour les membres du Conseil que pour les personnes dont ils s'attachent les services, mais nous regrettons qu'on n'ait pas saisi l'occasion de ce texte pour traiter le cas du rapporteur, pour qui se pose aussi la question de l'impartialité. À la différence de ce qui se passe dans une audience classique où son rôle est d'exposer les faits et griefs sans prendre parti, le rapporteur du Conseil supérieur conclut en effet à la qualification disciplinaire des faits qu'il a instruits. Or nous avons constaté deux attitudes différentes du « CSM siège » et du « CSM parquet » : dans la première formation, le rapporteur est systématiquement écarté du délibéré, tandis qu'il y est admis dans la seconde. Il est dommage, je le répète, que la loi organique ne règle pas cette question, dont nous saisissons le Conseil d'État chaque fois qu'elle se pose.

La difficulté de parvenir à une rédaction satisfaisante pour assurer la compatibilité entre la participation au CSM et l'exercice de la profession d'avocat est révélatrice d'une difficulté de fond, qui fait que nous n'étions pas favorables à la présence d'un avocat au sein du Conseil. Outre que les magistrats ne participent pas à la formation disciplinaire des avocats, en première instance en tout cas, il se poserait là aussi un problème d'impartialité, subjective et objective, si cet avocat continue à exercer : non seulement il a un intérêt au fonctionnement de la justice, mais lui ou son cabinet peut avoir intérêt à telle ou telle affaire. Même en matière de nominations, nous voyons là un risque de pression sur les magistrats qui devrait faire écarter cette participation.

S'agissant du quorum, nous nous félicitons qu'à l'article 9, il s'accompagne du respect de la parité en matière disciplinaire. Malheureusement, il n'en sera pas de même dans les autres matières, où ce quorum, fixé à neuf membres sur quinze, ne permettra pas éventuellement aux magistrats de siéger seuls pour des sujets importants. Nous y voyons un signe de défiance et nous le regrettons.

« Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties... », est-il écrit à l'article 14 *bis*. Cette rédaction est pour nous beaucoup trop vague : quasi toutes les règles de procédure garantissent les droits des parties ! En l'absence de précisions, je crains bien que cette disposition n'aboutisse à un blocage des juridictions. Ainsi, l'audience en juge rapporteur permet d'évacuer les flux, la juridiction fonctionnant dans ce cas à un seul magistrat au lieu de trois, mais, alors que les textes en font obligation, il est pratiquement impossible d'en informer les parties à l'avance. Si l'article reste en l'état et la saisine directe par le justiciable s'ajoutant à cela, les magistrats, pour se protéger, appliqueront la règle à la lettre et la justice n'avancera plus ! Autre exemple, toujours en matière civile : la présence d'un greffier à l'audience est une garantie

essentielle pour les parties ; or, beaucoup de juges des enfants siègent par force sans greffier...

Pour nous, la saisine directe par le justiciable va poser plus de problèmes qu'elle n'en résoudra et, surtout, fera peser sur la justice une pression permanente. Mais puisque le principe en est arrêté, intéressons-nous aux modalités, comme vous nous le demandez : le délai de recevabilité d'un an « suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure » ne nous paraît pas du tout protecteur pour les magistrats. Je prends le cas d'une procédure au cours de laquelle un expert avait commis une faute ; l'avocat lui ayant demandé de changer son rapport, il a refusé et le client a porté plainte. Tant que la procédure sera ainsi pendante, le magistrat sera sous la menace d'une plainte. Il restera sous pression pendant toute l'instance. Nous aurions préféré, comme pour la diffamation, un délai très court partant, non du moment où la décision devient irrévocable, mais de la découverte de la faute. Cela laisserait au magistrat la possibilité de modifier son comportement ou de réparer son manquement, si c'est de cela qu'il s'agit, mais il n'aurait pas à redouter une plainte pour une affaire dont il aurait pu avoir à connaître des années plus tôt, compte tenu des délais d'appel et de pourvoi en cassation.

D'autre part, une fois que la requête d'un justiciable aura été déclarée irrecevable par la commission d'admission, il ne nous paraît pas cohérent que le garde des Sceaux et les premiers présidents gardent la possibilité de saisir le CSM pour les mêmes faits. Dès lors qu'ils n'ont plus l'exclusivité du pouvoir de poursuite, la décision de cette commission doit également s'imposer à eux.

M. le rapporteur. Je veux seulement vous faire observer qu'à l'article 14 *bis*, le Sénat n'a fait que reprendre, en termes à peu près identiques, la décision du Conseil constitutionnel en date du 1^{er} mars 2007.

M. Jacques Alain Bénisti. Selon vous, il y aurait incompatibilité entre le métier d'avocat et le fait de siéger au CSM. Dont acte. Mais changeriez-vous d'avis si les avocats acceptaient de faire entrer un juge dans leurs instances disciplinaires ?

Mme Naïma Rudloff. Je serais très gênée de participer à la formation disciplinaire des avocats...

M. Marc Meslin. L'avocat n'est qu'un auxiliaire de justice parmi d'autres : huissiers, notaires et autres professionnels du droit qui assistent quotidiennement le magistrat. Pourquoi l'avoir choisi spécialement ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est le choix du Constituant.

Je vous remercie.

*

* *

Audition de M. Matthieu Bonduelle, Secrétaire général du Syndicat de la magistrature

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous accueillons maintenant M. Mathieu Bonduelle, secrétaire général du Syndicat de la magistrature.

Monsieur le secrétaire général, vous avez la parole.

M. Matthieu Bonduelle, secrétaire général du Syndicat de la magistrature. Quelques observations liminaires, avant d’aborder les questions que votre commission nous a adressées.

Le Syndicat de la magistrature considère que, en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, la réforme constitutionnelle de 2008 a été un rendez-vous manqué. Nous portons depuis longtemps la revendication d’une réforme en profondeur du CSM, pour le mettre à l’abri du corporatisme, dont la magistrature n’est pas exempte, mais aussi des pressions de l’extérieur – notamment de celles, réelles ou supposées, du pouvoir politique. Malheureusement, les options qui ont été retenues ne sont pas conformes à l’idée que l’on peut se faire d’un CSM véritablement démocratique et protégé des pressions.

Nous étions favorables – position iconoclaste – à ce que les magistrats soient minoritaires au CSM. C’est dire que nous ne faisons pas preuve de corporatisme. Mais le mode de désignation prévu pour les personnalités extérieures – par le chef de l’exécutif et les présidents des deux assemblées – ne nous satisfait pas car il ne garantira pas une représentation pluraliste. S’agissant de la composition des formations du CSM, nous sommes un peu déçus par la surreprésentation de la haute hiérarchie judiciaire, qui ne représente que 10 % du corps.

Nous souhaitons que la formation plénière du Conseil supérieur conserve la possibilité de rendre des avis, afin d’alimenter le débat démocratique. Avec la nouvelle rédaction, cela ne semble plus possible.

Nous demandons depuis longtemps qu’en matière de nomination, le CSM dispose des mêmes pouvoirs au parquet qu’au siège. Là encore, nous sommes déçus car le CSM ne rendra qu’un avis simple préalablement à la nomination des procureurs généraux – ce qui ne constitue pas une avancée.

Au fond, la seule avancée réelle est la saisine du CSM par le justiciable, que nous avons toujours préconisée, notamment devant la commission d’enquête de l’Assemblée nationale relative à l’affaire d’Outreau. Encore faut-il que cette saisine se déroule dans des conditions assurant un équilibre entre les droits des justiciables et la protection de l’institution contre le risque de déstabilisation.

Je tiens à votre disposition les observations écrites détaillées que nous avons rédigées quand la première version du projet de loi a été rendue publique.

Nous ne voyons, en ce qui nous concerne, absolument aucun inconvénient à ce qu'un avocat siège au CSM : encore une fois, nous voulons éviter que cette instance soit repliée sur la magistrature. Les « laïcs » ne sont pas forcément les plus sévères à l'égard des magistrats, notamment en matière disciplinaire ; mais le fait est que le CSM est accusé de corporatisme, parfois à tort, parfois à raison, et qu'il est nécessaire d'en finir avec cette situation. La présence d'un avocat, de ce point de vue, nous paraît intéressante. Nous avons en outre noté avec satisfaction que le texte a évolué puisqu'il prévoit que le Conseil national des barreaux (CNB) sera sollicité pour avis conforme.

Concernant la composition de la formation plénière, une surreprésentation de la haute hiérarchie judiciaire avait été initialement envisagée mais, à l'issue d'une réelle concertation entre le cabinet de la garde des Sceaux et les organisations syndicales, la disposition retenue est beaucoup plus conforme à la réalité du corps.

Permettez-moi maintenant de reprendre votre questionnaire.

Première question : serait-il envisageable de rendre paritaires les listes électorales pour la désignation des magistrats membres du CSM ?

Il nous apparaît que cette question ne concerne que le collège des cours et tribunaux, puisque les autres ne sont pas élus au scrutin de liste. Or si l'objectif de parité est louable, il serait logique qu'il soit de portée générale. Ensuite, de quelles listes parle-t-on ? Pour les cours et tribunaux, en effet, le scrutin est indirect ; vise-t-on les premières ou les deuxièmes ?

M. le rapporteur. Les deux...

M. Matthieu Bonduelle. En ce qui concerne les premières – destinées à élire les grands électeurs –, l'exigence de parité ne ferait qu'ajouter à la difficulté actuelle de trouver des candidats, mais je reconnais qu'il s'agit là d'un argument purement pratique. Quant aux « petites listes », elles sont composées, à l'échelle de chaque formation du CSM, de trois noms de grands électeurs : ce chiffre impair rend impossible la parité. Si donc le Syndicat de la magistrature est traditionnellement favorable à la parité – depuis des années, il est présidé par une femme –, nous ne voyons pas comment concrétiser ce principe et, surtout, nous ne comprenons pas pourquoi cette exigence serait limitée aux représentants des cours et tribunaux.

