



N° 3602

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mars 2016.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*relative à la composition du Conseil supérieur
de la magistrature,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Yannick MOREAU, Laurence ARRIBAGÉ, Sylvain BERRIOS, Véronique BESSE, Alain CHRÉTIEN, Jean-Pierre DECOOL, Nicolas DUPONT-AIGNAN, Laurent FURST, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Valérie LACROUTE, Pierre LELLOUCHE, Marc LE FUR, Lionnel LUCA, Alain MARSAUD, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Jean-Luc REITZER, Fernand SIRÉ, Guy TEISSIER, Philippe VITEL et Marie-Jo ZIMMERMANN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » : c'est l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, et, ce n'est pas seulement l'un des socles de notre ordre constitutionnel, mais, au-dessus du droit, un idéal consubstantiel à la République.

Dès lors, rien n'est plus ravageur, pour un magistrat, « image visible et reconnaissable de la loi » (d'Aguesseau), que le soupçon sur son impartialité – laquelle n'est rien d'autre que l'expression et la garantie de cette égalité des citoyens devant la loi commune et la plus ferme assise de sa légitimité.

C'est bien pourquoi, le militantisme idéologique et politique dans l'exercice de la fonction, affiché par certain - sinon même parfois revendiqué comme un droit -, non seulement bafoue des exigences déontologiques élémentaires de la profession, mais, altère gravement l'image publique de l'institution et sape à la racine la confiance des justiciables envers ceux qui ont en main leurs droits, leurs intérêts, leur honneur ou leur liberté.

Divers faits ont pu, ces dernières années, conduire les Français, devant des outrances polémiques de la part de responsables ou militants de syndicats de magistrats, à s'interroger à cet égard.

La lamentable affaire dite du « mur des cons », où s'est trouvé mis en cause un syndicat de la magistrature, n'a pu, en particulier, qu'être ravageuse dans l'esprit public, et, alors que le Conseil supérieur de la magistrature en avait été saisi, l'absence de suite disciplinaire à un comportement aussi scandaleux n'a pas été comprise.

Il est donc aujourd'hui essentiel de créer les conditions les plus propices à une restauration de la confiance publique des citoyens dans l'impartialité de leurs juges.

C'est pourquoi, il est nécessaire de repenser les conditions de désignation des magistrats composant le Conseil supérieur de la magistrature, qui, au fil du temps, est devenu la clef de voûte de la gestion du corps judiciaire.

Il est, en effet, capital que la composition d'une autorité aussi décisive dans le choix, la discipline et la carrière des magistrats offre les plus fortes garanties - et d'abord en termes d'image -, d'indépendance à l'égard des influences extérieures, quelles qu'elles soient.

Or ce n'est évidemment pas le cas avec la présence en force, dans chaque formation du Conseil, de magistrats élus par leurs pairs, qui, en pratique, le sont en fonction de leur seule appartenance syndicale.

Instituée sous la IV^e République l'élection des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature avait été abandonnée en 1958, ayant été marquée par des scandales.

Elle conduit aujourd'hui - avec, en plus, un archaïque, artificiel et fort coûteux système de scrutin à deux degrés pour la base du corps -, à assurer la mainmise d'appareils syndicaux sur les carrières ; et cette mainmise ne peut que perdurer et s'amplifier au fil du temps, car les magistrats, sachant que leur carrière va dépendre de leurs représentants syndicaux, vont avoir tendance à rechercher leur appui et ces mêmes appareils, pour consolider et accroître leur position, vont, naturellement, jouer à fond la carte du clientélisme ; significativement, lors de la mise en place de ce système électif, un syndicat de magistrats était allé jusqu'à prévoir dans ses statuts que ses représentants élus au Conseil siègeraient de droit dans son organe dirigeant : on ne pouvait mieux afficher la volonté d'en faire de simples « courroies de transmission ».

Outre que l'image d'une compétition entre syndicats - dont il en est d'ouvertement politisés, si d'autres le sont plus discrètement mais non moins certainement -, est peu flatteuse pour le corps judiciaire et n'est pas de nature à rassurer les justiciables sur l'impartialité de leurs juges, cette soumission de fait d'un corps dont, à l'heure actuelle, la majorité des membres ne sont adhérents d'aucune organisation syndicale, à des logiques d'appareils est détestable.

C'est pourquoi il est proposé de substituer à l'élection une désignation par le biais du tirage au sort pour les magistrats membres du Conseil supérieur, à l'exception des représentants de la Cour de cassation, afin de « couper le cordon ombilical » avec les appareils syndicaux ; dont les représentants - dans leur intérêt même -, ne feront plus figure, à tort ou à raison, de telles « courroies de transmission » de leurs organisations.

Ce sera, aussi, exprimer fortement que chaque magistrat a vocation égale à participer à la gestion de son corps et, symboliquement, témoigner

de la confiance que chacun accorde aux autres. Il y va de l'égalité entre membres d'un même corps : dès lors que celui-ci prétend à un certain niveau d'excellence, au-delà des écarts qui font la diversité, naturelle, des compétences et des personnalités, l'appartenance au corps suppose par elle-même un minimum de qualités, intellectuelles et morales, garanties par les conditions de recrutement et de discipline : dès lors, chacun doit et peut accepter de s'en remettre à ses pairs.