Les incompatibilités prévues entre la profession d'avocat et la fonction de membre du CSM – objet de votre deuxième question – nous semblent absolument nécessaires. Certains considèrent qu'un avocat ne peut plus être considéré comme tel s'il ne plaide pas, mais cet argument pèse peu au regard de l'exigence d'impartialité et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : comment imaginer qu'un avocat plaide tous les jours devant des magistrats dont il pourrait être appelé à devenir le juge ? Pour notre part, nous avons

proposé dans nos observations écrites que l'avocat bénéficie, pendant la durée de ses fonctions, d'un détachement auprès du CSM.

J'en viens aux obligations déontologiques des membres du CSM.

Nous espérons que les avancées qui ont introduites au Sénat, notamment sous l'impulsion de M. Jean-René Lecerf, seront maintenues. Les mots indépendance, impartialité et intégrité n'ont pas été choisis au hasard : ce sont les trois piliers qu'a fait apparaître la vaste campagne de recueil des obligations déontologiques entreprise par le CSM. Les magistrats étant soumis à ces exigences, il paraît normal que les personnes amenées à les juger y soient elles-mêmes soumises. Parmi les nombreux dysfonctionnements que l'affaire d'Outreau a fait apparaître, souvenez-vous du dernier : l'un des membres de la formation disciplinaire du CSM, qui a sanctionné Fabrice Burgaud, avait eu à connaître de l'affaire d'Outreau en qualité de magistrat, à la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Douai. Cette information a produit une véritable déflagration dans le corps de la magistrature : les magistrats eux-mêmes ont considéré que le CSM était décrédibilisé. Dans un tel contexte, il n'est pas inutile de rappeler ces obligations déontologiques et de les étendre, au-delà des membres du CSM, aux personnes dont ils s'attachent les services pour recueillir les plaintes des justiciables et opérer le premier tri.

Concernant le fonctionnement du CSM, les règles de quorum ne nous choquent pas. Un quorum élevé, de neuf sur quinze, est prévu notamment pour les nominations ; nous n'y voyons aucun inconvénient de principe, au contraire, même si cela risque de poser des difficultés pratiques. Quant au quorum concernant la formation disciplinaire, il nous paraît d'autant plus justifié que la nécessité d'assurer la parité entre magistrats et non-magistrats est prévue tant dans la Constitution que dans les standards européens. Je réponds par là-même à votre question n° 6, qui porte précisément sur ce point.

J'en viens à votre dernière question, relative à la saisine du CSM par les justiciables.

Nous souhaitons que cette saisine soit possible, mais sous certaines conditions. Nous avons immédiatement contesté l'idée initiale d'autoriser une plainte contre un magistrat dès lors que celui-ci n'est plus « saisi ». Nous avons en effet considéré que cette formulation préparait une rupture d'égalité, entre les justiciables et entre les magistrats. Certains magistrats demeurent en effet saisis très longtemps de leurs dossiers, compte tenu de la nature même de leurs fonctions : c'est le cas du juge des enfants ou du juge des tutelles. À l'inverse, un juge d'instruction n'est plus « saisi » une fois qu'il a rendu l'ordonnance de renvoi au tribunal correctionnel ou l'ordonnance de non-lieu.

À l'initiative de M. Lecerf, le Sénat a donc adopté une formulation selon laquelle « la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des

manquements évoqués, ... » Sur le papier, la formule semble satisfaisante, mais personne ne sait comment le CSM l'interprétera. Pour notre part, plutôt que de conserver le critère de non-saisine du magistrat, nous proposons depuis le début – en étant conscients que ce n'est pas une solution exempte de difficultés – de retenir comme critère le fait que la procédure est définitivement terminée. Nous pensons en effet que si le justiciable est habilité à saisir le CSM d'une plainte contre le juge d'instruction alors même que la procédure se poursuit devant le tribunal, cela polluera le débat et déstabilisera le processus judiciaire. Il ne faut pas encourager la confusion, dans l'esprit du justiciable, entre une voie de recours au titre des droits de la défense et la possibilité de critiquer son juge pour d'autres raisons. Quand une procédure judiciaire est soldée, au contraire, il est normal que le justiciable puisse contester le comportement du magistrat ; et retenir cette formule ne veut pas dire assurer l'impunité au magistrat pendant toute la durée de la procédure : le garde des Sceaux et le chef de cour ont toujours la possibilité de déclencher des poursuites disciplinaires en cas de manquements graves. Encore une fois, il nous paraît important que les choses soient claires dans l'esprit des justiciables.

M. le rapporteur. M. Jean-Louis Nadal propose de substituer la notion de dignité à celle d'intégrité. Qu'en pensez-vous ?

M. Matthieu Bonduelle. Dans le serment des magistrats figurent les notions de loyauté et de dignité. Le CSM a déjà eu à les définir dans sa jurisprudence car elles sont un peu floues. La loyauté envers qui ou quoi ? Le Syndicat de la magistrature considère qu'il convient de se montrer loyal envers la loi, mais il faut bien dire que certains l'entendent comme la loyauté envers la hiérarchie, parfois même au mépris de la loi.

Quant à la notion de dignité, elle est large. S'agissant du CSM, est-ce bien l'enjeu ? L'impératif, c'est que le CSM soit à l'abri des soupçons. Or nous savons tous qu'il est le lieu d'enjeux de pouvoir, que des pressions diverses s'y exercent et que la transparence n'y est pas absolue. Nous souhaitons évidemment que les membres du CSM aient un comportement digne mais la notion d'intégrité, qui renvoie à l'honnêteté, est plus forte.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle l'article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. » Comment, à votre avis, le nouveau Conseil supérieur pourra-t-il concrètement assister le Président de la République pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire ?

Pensez-vous que les avis rendus par le CSM, qu'ils soient négatifs ou positifs, devraient être motivés ?

Enfin, pensez-vous utile que la loi organique définisse les qualifications requises des six personnalités qualifiées ?

M. Matthieu Bonduelle. La notion d'assistance figurant à l'article 64 comporte une ambiguïté originelle. Le fait que le CSM ne soit plus présidé par le

Président de la République est un premier élément de clarification. Mais le Conseil ne pourra plus rendre d'avis de sa propre initiative sur des questions touchant à l'indépendance de la magistrature, comme il l'avait fait à plusieurs reprises ; cela réduit la portée de la notion d'assistance, qui confine à la subordination. Le débat démocratique y perdra. Il reste que la notion d'assistance, au fond, recoupe l'ensemble des prérogatives du CSM, dont le rôle est de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est d'ailleurs pourquoi les conditions de nomination de ses membres et ses modalités de fonctionnement doivent être bien encadrées.

Nous sommes favorables depuis longtemps à la motivation des avis du CSM. La magistrature a une culture de la motivation, à laquelle nous sommes très attachés. Il ne s'agit pas d'une question d'apparence : la motivation est le meilleur outil pour exercer ses droits – et nous pensons par exemple que les avis de la commission d'avancement devraient être motivés. La non-motivation est un facteur d'opacité dans la gestion du corps.

Enfin, nous considérons que l'expression « personnalités qualifiées », un peu vague, mériterait d'être précisée. Nous proposons de préciser que la qualification de ces personnalités tient notamment à « leur intérêt reconnu pour le fonctionnement de l'institution judiciaire ». Nous sommes favorables à l'ouverture du CSM sur l'extérieur, mais il faut garantir que les intéressés ne jouent pas un simple rôle de courroie de transmission.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le secrétaire général, il me reste à vous remercier.

*
* *

Audition de M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons le plaisir d'accueillir maintenant M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation.

Monsieur le Premier président, je vous laisse la parole.

M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation. C'est toujours un honneur d'être entendu par votre commission. Je vous remercie d'autant plus de m'avoir convié aujourd'hui que la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution me concerne tout particulièrement, en ma qualité de Premier président de la Cour de cassation, mais aussi d'ancien secrétaire, puis de membre, du Conseil supérieur de la magistrature, dans des configurations à chaque fois différentes.

Je commencerai par répondre aux questions que vous m'avez transmises, puis je formulerai deux observations complémentaires.

Première question : les incompatibilités prévues entre la profession d'avocat et la fonction de membre du CSM sont-elles nécessaires ou excessives ?

Ces incompatibilités m'apparaissent indispensables. Comment imaginer qu'un avocat puisse continuer à plaider des affaires devant des magistrats dont la promotion, l'avancement ou la nomination seraient subordonnés à la décision du Conseil auquel il appartiendrait ? Il faut savoir que pendant les quatre ans de leur mandat, les membres de la formation du siège renouvellent environ les deux tiers des premiers présidents de cour d'appel et la quasi-totalité des présidents de tribunal de grande instance. Le Conseil se prononce en outre sur environ 2000 mouvements de magistrat par an. On aurait pu penser suffisant que l'avocat s'abstienne de prendre part aux travaux du Conseil relatifs à un magistrat appartenant à une juridiction devant laquelle il plaide habituellement ; mais la difficulté se situe à mon sens à un autre niveau : il faut éviter que les adversaires de cet avocat ne puissent mettre en doute l'impartialité des juges qui vont trancher le litige du seul fait qu'un membre du Conseil représente une partie dans la procédure.

Deuxième question : les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité caractérisent-elles de manière exhaustive les obligations déontologiques des membres du CSM ?

Non, ces exigences ne couvrent pas toutes les obligations déontologiques des membres du Conseil. Il faut en effet ajouter à ces impératifs la nécessité de respecter le secret des délibérations et le devoir de réserve, tant sur les nominations que sur les activités relatives à la discipline des magistrats.

Troisième question : est-il nécessaire de mettre à la charge du président de chaque formation du CSM les mesures appropriées pour assurer le respect de ces obligations déontologiques par les membres ?

On peut s'interroger sur la portée de cette disposition de l'article 6 *bis*. Sa formulation paraît trop floue pour conférer au président un véritable pouvoir tendant à assurer, de manière effective, le respect par les membres du Conseil de leurs obligations déontologiques. Certes il faut toujours prévoir le pire, mais si les membres du CSM sont bien choisis, on ne devrait pas en arriver à de telles extrémités qui signeraient avant tout un grave constat d'échec pour le nouveau Conseil. Toutefois, pour pouvoir sanctionner un manquement caractérisé aux obligations déontologiques, on pourrait imaginer de conférer à la formation plénière du Conseil, saisie par le président de l'une des deux formations, la possibilité de prononcer, à une majorité qualifiée, la suspension d'un membre du Conseil auquel un tel manquement serait reproché. En outre, afin de solenniser ces obligations déontologiques, on pourrait aussi envisager de faire prêter un serment, devant la Cour de cassation, aux membres nommés et élus du Conseil.

Quatrième question, relative à l'autonomie budgétaire du CSM : dès lors que le Conseil n'est plus présidé par le Président de la République, ne faudrait-il

pas prévoir que le président de la formation plénière du Conseil est l'ordonnateur de ses crédits ?

Il est effectivement hautement souhaitable d'assurer l'indépendance budgétaire du nouveau Conseil. Celui-ci a pour mission de donner des avis sur des propositions du garde des Sceaux, préparé par le directeur des services judiciaires. Or c'est ce directeur qui est précisément en charge de mettre des crédits à disposition du Conseil. Il est tout à fait anormal que cet organe constitutionnel tienne ses moyens de fonctionner d'une direction du ministère dont il est chargé de contrôler le travail, en matière de mouvements des magistrats et de discipline. Il y a un antagonisme irréductible entre la liberté de contrôle et la dépendance financière.

La cinquième question est relative au fonctionnement du Conseil supérieur. Vous me demandez si les règles de quorum prévues à l'article 9 me semblent satisfaisantes, et en particulier si je pense opportun d'opérer une distinction selon la matière – en fixant le quorum à huit en matière disciplinaire, où la formation compte seize membres, et à neuf dans les autres matières, où la formation compte quinze membres.

Ces quorums me paraissent convenables pour permettre au Conseil de fonctionner dans de bonnes conditions et d'assurer son autorité. La situation actuelle n'est pas très différente.

Sixième question : la disposition introduite au Sénat et prévoyant que les formations disciplinaires devront toujours compter un nombre égal de magistrats et de non-magistrats pour délibérer est-elle utile, ou nécessaire ?

Si la composition des formations disciplinaires du Conseil doit, le plus souvent possible, respecter la volonté du Constituant d'assurer la parité entre magistrats et non-magistrats, on ne peut exclure qu'exceptionnellement, le Conseil connaisse une composition impaire. La composition peut être paritaire au début de l'audience et modifiée pour le délibéré : ce n'est pas là une hypothèse d'école car le cas s'est produit récemment. Le rapporteur du dossier, présent à l'audience, avait fait l'objet d'une demande de récusation au cours de celle-ci, en raison du contenu même de son rapport ; le Conseil a décidé qu'il devait s'abstenir de délibérer avec les autres membres – alors qu'il avait participé entièrement à l'audience. De la même façon, il peut arriver que le rapporteur lui-même estime que son investissement dans le dossier fait obstacle à sa participation au délibéré ; là encore, c'est une hypothèse que j'ai personnellement connue. En pareil cas de figure, on ne voit pas comment on pourrait ne pas faire participer au délibéré un autre membre qui a pourtant assisté, comme tous ses collègues, à l'ensemble des débats. Cette circonstance pourrait d'ailleurs être invoquée comme une cause d'irrégularité de la procédure.

Je considère donc qu'une telle disposition est inutile, et pourrait même parfois être source de difficultés. J'ajoute qu'actuellement, la composition du Conseil est théoriquement paire en matière de nominations – dix membres –, et

impair en matière disciplinaire – onze membres ; c’est exactement l’inverse de la situation résultant du texte proposé. Or aujourd’hui, il arrive fréquemment que des décisions soient prises en l’absence d’un membre malade ou empêché, de sorte que des choix de nomination sont faits par un nombre impair de membres et que des sanctions sont prononcées par une formation en nombre pair ; à ma connaissance, cela n’a jamais entraîné aucune difficulté.

Septième question : le CSM pourra-t-il respecter un délai de dix jours pour se prononcer sur une demande d’interdiction temporaire d’exercice d’un magistrat ?

Si je comprends que l’on veuille fixer un délai bref, j’estime qu’un délai de dix jours est un peu insuffisant et qu’une durée de quinze jours serait préférable. Actuellement, la procédure d’interdiction temporaire d’exercice donne lieu à une décision du Conseil dans les quinze jours ou trois semaines de la saisine, ce qui paraît satisfaisant compte tenu des contraintes. Les hypothèses d’urgence absolue nécessitant d’interdire immédiatement un magistrat sont en pratique réglées par des dispositifs pénaux – contrôle judiciaire ou détention provisoire – ou administratifs – internement d’office. Au moment de fixer ce délai, il ne faut pas oublier qu’il faut pouvoir venir d’outre-mer, où il existe cinq cours d’appel et deux tribunaux supérieurs d’appel ; n’oublions pas non plus qu’il faut un peu de temps au magistrat concerné pour préparer sa défense et comparaître devant le Conseil.

J’en viens à la huitième question. Les conditions de recevabilité formelle de la plainte d’un justiciable sont au nombre de quatre : plainte non dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure – sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d’admission des requêtes estime qu’elle doit faire l’objet d’un examen au fond – ; délai d’un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ; indication détaillée des faits et griefs ; indication de l’identité du plaignant et des éléments permettant d’identifier la procédure en cause. Le délai retenu ne risque-t-il pas de forclorre le justiciable trop rapidement ?

Je ne le pense pas. Ce délai d’un an, à l’issue d’une procédure judiciaire elle-même plus ou moins longue, ne me paraît pas trop court.

J’en arrive à la neuvième question. Quel est le statut juridique de la plainte d’un justiciable ? Celui-ci peut-il retirer sa plainte ? Dans l’hypothèse où une plainte serait en cours d’examen par la commission d’admission des requêtes et où, dans le même temps, l’une des autorités compétentes saisirait le Conseil des faits dénoncés par le justiciable, cette saisine devrait-elle avoir pour effet de suspendre l’examen de la plainte par la commission d’admission des requêtes ?

La plainte d’un justiciable saisissant le Conseil n’est pas d’une nature différente de celle de tout autre plainte devant une instance disciplinaire. Elle ne confère pas la qualité de partie à celui qui la dépose. Aucun obstacle juridique ne

s'oppose à ce qu'elle soit retirée. En revanche, un tel retrait n'a pas, en lui-même, d'effet sur le cours de l'instance disciplinaire, qui peut se poursuivre.

Il appartiendra évidemment à la commission d'admission de s'assurer qu'il s'agit bien des mêmes faits et, si tel est le cas, de renvoyer cette plainte devant la formation disciplinaire pour qu'elle soit éventuellement jointe à la saisine de celle-ci par l'autorité compétente.

Permettez-moi de terminer par deux observations.

Il est prévu à l'article 7 que le secrétaire général du Conseil soit nommé sur proposition conjointe du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite cour, après avis du Conseil. Or aujourd'hui, le secrétaire du conseil de discipline des magistrats du siège est le secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, qui a été choisi *intuitu personae* par le seul Premier président. M. le Procureur général lui-même s'est déclaré, devant les sénateurs, d'accord pour que la désignation du secrétaire général du Conseil se fasse sur proposition du Premier président, après avis du Procureur général. En effet, même si aujourd'hui l'entente est excellente entre M. le Procureur général et moi-même, il faut prévoir l'hypothèse de blocages que provoquerait une opposition entre le Premier président et le Procureur général, et par suite l'impossibilité que ceux-ci se mettent d'accord sur l'identité d'un secrétaire général. En outre, il est prévu que le Conseil émette un avis, sans que soit précisée la formation du Conseil qui devra se prononcer – soit la formation plénière, soit la formation du siège ou du parquet, en fonction peut-être de l'origine du magistrat proposé. En toute hypothèse, l'une de ces deux dernières formations devra ultérieurement se prononcer sur le détachement de ce magistrat, comme elle le fait traditionnellement sur toute proposition de détachement.

Si une consultation du Conseil me paraît évidente, et si l'avis du Procureur général – concordant, si possible, avec celui du Premier président – me paraît des plus souhaitables, je ne suis pas certain que la « proposition conjointe » du Premier président et du Procureur général, « après avis » du Conseil, soit la formule la plus appropriée.

Deuxième observation : le texte prévoit un filtrage des plaintes des justiciables par des sections propres à chaque formation – siège et parquet. Pour ma part, j'étais favorable à une section commune de filtrage, qui aurait pu être composée d'un magistrat du siège appartenant à la formation du siège, d'un magistrat du parquet appartenant à la formation du parquet et d'un membre commun à ces deux formations. Ainsi la parité aurait toujours été respectée au sein du conseil de discipline, un magistrat et un non-magistrat s'abstenant éventuellement ensemble de siéger. Il est important de ne pas multiplier les occasions privant les membres de la possibilité de siéger dans une formation disciplinaire, un membre du conseil ayant déjà connu d'une plainte portant sur les mêmes faits ne pouvant plus à mon sens participer à la formation de jugement.

Enfin, il serait souhaitable que la commission des requêtes puisse, comme le fait déjà le rapporteur lorsque le Conseil est saisi d'une poursuite disciplinaire, déléguer ses pouvoirs d'enquête à un magistrat d'un grade au moins égal à celui du magistrat visé dans la plainte. Dans certains cas, il sera en effet difficile de charger le premier président de la cour d'appel, comme c'est actuellement prévu, de procéder à l'enquête utile, notamment si c'est l'un de ses plus proches collaborateurs ou le président de l'une des juridictions du premier degré de son ressort qui se trouve directement concerné.

M. le rapporteur. Le rapporteur en matière disciplinaire doit-il à votre avis être écarté du délibéré seulement dans des cas ponctuels, ou systématiquement ?

M. Vincent Lamanda. Il n'y a pas lieu de l'écarter s'il a joué son rôle de façon totalement neutre, en se contentant de recueillir des déclarations. En revanche, dès lors qu'il s'est impliqué dans l'instruction de l'affaire et qu'à travers ses investigations ou son rapport, il a laissé apparaître sa position, à l'évidence il ne peut plus siéger. Il peut s'en abstenir de lui-même, ou on peut l'y inviter à la demande des parties.

M. le rapporteur. Un avocat doit être inscrit au tableau de l'Ordre et exercer. Ne serait-il pas contraire au nouvel article 65 de la Constitution, selon lequel « un avocat » doit siéger au CSM, de faire siéger quelqu'un qui n'exerce pas ?

M. Vincent Lamanda. Il me paraît nécessaire que pendant les quatre ans de son mandat, l'avocat ne plaide pas. Dans le cas contraire, en effet, l'impartialité des juges devant lesquels il plaiderait risquerait d'être mise en cause. Le problème se situe avant tout dans le regard des parties adverses.

Il faudrait aménager le dispositif du détachement auprès du Conseil supérieur – dont relèvent actuellement un ancien procureur général et un conseiller maître à la Cour des comptes – au cas d'un membre de profession libérale, mais il est clair que cet avocat aura une rémunération au titre de son travail au Conseil supérieur. Par ailleurs, s'il doit s'abstenir de plaider, en revanche il n'y a pas d'obstacle à ce qu'il ait une activité de conseil juridique.

M. André Vallini. Vous avez dit souhaiter que le secrétaire général du CSM soit nommé sur proposition du Premier président, après avis du Procureur général. S'agirait-il d'un avis conforme ? L'expression « avis concordant, si possible » que vous avez employée laisse entendre que vous pensez plutôt à un avis consultatif. Dans ce cas, la possibilité que l'avis ne soit pas suivi risque de nuire aux relations entre le Procureur général et le Premier président.

M. Vincent Lamanda. Sans citer personne, j'ai à l'esprit un cas où le Premier président et le Procureur général, compte tenu des rapports qu'ils entretenaient, auraient eu bien du mal à se mettre d'accord sur un nom. Il faut tenir

compte de cette éventualité, même si elle n'est pas d'actualité puisque j'entretiens d'excellentes relations avec le Procureur général.

L'article 7 prévoit actuellement une nomination « sur proposition conjointe du Premier président et du Procureur général » et « après avis du Conseil supérieur de la magistrature », sans d'ailleurs préciser ni la formation du Conseil – du siège, du parquet ou plénière – dont il s'agit ni la forme de l'avis. Dans certains cas, je crains que ce système conduise au blocage. Une exigence d'avis conforme du Procureur général pose le même problème que la solution de la proposition conjointe.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'article 18 du projet tend à autoriser le justiciable à saisir le Conseil supérieur en raison du « comportement » d'un magistrat. Comment définiriez-vous cette notion ? Peut-elle viser le fait de ne pas agir ? Je pense par exemple au cas d'un juge d'instruction qui, malgré des demandes réitérées, ne procéderait pas à des confrontations ou à des auditions. Par ailleurs, eu égard à l'indivisibilité du parquet, qui est responsable du comportement d'un substitut ?

M. Vincent Lamanda. Il sera en effet très difficile de poursuivre un magistrat du ministère public ; le procureur sera en fait seul responsable.

La notion de comportement me paraît pouvoir viser l'inaction, les maladresses réitérées, les négligences, qui sont à l'évidence des comportements fautifs. Dès à présent, des magistrats font l'objet de poursuites disciplinaires parce que leur travail est insuffisant, que ce soit quantitativement ou qualitativement.

Mme Marietta Karamanli. Il n'est pas prévu dans le projet que le justiciable qui saisit le CSM puisse se faire assister d'un conseil. Considérez-vous que c'est un oubli ?

M. Vincent Lamanda. On peut supposer que le plus souvent, pour rédiger la plainte, le plaignant se fera aider de l'avocat auquel il avait fait appel dans l'affaire en cause. Mais le plaignant n'étant pas partie à l'instance disciplinaire, il est normal de ne pas prévoir qu'il soit assisté d'un conseil.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le Premier président, il me reste à vous remercier.

*

* *

AUDITION DU RAPPORTEUR

Me Thierry Wickers, président du Conseil national des barreaux

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	<p data-bbox="458 414 744 484">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution</p> <p data-bbox="534 529 667 553">CHAPITRE I^{ER}</p> <p data-bbox="434 566 768 657">Dispositions modifiant la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p> <p data-bbox="558 680 642 704">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="434 729 768 820">Après l'article 4 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, il est inséré un article 4-1 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="434 844 768 935">« <i>Art. 4-1.</i> – Les magistrats siégeant dans la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature sont, outre son président :</p> <p data-bbox="434 959 768 1050">« 1° Le premier président de cour d'appel mentionné au 2° de l'article 1^{er}, pendant la première moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="434 1073 768 1164">« 2° Le procureur général près une cour d'appel mentionné au 2° de l'article 2, pendant la seconde moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="434 1188 768 1279">« 3° Le président de tribunal de grande instance mentionné au 3° de l'article 1^{er}, pendant la seconde moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="434 1303 768 1394">« 4° Le procureur de la République près un tribunal de grande instance mentionné au 3° de l'article 2, pendant la première moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="434 1417 768 1508">« 5° Les deux magistrats du siège mentionnés au 4° de l'article 1^{er}, pour toute la durée de leur mandat ;</p> <p data-bbox="434 1532 768 1605">« 6° Les deux magistrats du parquet mentionnés au 4° de l'article 2, pour toute la durée de leur mandat. »</p>	<p data-bbox="804 414 1084 484">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution</p> <p data-bbox="876 529 1008 553">CHAPITRE I^{ER}</p> <p data-bbox="780 566 1108 657">Dispositions modifiant la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p> <p data-bbox="900 680 984 704">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="864 729 1020 753"><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 5.</i> – Le conseiller d’État qui siège dans les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature est élu par l’assemblée générale du Conseil d’État.</p>	<p>Article 2</p> <p>À l’article 5 de la même loi organique, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois ».</p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>Article 3</p> <p>Après l’article 5 de la même loi organique, sont insérés deux articles 5-1 et 5-2 ainsi rédigés :</p> <p>« <i>Art. 5-1.</i> – L’avocat qui siège dans les trois formations du Conseil supérieur de la magistrature est désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis conforme de l’assemblée générale dudit conseil.</p> <p>« <i>Art. 5-2.</i> – Les nominations des personnalités qualifiées mentionnées à l’article 65 de la Constitution concourent à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. Elles sont soumises, dans les conditions prévues par cet article, à la commission compétente en matière d’organisation judiciaire de chaque assemblée. »</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 5-1.</i> – <i>(Sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 5-2.</i> – ... qualifiées par chacune des autorités mentionnées ... concourent, dans chaque cas, à commission permanente compétente ...</p> <p>(amendements CL23 et CL24)</p>
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée</p>	<p>Article 4</p> <p>Le deuxième alinéa de l’article 6 de la même loi organique est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 4</p> <p><i>Les deux derniers alinéas de l’article 6 de la même loi organique sont ainsi rédigés :</i></p>
<p>Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer ni la profession d’avocat ni celle d’officier public ou ministériel ni aucun mandat électif.</p>	<p>« Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer la profession d’officier public ou ministériel ni aucun mandat électif ni, à l’exception du membre désigné en cette qualité en application du deuxième alinéa de l’article 65 de la Constitution, la profession d’avocat. <i>Ce dernier ne peut toutefois, pendant toute la durée de son mandat, plaider devant les tribunaux ni agir en conseil juridique d’une partie engagée dans une procédure.</i> »</p>	<p>... d’avocat.</p> <p>(amendements CL24 et CL25)</p>
<p>Le Conseil supérieur de la magistrature constate la démission d’office de celui de ses membres qui ne s’est pas</p>		<p>« <i>La démission d’office du membre du Conseil supérieur qui ne s’est pas démis, dans le mois qui suit son en-</i></p>

Texte en vigueur

démis, dans le mois qui suit son entrée en fonctions, de la fonction incompatible avec sa qualité de membre du Conseil supérieur.

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 65. – Cf. annexe.

Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée

Art. 7. – Il est pourvu au remplacement des membres du Conseil supérieur quinze jours au moins avant l'expiration de leurs fonctions.

Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés aux 1° à 3° de l'article 1^{er} ou d'un des membres visés aux 1° à 3° de l'article 2, il est procédé, dans un délai de trois mois et suivant les modalités prévues à ces articles, à une désignation complémentaire.

Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés au 4° de l'article 1^{er} ou au 4° de l'article 2, le magistrat dont le nom figurait, sur la liste des candidats mentionnés à l'article 4, après celui du magistrat dont le siège est devenu vacant est désigné pour achever son mandat. Si cette liste ne comporte plus de nom utile, il est procédé, dans un délai de trois mois, à une désignation complémentaire au scrutin uninominal à un tour à bulletin secret.

Texte adopté par le Sénat

Article 5

Après le troisième alinéa de l'article 7 de la même loi organique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats des autres membres du Conseil supérieur, ces derniers sont remplacés, dans les trois mois, selon les modalités prévues pour leur désignation initiale. Les membres ainsi désignés achèvent le mandat des membres qu'ils remplacent. »

Texte adopté par la Commission

trée en fonctions, de la fonction incompatible avec sa qualité de membre est constatée par le président de la formation plénière, après avis de cette formation. Il en est de même pour le membre du Conseil supérieur qui exerce en cours de mandat une fonction incompatible avec sa qualité de membre. »

(amendement CL26)

Article 5

(Sans modification)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Les dispositions du premier alinéa de l'article 6 ne sont pas applicables aux membres désignés pour achever un mandat après la survenance d'une vacance.</p>		
<p>Si un membre du Conseil supérieur démissionne, la nomination du remplaçant intervient au plus tard dans les trois mois de la démission. Celle-ci prend effet à partir de la nomination du remplaçant.</p>		
<p><i>Art. 8.</i> – Les magistrats membres du Conseil supérieur ne peuvent faire l'objet ni d'une promotion de grade ni d'une mutation pendant la durée de leur mandat.</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Au premier alinéa de l'article 8 de la même loi organique, les mots : « d'une promotion de grade » sont remplacés par les mots : « d'un avancement de grade, ni d'une promotion à une fonction hors hiérarchie, » et le mot : « mutation » est remplacé par les mots : « nomination à un autre emploi ».</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont de droit et sur leur demande mis en position de détachement ou déchargés partiellement d'activité de service pendant la durée de leur mandat.</p>		
<p>Les membres du Conseil supérieur admis à l'honorariat continuent à siéger jusqu'à l'expiration de leur mandat.</p>		
	<p style="text-align: center;">Article 6 bis <i>(nouveau)</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 6 bis</p>
	<p>Après l'article 10 de la même loi organique, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :</p>	<p>... organique <i>sont insérés deux articles 10-1 et 10-2</i> ainsi rédigés :</p>
	<p>« <i>Art. 10-1.</i> – Les membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité. Ils veillent au respect de ces mêmes exigences par les personnes dont ils s'attachent les services dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p>« <i>Art. 10-1.</i> – ... d'impartialité, d'intégrité <i>et de dignité</i>. Ils ...</p>
	<p>« Aucun membre du Conseil supérieur ne peut délibérer ni procéder à des actes préparatoires sur une affaire lorsque sa présence ou sa participation pourrait entacher d'un doute l'impartialité de la décision rendue.</p>	<p style="text-align: right;">(amendement CL6)</p> <p>« <i>Art. 10-2 (nouveau).</i> – Aucun ...</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 11.</i> – Un magistrat, choisi parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat, et nommé par décret du Président de la République, assure le secrétariat administratif du Conseil supérieur de la magistrature. Le secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature est placé en position de détachement pour la durée du mandat des membres du Conseil. Il ne peut exercer aucune autre fonction. Il peut être renouvelé une fois dans ses fonctions.</p>	<p>« <i>Le président de chaque formation du Conseil supérieur prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations du présent article.</i> »</p> <p>Article 7</p> <p>Le premier alinéa de l'article 11 de la même loi organique est ainsi rédigé :</p> <p>« Le secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature est nommé par décret du Président de la République sur proposition conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite cour, <i>après avis du Conseil supérieur de la magistrature</i>, parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat. Il est placé en position de détachement et ne peut exercer aucune autre fonction. Il est désigné pour la durée du mandat des membres du Conseil supérieur et peut être renouvelé une fois dans ses fonctions. »</p>	<p>Alinéa supprimé</p> <p>(amendement CL27)</p> <p>Article 7</p> <p><i>L'article 11 de la même loi organique est ainsi modifié :</i></p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>(amendement CL28)</p> <p>...</p> <p>(amendement CL29)</p> <p>2°(nouveau) <i>Au troisième alinéa, après le mot : « secrétariat », est inséré le mot : « général ».</i></p>
<p>Il peut être assisté d'un ou plusieurs adjoints désignés dans les mêmes conditions.</p>	<p>Article 7 bis (nouveau)</p> <p><i>L'article 12 de la même loi organique est ainsi rédigé :</i></p>	<p>(amendement CL28)</p> <p>Article 7 bis</p>
<p><i>Art. 12.</i> – Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur sont individualisés au sein du budget du ministère de la justice.</p>	<p>« Art. 12. – <i>L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances.</i> »</p>	<p>Supprimé</p> <p>(amendement CL30)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 13.</i> – Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation de son président ou, le cas échéant, du ministre de la justice, vice-président.</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 13 de la même loi organique est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 13.</i> – Chacune des formations du Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation de son président. »</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 14.</i> – Pour délibérer valablement, chacune des formations du Conseil supérieur doit comprendre, outre le président de séance, au moins cinq de ses membres.</p>	<p>Article 9</p> <p>L'article 14 de la même loi organique est ainsi modifié :</p> <p>1° Avant le premier alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« En cas d'empêchement, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour peuvent être suppléés respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation, membre de la formation compétente. » ;</p> <p>2° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Pour délibérer valablement lorsqu'elles siègent en matière disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et celle compétente à l'égard des magistrats du parquet comprennent, outre le président de séance, au moins sept de leurs membres. Dans les autres matières, chaque formation du Conseil supérieur délibère valablement si elle comprend, outre le président de séance, au moins huit de ses membres. »</p>	<p>Article 9</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... magistrat visé au 1° de l'article 1^{er} et par le magistrat visé au 1° de l'article 2. »</p> <p>(amendement CL31)</p> <p>2° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Les propositions et avis de chacune des formations du Conseil supérieur sont formulés à la majorité des voix.</p>	<p>Article 10</p> <p>À l'article 16 de la même loi organique, les mots : « autres que celles pourvues en conseil des ministres » sont supprimés.</p>	<p>Article 10</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 16.</i> – Pour les nominations de magistrats aux fonctions du parquet autres que celles pourvues en conseil des ministres, l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur est donné sur les propositions du ministre</p>	<p>À l'article 16 de la même loi organique, les mots : « autres que celles pourvues en conseil des ministres » sont supprimés.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
de la justice et après un rapport fait par un membre de cette formation.		
<i>Art. 18.</i> - Le Président de la République et le ministre de la justice n'assistent pas aux séances relatives à la discipline des magistrats.	<p>Article 11</p> <p>L'article 18 de la même loi organique est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 18.</i> – L'examen des plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature est confié à une ou plusieurs commissions d'admission des requêtes. Chaque commission d'admission des requêtes est composée, pour chaque formation, de quatre de ses membres, deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation.</p>	<p>Article 11</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 18.</i> –</p> <p>... formation du Conseil supérieur, de ...</p> <p>(amendement CL32)</p>
Lorsqu'elle siège en formation disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation du premier président de la Cour de cassation ou du procureur général près ladite cour.	<p>« Le président de la commission d'admission des requêtes est désigné par le président de la formation.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
En cas d'empêchement, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour peuvent être suppléés respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation membre de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.	<p>« Ses membres ne peuvent siéger dans la formation disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission d'admission des requêtes à laquelle ils appartiennent, ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par les autorités mentionnées aux articles 50-1, 50-2 et aux deux premiers alinéas de l'article 63 de la loi organique relative au statut de la magistrature de faits identiques à ceux dénoncés par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte.</p>	<p>« Les membres de la commission d'admission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation siégeant en matière disciplinaire ...</p> <p>(amendement CL33)</p>
Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature		
<i>Art. 50-1 et 50-2. – Cf. annexe.</i>	<p>« La commission d'admission des requêtes examine les plaintes présentées par les justiciables, dans les conditions prévues aux articles 50-3 et 63 de la même loi organique.</p>	<p>... ceux invoqués par ...</p> <p>(amendement CL34)</p>
<i>Art. 50-3. – Cf. infra art. 18.</i>	<p>« La commission d'admission des requêtes délibère valablement si trois de ses membres sont présents.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<i>Art. 63. – Cf. infra art. 25.</i>	<p>« Elle se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, l'examen de la plainte est renvoyé à la formation compétente du Conseil supérieur. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée</p>	<p>Article 11 <i>bis</i> (nouveau)</p> <p>Après l'article 18 de la même loi organique, il est inséré un article 18-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 18-1.</i> – Lorsqu'elle siège en matière disciplinaire, la formation compétente comprend un nombre égal de membres appartenant à l'ordre judiciaire et de membres n'y appartenant pas. »</p>	<p>Article 11 <i>bis</i></p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p> <p>Article 11 <i>ter</i> (nouveau)</p>
<p><i>Art. 20-1.</i> – Le Conseil supérieur de la magistrature émet un avis sur la demande de mise en position de détachement ou de disponibilité émise par un magistrat pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, y compris lorsque cette demande intervient en application de l'article 76-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Il examine si l'activité que le magistrat envisage d'exercer est compatible avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années. La demande est inscrite à l'ordre du jour de la première séance utile.</p> <p>Pour l'application du présent article, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles de droit privé.</p>	<p>Article 12</p> <p>I. – Après l'article 20-1 de la même loi organique, il est inséré un article 20-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 20-2.</i> – La formation plénière du Conseil supérieur a compétence pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution,</p>	<p><i>Le premier alinéa de l'article 20-1 de la même loi organique est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° À la première phrase, les mots : « Le Conseil supérieur de la magistrature émet » sont supprimés et, après les mots : « statut de la magistrature », sont ajoutés les mots : « est donné par la formation du Conseil supérieur compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce les fonctions du siège ou du parquet » ;</i></p> <p><i>2° À la deuxième phrase, le mot : « Il » est remplacé par le mot : « Elle ».</i></p> <p>(amendement CL35)</p>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 64 et 65. – Cf. annexe.</i></p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée</p>	<p>soit par le garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution, ainsi que pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Elle élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. »</p>	<p>CHAPITRE II Dispositions modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</p>
<p><i>Art. 20.</i> – Chaque formation du Conseil supérieur peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'École nationale de la magistrature.</p>	<p>II. – Le dernier alinéa de l'article 20 de la même loi organique est abrogé.</p>	<p>Article 13</p>
<p>Tous les ans, le Conseil supérieur de la magistrature publie le rapport d'activité de chacune de ses formations.</p>	<p>CHAPITRE II Dispositions modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</p>	<p>Dispositions modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</p>
<p>Il élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.</p>	<p>Article 13</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée</p>	<p>L'article 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi rédigé :</p>	
<p><i>Art. 38.</i> – Les magistrats du parquet placés hors hiérarchie sont nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de ceux dont les emplois sont pourvus en conseil des ministres conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État.</p>	<p>« <i>Art. 38.</i> – Les magistrats du parquet placés hors hiérarchie sont nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature. »</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<i>Art. 38. – Cf. supra art. 13.</i>	<p>Article 14</p> <p>L'article 38-1 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 14</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<i>Art. 39. – Cf. annexe.</i>	<p>« <i>Art. 38-1.</i> – La fonction de procureur général près une cour d'appel est exercée par un magistrat hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'article 38.</p> <p>« S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation en qualité de procureur général conformément au premier alinéa, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. En ce cas, les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 ne sont pas applicables.</p>	
<i>Art. 38-1.</i> – Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.	<p>« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.</p>	
	<p>« Six mois au moins avant l'expiration de cette période, le procureur général peut solliciter sa nomination en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires. Cette nomination est alors de droit au terme des sept années d'exercice de ses fonctions.</p>	
<i>Art. 45. – Cf. infra art. 15.</i>	<p>« À l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu d'autre affectation, le procureur général est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45. »</p>	
	<p>Article 14 bis (nouveau)</p>	<p>Article 14 bis</p>
<i>Art. 43.</i> – Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.	<p>Après le premier alinéa de l'article 43 de la même ordonnance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>L'article 43 de la même ordonnance est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1°</i> Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.</p>	<p>« Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 45.</i> – Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :</p>	<p>Article 15</p> <p>L'article 45 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p><i>2°(nouveau) Au deuxième alinéa, le mot : « Cette » est remplacé par le mot : « La ».</i></p> <p>(amendement CL36)</p> <p>Article 15</p>
<p>1° La réprimande avec inscription au dossier ;</p>	<p>1° Au 1°, les mots : « La réprimande » sont remplacés par les mots : « Le blâme » ;</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>2° Le déplacement d'office ;</p>		
<p>3° Le retrait de certaines fonctions ;</p>		
<p>3° <i>bis</i> L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ;</p>		
<p>4° L'abaissement d'échelon ;</p>		
<p>4° <i>bis</i> L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;</p>		
<p>5° La rétrogradation ;</p>		
<p>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 ;</p>		
<p>7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.</p>	<p>2° Au 7°, les mots : « avec ou sans suspension des droits à pension » sont supprimés.</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 49.</i> – Le conseil de discipline des magistrats du siège est composé conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.</p>	<p>Article 16</p> <p>L'article 49 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 49.</i> – Le conseil de discipline des magistrats du siège est composé conformément aux dispositions de l'article 65 de la Constitution et de l'article 14 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. »</p>	<p>Article 16</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>		
<p><i>Art. 65.</i> – Cf. annexe.</p>		
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée</p>		
<p><i>Art. 14.</i> – Cf. supra art. 9.</p>		
<p>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée</p>	<p>Article 17</p> <p>L'article 50 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) À la première phrase, après le mot : « justice », sont insérés les mots : « saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires », le mot : « avis » est remplacé par le mot : « consultation » et après le mot : « enquête », sont insérés les mots : « administrative ou pénale » ;</p> <p>b) La seconde phrase est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel, informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du siège, peuvent également, s'il y a urgence, saisir le Conseil supérieur aux mêmes fins. Ce dernier statue dans les dix jours ouvrables suivant sa saisine. » ;</p>	<p>Article 17</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>a) <i>(Sans modification)</i></p> <p>b) <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 50.</i> – Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut, s'il y a urgence et après avis des chefs hiérarchiques, proposer au Conseil supérieur de la magistrature d'interdire au magistrat du siège faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires. La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du droit au traitement.</p>		
		<p>... d'appel et les ...</p> <p>(amendement CL37)</p> <p>...</p> <p>les quinze jours suivant ...</p> <p>(amendement CL38)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Si, à l'expiration d'un délai de deux mois, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi par le garde des sceaux, ministre de la justice, dans les conditions prévues à l'article 50-1, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets.</p>	<p>2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du droit au traitement. » ;</p> <p>3° Au dernier alinéa, après le mot : « mois », sont insérés les mots : « suivant la notification de l'interdiction temporaire prononcée par le conseil de discipline », les mots : « par le garde des Sceaux, ministre de la justice, » sont supprimés et les mots : « à l'article 50-1 » sont remplacés par les mots : « aux articles 50-1 et 50-2 ».</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p> <p>3° <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 50-1 et 50-2. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Article 18</p> <p>Après l'article 50-2 de la même ordonnance, il est inséré un article 50-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 50-3. – Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. La saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne constitue pas une cause de récusation du magistrat.</p>	<p>Article 18</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Art. 50-3. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée</p> <p><i>Art. 18. – Cf. supra art. 11.</i></p>	<p>« La plainte est d'abord examinée par une commission d'admission des requêtes composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée.</p> <p>« À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure, sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond. La plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure.</p>	<p>« La plainte est examinée ...</p> <p>(amendement CL39)</p> <p>À peine d'irrecevabilité, la plainte :</p> <p>– ne peut ...</p> <p>... procédure sauf ...</p> <p>... gravité du manquement évoqué, la commission ... fond ;</p>

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

« La plainte doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués. Elle doit être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

« Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.

« Lorsque la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée, elle en informe le magistrat mis en cause. Elle sollicite du premier président de la cour d'appel ou du président du tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal supérieur d'appel invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur, le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal supérieur d'appel adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.

« La commission d'admission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause.

— ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;

— doit contenir ... allégués ;

— doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

(amendement CL40)

... manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Lorsque la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat mis en cause.

« La commission d'admission des requêtes sollicite ...

(amendement CL41)

... cause et, le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande.

(amendement CL17)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée</p>	<p>« Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte à la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège.</p>	<p>... plainte au conseil de discipline. (amendement CL42)</p>
<p><i>Art. 50-1 et 50-2. – Cf. annexe.</i></p>	<p>« En cas de rejet de la plainte, les autorités mentionnées aux articles 50-1 et 50-2 conservent la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature des faits dénoncés.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour visé au sixième alinéa et le garde des Sceaux, ministre de la justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de la poursuite de la procédure disciplinaire.</p>	<p>... ou de l'engagement de ... (amendement CL43)</p>
	<p>« La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>Article 19</p>	<p>Article 19</p>
	<p>L'article 51 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 51.</i> – Dès la saisine du conseil de discipline, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « conseil de discipline » sont remplacés par les mots : « Conseil supérieur de la magistrature » ;</p>	
	<p>2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	
<p>Le Premier président de la Cour de cassation, en qualité de président du conseil de discipline, désigne un rapporteur parmi les membres du conseil. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête.</p>	<p>« Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi à l'initiative d'un justiciable, la désignation du rapporteur n'intervient qu'après l'examen de la plainte par la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur mentionnée à l'article 50-3. »</p>	
<p>Le Conseil supérieur de la magistrature peut interdire au magistrat inculpé, même avant la communication de son dossier, l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive. Cette interdiction ne comporte pas privation du droit au traitement. Cette décision ne peut être rendue publique.</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 50-3. – Cf. supra art. 18.</i></p>	<p>Article 20</p>	<p>Article 20</p>
<p><i>Art. 52. – Au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre l'intéressé par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigations utiles.</i></p>	<p>Le premier alinéa de l'article 52 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Le magistrat incriminé peut se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau.</p>	<p>« Au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre l'intéressé par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. »</p>	<p>... entendre le magistrat mis en cause par ...</p>
<p>La procédure doit être mise à la disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition.</p>	<p>Article 21</p>	<p>Article 21</p>
<p><i>Art. 53. – Lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant le conseil de discipline.</i></p>	<p>L'article 53 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 50-3. – Cf. supra art. 18.</i></p>	<p>« Lorsque le Conseil supérieur a été saisi à l'initiative d'un justiciable, l'audience disciplinaire ne peut se tenir avant l'expiration d'un délai de trois mois après que le garde des Sceaux, ministre de la justice, a été avisé dans les conditions prévues au dixième alinéa de l'article 50-3. »</p>	<p>le justiciable et ...</p>
	<p>Article 22</p>	<p>Article 22</p>
	<p>Après l'article 57 de la même ordonnance, il est inséré un article 57-1 ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« <i>Art. 57-1.</i> – Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur renvoie, en cas de partage égal des voix, le magistrat concerné des fins de la poursuite.</p>	<p>« <i>Art. 57-1.</i> –</p>
		<p>... supérieur décide, en cas de partage des voix, qu'il n'y a pas lieu à sanction.</p>
		<p>(amendement CL46)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 58.</i> – La décision rendue est notifiée au magistrat intéressé en la forme administrative. Elle prend effet du jour de cette notification.</p>	<p>« Lorsque la formation compétente a constaté l'existence d'une faute disciplinaire, la sanction prononcée à l'égard du magistrat du siège est prise à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction, la voix du président de la formation est prépondérante. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>Article 23</p>	<p>Article 23</p>
	<p>L'article 58 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« Le recours contre la décision de la formation disciplinaire n'est pas ouvert à l'auteur de la plainte. »</p>	<p>... décision <i>du conseil de discipline</i> n'est ...</p>
	<p>Article 24</p>	<p>Article 24</p>
	<p>L'article 58-1 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 58-1.</i> – Le garde des sceaux, ministre de la justice, saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du parquet, peut, s'il y a urgence, et sur proposition des chefs hiérarchiques, après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet, interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires. La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du traitement.</p>	<p>1° Le premier alinéa est ainsi modifié :</p>	<p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>a) À la première phrase, les mots : « et sur proposition des chefs hiérarchiques, après » sont remplacés par les mots : « après consultation des chefs hiérarchiques et » et après le mot : « enquête », sont insérés les mots : « administrative ou pénale » ;</p>	<p>a) <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>b) La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :</p>	<p>b) <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>« Les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel, informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du parquet, peuvent également, s'il y a urgence, saisir la formation compétente du Conseil supérieur aux fins d'avis sur le prononcé, par le garde des Sceaux, ministre de la justice, d'une telle interdiction. Le Conseil supérieur rend son avis dans un délai de dix jours ouvrables suivant sa saisine. » ;</p>	<p>... de quinze jours suivant</p>
		<p>... (amendement CL48)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Si, à l'expiration d'un délai de deux mois, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets.</p>	<p>2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du droit au traitement. » ;</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. 63. – Cf. infra art. 25.</i></p>	<p>3° Au dernier alinéa, après le mot : « mois », sont insérés les mots : « suivant la notification de l'interdiction temporaire prononcée par le garde des Sceaux, ministre de la justice, » et après le mot : « saisi », sont insérés les mots : « dans les conditions prévues aux deux premiers alinéas de l'article 63 ».</p>	<p>3° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. 63. – Le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet, des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat du parquet.</i></p>	<p>Article 25</p>	<p>Article 25</p>
<p>Le procureur général près la Cour de cassation est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel.</p>	<p>L'article 63 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
<p>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.</p>	<p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>1° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>« Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature.</p>	<p>« Le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des Sceaux, ministre de la justice. » ;</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>2° Au début du deuxième alinéa, les mots : « Le procureur général près la Cour de cassation » sont remplacés par les mots : « Le Conseil supérieur de la magistrature » ;</p>	<p>2° Au début du deuxième alinéa, les mots : « Le procureur général près la Cour de cassation » sont remplacés par les mots : « Le Conseil supérieur de la magistrature » ;</p>	<p>3° ... insérés quatorze alinéas ...</p>
<p>3° Après le troisième alinéa, sont insérés dix alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° Après le troisième alinéa, sont insérés dix alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p>

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

« La plainte est *d'abord* examinée par une commission d'admission des requêtes composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée.

« À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat lorsque le parquet ou le parquet général auquel il appartient demeure chargé de la procédure, sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond. Elle ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant la décision irrévocable mettant fin à la procédure. Elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués. Elle doit être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

« Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.

« Lorsque la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée, elle en

« La plainte est examinée ...

(amendement CL49)

À peine d'irrecevabilité, la plainte :

– ne peut ...

... procédure sauf ...

... gravité *du manquement évoqué*, la commission ...

... au fond ;

– ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;

– doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;

– doit être signée par le plaignant et indiquer son identité, son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

(amendement CL50)

... manifestement *infondées* ou manifestement irrecevables. *Lorsque la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat mis en cause.*

« La commission d'admission

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

informe le magistrat mis en cause. Elle sollicite du procureur général près la cour d'appel ou du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Le procureur général près la cour d'appel ou le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur, le procureur général près la cour d'appel ou le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.

« La commission d'admission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause.

« Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

« En cas de rejet de la plainte, les autorités mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article conservent la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature des faits dénoncés.

« Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour visé au huitième alinéa et le garde des Sceaux, ministre de la justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de la poursuite de la procédure disciplinaire.

« La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. » ;

des requêtes sollicite le magistrat ...

(amendement CL51)

... cause et, le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande.

(amendement CL21)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

... ou de l'engagement de

(amendement CL52)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Dès cette saisine, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.</p>	<p>4° Au quatrième alinéa, le mot : « cette » est remplacé par le mot : « la », et après le mot : « saisine », sont insérés les mots : « du Conseil supérieur de la magistrature » ;</p>	<p>4° (Sans modification)</p>
<p>Le président de cette formation de discipline désigne, en qualité de rapporteur, un membre de cette formation. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête. Les dispositions de l'article 52 sont applicables.</p>	<p>5° Après la deuxième phrase du dernier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>4° bis (nouveau) À la première phrase du dernier alinéa, la première occurrence du mot : « cette » est remplacé par le mot : « la » ;</p>
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée</p>	<p>« Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi par un justiciable, la désignation du rapporteur n'intervient qu'après l'examen de la plainte par la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur visée aux alinéas précédents. »</p>	<p>(amendement CL53)</p>
<p><i>Art. 18. – Cf. supra art. 11.</i></p>	<p>Article 26</p>	<p>Article 26</p>
<p>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée</p>	<p>Après le premier alinéa de l'article 64 de la même ordonnance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p><i>Art. 64. –</i> Lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant la formation compétente du Conseil supérieur.</p>	<p>« Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi à l'initiative d'un justiciable, l'audience ne peut pas se tenir avant l'expiration d'un délai de trois mois après que le garde des Sceaux, ministre de la justice, a été avisé dans les conditions prévues au douzième alinéa de l'article 63. »</p>	
<p>Les règles déterminées par les articles 54, 55 et 56 sont applicables à la procédure devant cette formation.</p>		
<p><i>Art. 63. – Cf. supra art. 25.</i></p>		

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Article 27

Après l'article 65 de la même ordonnance, il est rétabli un article 65-1 ainsi rédigé :

« *Art. 65-1.* – Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur émet, en cas de partage égal des voix, un avis en faveur de l'absence de sanction.

« Lorsqu'elle a constaté l'existence d'une faute disciplinaire, l'avis émis sur la sanction est pris à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction, la voix du président de la formation est prépondérante. »

Article 28

L'article 66 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le recours contre la décision prise à la suite de l'avis de la formation disciplinaire n'est pas ouvert à l'auteur de la plainte. »

Article 27

(Sans modification)

Article 28

(Sans modification)

Article 28 bis (nouveau)

Après le mot : « avis », la fin du premier alinéa de l'article 77 de la

Art. 66. – Lorsque le garde des sceaux, ministre de la justice, entend prendre une sanction plus grave que celle proposée par la formation compétente du Conseil supérieur, il saisit cette dernière de son projet de décision motivée. Après avoir entendu les observations du magistrat intéressé, cette formation émet alors un nouvel avis qui est versé au dossier du magistrat intéressé.

La décision du garde des sceaux, ministre de la justice, est notifiée au magistrat intéressé en la forme administrative. Elle prend effet du jour de cette notification.

Art. 77. – Tout magistrat admis à la retraite est autorisé, sous réserve des dispositions du second alinéa de l'article 46, à se prévaloir de l'honorariat de ses fonctions. Toutefois, l'honorariat peut être refusé au moment du départ du magistrat par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Texte en vigueur

Si, lors de son départ à la retraite, le magistrat fait l'objet d'une poursuite disciplinaire, il ne peut pas se prévaloir de l'honorariat avant le terme de la procédure disciplinaire et l'honorariat peut lui être refusé, dans les conditions prévues au premier alinéa, au plus tard deux mois après la fin de cette procédure.

**Loi du 29 juillet 1881 sur
la liberté de la presse**

Art. 38. – Il est interdit de publier les actes d'accusation et tous autres actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique et ce, sous peine d'une amende de 3 750 €.

Sans préjudice des dispositions de l'article 15 du code pénal, il est interdit, sous la même peine, de publier aucune information relative aux travaux et délibérations du conseil supérieur de la magistrature, à l'exception des informations concernant les audiences publiques et les décisions publiques rendues en matière disciplinaire à l'encontre des magistrats. Pourront toutefois être publiées les informations communiquées par le président ou le vice-président du dit conseil.

Texte adopté par le Sénat

CHAPITRE III
Dispositions finales

Article 29

I. – Jusqu'à sa première réunion dans sa composition issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, le Conseil supé-

Texte adopté par la Commission

même ordonnance est ainsi rédigée : « de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce les fonctions du siège ou du parquet. »

(amendement CL54)

CHAPITRE III
Dispositions finales

Article 29 A (*nouveau*)

Après les mots : « le président », la fin de la dernière phrase du second alinéa de l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi rédigée : « d'une formation du Conseil supérieur. »

(amendement CL55)

Article 29

I. – (*Sans modification*)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 65. – Cf. annexe.</i></p>	<p>—</p> <p>rieur de la magistrature exerce les compétences qui lui étaient conférées en vertu de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à la même loi constitutionnelle.</p> <p>II. – Toutefois, les dispositions des articles 17 et 24 s'appliquent aux mesures d'interdiction temporaire dont le garde des Sceaux ou les chefs de cour saisissent le Conseil supérieur de la magistrature, à compter de la publication de la présente loi organique.</p>	<p>—</p> <p>II. –</p> <p>... sceaux, <i>ministre de la justice</i>, ou ...</p> <p>(amendement CL56)</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958	166
<i>Art. 64 et 65.</i>	
Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	168
<i>Art. 1^{er} et 2.</i>	
Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	168
<i>Art. 39, 50-1 et 50-2.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 64. – Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Art. 65 ⁽¹⁾. – Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, 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.

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'État et les trois personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

(1) Rédaction en vigueur jusqu'au vote de la loi organique prévue à l'article 46 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Art. 65 ⁽¹⁾. – Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l’égard des magistrats du siège et une formation compétente à l’égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l’égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d’État désigné par le Conseil d’État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n’appartiennent ni au Parlement, ni à l’ordre judiciaire, ni à l’ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l’Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l’article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l’assemblée intéressée.

La formation compétente à l’égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d’État, l’avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d’appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l’égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l’égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d’avis formulées par le Président de la République au titre de l’article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d’État, l’avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

(1) Cet article entre en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application en vertu de l’article 46 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

Art. 1^{er}. – Les magistrats membres de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège sont désignés dans les conditions suivantes :

1° Un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du siège hors hiérarchie de ladite cour ;

2° Un premier président de cour d'appel élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel ;

3° Un président de tribunal de grande instance élu par l'assemblée des présidents de tribunal de grande instance, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ;

4° Deux magistrats du siège et un magistrat du parquet des cours et tribunaux, élus dans les conditions fixées à l'article 4.

Art. 2. – Les magistrats membres de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet sont désignés dans les conditions suivantes :

1° Un magistrat du parquet hors hiérarchie à la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de ladite cour ;

2° Un procureur général près une cour d'appel élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel ;

3° Un procureur de la République près un tribunal de grande instance élu par l'assemblée des procureurs de la République ;

4° Deux magistrats du parquet et un magistrat du siège des cours et tribunaux élus dans les conditions fixées à l'article 4.

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Art. 39. – Les dispositions relatives à l'avancement ne s'appliquent pas aux nominations des magistrats hors hiérarchie.

À l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux 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 et satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4. Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes.

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 ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade.

Les emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation sont pourvus, à raison d'un sur quatre, par la nomination d'un magistrat du premier grade ayant exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire pendant au moins huit ans.

Les postes qui ne pourraient être pourvus, faute de candidats, par ces magistrats peuvent être pourvus par les magistrats mentionnés au troisième alinéa du présent article.

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.

Art. 50-1. – Le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des sceaux, ministre de la justice.

Art. 50-2. – Le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent 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.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

Après le mot : « est », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « élu par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux. »

Amendement CL2 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

Après la première phrase de l'alinéa 3, insérer la phrase suivante :

« Elles sont choisies à raison de leur connaissance des questions juridiques, de leur expérience dans le domaine du droit et de la justice, et de leur intérêt pour le fonctionnement de l'institution judiciaire. »

Amendement CL3 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 4

Rédiger ainsi cet article :

« Les deux premiers alinéas de l'article 6 de la même loi organique sont ainsi rédigés :

« "Les membres du Conseil supérieur sont désignés pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement, à l'exception du membre désigné en qualité d'avocat en application du deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution, qui est nommé pour un an.

« "Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer la profession d'officier public ou ministériel ni aucun mandat électif ni la profession d'avocat." »

Amendement CL4 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 6 bis

À la première phrase de l'alinéa 2, substituer au mot : « exercent » les mots : « prêtent serment d'exercer ».

Amendement CL5 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 6 bis

Après la première phrase de l'alinéa 2, insérer la phrase suivante :

« Les membres du Conseil supérieur de la magistrature rédigent le texte de la prestation de serment qui rappelle les obligations déontologiques des magistrats. »

Amendement CL6 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 6 bis

À la première phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots : « et d'intégrité » les mots : « , d'intégrité et de dignité ».

Amendement CL7 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 7

Après le mot : « par », rédiger ainsi la fin de la première phrase de l'alinéa 2 : « les membres du Conseil supérieur de la magistrature sur proposition conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite cour parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat. »

Amendement CL8 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 7

À la première phrase de l'alinéa 2, après le mot : « avis », insérer le mot : « conforme ».

Amendement CL9 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 9

Après le mot : « suppléés », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « par le magistrat suppléant du siège ou du parquet désigné en début de mandat dans les mêmes conditions. »

Amendement CL10 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 10

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« L'article 16 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cet avis motivé est rendu public. »

Amendement CL11 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 11

À la seconde phrase de l'alinéa 2, substituer au mot : « désignés » les mots : « tirés au sort ».

Amendement CL12 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 11

Après le mot : « est », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 3 : « élu par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. »

Amendement CL13 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 11

Après le mot : « voix », rédiger ainsi la fin de la seconde phrase de l’alinéa 7 : « la plainte est rejetée. »

Amendement CL14 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 11 bis

Après l’alinéa 2, insérer l’alinéa suivant :

« À défaut d’égalité, il est procédé par tirage au sort pour la rétablir. »

Amendement CL15 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 12

À la première phrase de l’alinéa 2, après les mots : « article 65 de la Constitution », insérer les mots : « , soit sur proposition de son président ».

Amendement CL16 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 13

Compléter l’alinéa 2 par la phrase suivante :

« Cet avis motivé est rendu public. »

Amendement CL17 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 18

Compléter l’alinéa 8 par les mots : « et le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande ».

Amendement CL18 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 18

Supprimer l’alinéa 10.

Amendement CL19 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 24

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 58-1 de la même ordonnance est ainsi rédigé :

« *Art. 58-1.* – Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires peut, s'il y a urgence, et après consultation des chefs hiérarchiques, proposer au Conseil supérieur de la magistrature d'interdire au magistrat du parquet faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires. La décision temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique; elle ne comporte pas privation du droit au traitement.

« "Les premiers procureurs généraux de cour d'appel ou les procureurs du tribunal supérieur d'appel, informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du parquet peuvent également s'il y a urgence saisir le Conseil supérieur aux mêmes fins. Ce dernier statue dans les dix jours ouvrables suivant sa saisine." »

Amendement CL21 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 25

Compléter l'alinéa 11 par les mots : « et le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande ».

Amendement CL22 présenté par M. André Vallini et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 25

Supprimer l'alinéa 13.

Amendement CL23 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 3

Dans la première phrase de l'alinéa 3, après le mot : « qualifiées », insérer les mots : « par chacune des autorités », et après le mot : « concourent », insérer les mots : « , dans chaque cas, ».

Amendement CL24 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 3

Dans la deuxième phrase de l'alinéa 3, après le mot : « commission », insérer le mot : « permanente ».

Amendement CL25 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 4

Supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 2.

Amendement CL26 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 4

I. – Rédiger ainsi l’alinéa 1 :

« Les deux derniers alinéas de l’article 6 de la même loi organique sont ainsi rédigés : »

II. – Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« La démission d’office du membre du Conseil supérieur qui ne s’est pas démis, dans le mois qui suit son entrée en fonctions, de la fonction incompatible avec sa qualité de membre est constatée par le président de la formation plénière, après avis de cette formation. Il en est de même pour le membre du Conseil supérieur qui exerce en cours de mandat une fonction incompatible avec sa qualité de membre. »

Amendement CL27 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 6 bis

I. – Avant la première phrase de l’alinéa 3, insérer la référence suivante : « *Art. 10-2* ».

II. – Supprimer l’alinéa 4.

Amendement CL28 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 7

I. – Substituer à l’alinéa 1 les deux alinéas suivants :

« L’article 11 de la même loi organique est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé : »

II. – Compléter l’article par l’alinéa suivant :

« 2° Au troisième alinéa, après le mot : "secrétariat", est inséré le mot : "général". »

Amendement CL29 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 7

Dans la première phrase de l’alinéa 2, supprimer les mots : « , après avis du Conseil supérieur de la magistrature, ».

Amendement CL30 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 7 bis

Supprimer cet article.

Amendement CL31 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « magistrat », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 3 : « visé au 1° de l’article 1^{er} et par le magistrat visé au 1° de l’article 2. »

Amendement CL32 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 11

Dans la deuxième phrase de l'alinéa 2, après les mots : « chaque formation », insérer les mots : « du Conseil supérieur ».

Amendement CL33 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 11

Dans l'alinéa 4, substituer aux mots : « Ses membres », les mots : « Les membres de la commission d'admission des requêtes » et après le mot : « formation », insérer les mots : « siègeant en matière ».

Amendement CL34 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 11

Dans l'alinéa 4, substituer au mot : « dénoncés » le mot : « invoqués ».

Amendement CL35 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Après l'article 11 bis

Insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 20-1 de la même loi organique est ainsi modifié :

« 1° À la première phrase, les mots : "Le Conseil supérieur de la magistrature émet" sont supprimés et, après les mots : "statut de la magistrature", sont ajoutés les mots : "est donné par la formation du Conseil supérieur compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce les fonctions du siège ou du parquet" ;

« 2° À la deuxième phrase, le mot : "Il" est remplacé par le mot : "Elle". »

Amendement CL36 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 14 bis

I. – Substituer à l'alinéa 1 les deux alinéas suivants :

« L'article 43 de la même ordonnance est ainsi modifié :

« 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : »

II. – Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« 2° Au deuxième alinéa, le mot : "Cette" est remplacé par le mot : "La". »

Amendement CL37 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 17

À la première phrase de l'alinéa 5 substituer au mot : « ou » le mot : « et ».

Amendement CL38 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 17

À la dernière phrase de l'alinéa 5 substituer aux mots : « dix jours ouvrables » les mots : « quinze jours ».

Amendement CL39 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 3, supprimer les mots : « d'abord ».

Amendement CL40 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 18

Substituer aux alinéas 4 et 5, les 5 alinéas suivants :

« À peine d'irrecevabilité, la plainte :

« – ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond ;

« – ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;

« – doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;

« – doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause. »

Amendement CL41 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 18

I. – Substituer à l'alinéa 6 et à la première phrase de l'alinéa 7, l'alinéa suivant :

« Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Lorsque la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat mis en cause. »

II. – Dans la deuxième phrase de l'alinéa 7, substituer au mot : « Elle », les mots : « La commission d'admission des requêtes ».

Amendement CL42 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 18

Après le mot : « plainte », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 9 : « au conseil de discipline. »

Amendement CL43 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 11, substituer aux mots : « la poursuite », les mots : « l'engagement ».

Amendement CL44 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 20

À la première phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots : « l'intéressé », les mots : « le magistrat mis en cause ».

Amendement CL45 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 20

À la première phrase de l'alinéa 2, substituer au mot : « plaignant », le mot : « justiciable ».

Amendement CL46 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 22

Après les mots : « Conseil supérieur », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « décide, en cas de partage des voix, qu'il n'y a pas lieu à sanction. ».

Amendement CL47 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 23

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « de la formation disciplinaire », les mots : « du conseil de discipline ».

Amendement CL48 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 24

À la dernière phrase de l'alinéa 5 substituer aux mots : « dix jours ouvrables » les mots : « quinze jours ».

Amendement CL49 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 25

À l'alinéa 7, supprimer les mots : « d'abord ».

Amendement CL50 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 25

Substituer à l'alinéa 8, les 5 alinéas suivants :

« À peine d'irrecevabilité, la plainte :

« – ne peut être dirigée contre un magistrat lorsque le parquet ou le parquet général auquel il appartient demeure chargé de la procédure sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond ;

« – ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;

« – doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;

« – doit être signée par le plaignant et indiquer son identité, son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause. »

Amendement CL51 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 25

I. – Substituer à l'alinéa 9 et à la première phrase de l'alinéa 10, l'alinéa suivant :

« Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Lorsque la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat mis en cause. »

II. – Dans la deuxième phrase de l'alinéa 10, substituer au mot : « Elle », les mots : « La commission d'admission des requêtes ».

Amendement CL52 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 25

À l'alinéa 14, substituer aux mots : « la poursuite », les mots : « l'engagement ».

Amendement CL53 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 25

Après l'alinéa 16, insérer l'alinéa suivant :

« 4° bis À la première phrase du dernier alinéa, à sa première occurrence, le mot : « cette » est remplacé par le mot : « la » ; ».

Amendement CL54 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Après l'article 28

Insérer l'article suivant :

« Après le mot : "avis", la fin du premier alinéa de l'article 77 de la même ordonnance est ainsi rédigée : "de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce les fonctions du siège ou du parquet." »

Amendement CL55 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Avant l'article 29

Insérer l'article suivant :

« Après les mots : "le président", la fin de la dernière phrase du second alinéa de l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi rédigée : "d'une formation du conseil supérieur." »

Amendement CL56 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 29

À l'alinéa 2, après les mots : « garde des sceaux », insérer les mots : « , ministre de la justice ».