Il existe, au demeurant, des précédents parmi lesquels on peut citer, pour s'en tenir à des institutions où jouent, *mutatis mutandis*, des considérations analogues à celles qui peuvent prévaloir en l'occurrence :

1°) celui du Conseil supérieur provisoire des universités (article 4 du décret n° 82-738 du 24 août 1982) pour le recrutement des trois-quarts des membres de cette autorité parmi les professeurs et maîtres-assistants des universités ;

2°) celui des conseils de la fonction militaire (article R. 4124-10 du code de la défense) et du Conseil supérieur de la fonction militaire (durant longtemps, avant d'être élu, mais, parmi les membres des précédents conseils, tirés au sort) ;

3°) et, bien évidemment, celui des jurés d'assises : il n'est pas nécessaire de rappeler que les juges qui ont les plus lourdes décisions à prendre - juger les criminels, avec, le cas échéant, le prononcé d'une peine perpétuelle, et, à une époque, la mort -, soit les jurés populaires de la cour d'assises, sont eux-mêmes tirés au sort ; et, qui plus est, parmi l'ensemble de la population, et, non parmi des gens passés par un filtrage exigeant, comme les magistrats professionnels. Sans mésestimer l'importance que peut avoir la mutation d'un magistrat d'un lieu à l'autre, ou, sa promotion d'un grade à l'autre, ou, même, une sanction disciplinaire, il est permis de penser qu'il ne s'agit pas là, par rapport aux responsabilités d'un juré d'assises, d'enjeux incomparablement plus graves, tant individuels que collectifs.

Le projet modifie à cette fin plusieurs articles de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

L'**article 1^{er}** a pour objet de modifier l'article 1^{er} de ladite loi organique en substituant la mention du tirage au sort sur une liste des magistrats concernés à celle d'une élection, au 2° (un premier président de cour d'appel, sur une liste des premiers présidents de cour d'appel), au 3° (un président de tribunal de grande instance, de première instance ou

supérieur d'appel, sur une liste de tels présidents), et, au 4° (deux magistrats du siège, sur une liste des magistrats du siège des cours et tribunaux, et un magistrat du parquet, sur une liste des magistrats du parquet des cours et tribunaux).

Il en résulte qu'il n'est pas touché à la formule actuelle de l'élection d'un magistrat du siège hors hiérarchie par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation (1° du même article) : par symétrie avec la désignation du représentant du Conseil d'État au Conseil supérieur, il n'apparaît pas opportun de prévoir un autre mode de désignation, pour ne pas rompre la parité symbolique entre les deux cours suprêmes des deux ordres juridictionnels.

L'**article 2** a pour objet de modifier l'article 2 de ladite loi organique en substituant la mention du tirage au sort sur une liste des magistrats concernés à celle d'une élection, au 2° (un procureur général de cour d'appel, sur une liste des procureurs généraux de cour d'appel), au 3° (un procureur de la République près un tribunal de grande instance, sur une liste de tels procureurs), et au 4° (deux magistrats du parquet, sur une liste des magistrats du parquet des cours et tribunaux, et, un magistrat du siège, sur une liste des magistrats du siège des cours et tribunaux).

Il en résulte qu'il n'est pas touché à la formule actuelle de l'élection d'un magistrat du parquet hors hiérarchie par les magistrats du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation (1° du même article), pour les mêmes raisons qu'exposées à l'article 1^{er}.

L'**article 3** a pour objet de remplacer l'article 3 de ladite loi organique par de nouvelles dispositions, relatives à l'établissement des listes sur lesquelles doivent s'effectuer les tirages au sort précités.

Le premier alinéa introduit ces dispositions.

Le deuxième alinéa prévoit que sont inscrits, sur chaque liste considérée (soit une pour chacune des six catégories concernées, définies aux deux articles précédents : premiers présidents de cour d'appel, procureurs généraux, présidents de tribunaux, procureurs, autres magistrats du siège, autres magistrats du parquet), les seuls magistrats en position d'activité justifiant en outre de cinq ans de services effectifs en qualité de magistrat ; c'est un choix qui est déjà celui du texte actuel pour l'éligibilité aux collèges. Le même alinéa prévoit qu'à chaque magistrat, sur chaque liste, est affecté un numéro distinct, en suivant l'ordre alphabétique et de manière croissante, comportant un nombre de chiffres égal pour tous, afin

d'assurer à chacun, lors des opérations matérielles de tirage, une probabilité strictement égale d'être tiré (en l'état des effectifs actuels, cela implique 2 pour les chefs de cours, 3 pour les chefs de tribunaux, 4 pour les autres magistrats).

Le troisième alinéa indique ce qu'il en est de certaines situations particulières (à l'instar de ce qui existe aujourd'hui pour la liste des électeurs) : les auditeurs et les conseillers référendaires à la Cour de cassation ainsi que les magistrats placés auprès d'un premier président de cour d'appel sont inscrits sur la liste des magistrats du siège ; les avocats généraux référendaires, les substituts chargés d'un secrétariat général près la Cour de cassation et les magistrats placés auprès d'un procureur général d'une cour d'appel ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice sont inscrits sur la liste des magistrats du parquet : ce qui est dans la logique des statuts respectifs.

Le quatrième alinéa et les quatre qui suivent déterminent les personnes exclues d'une inscription sur les listes précitées :

Le 1° exclut les magistrats en position de disponibilité, en congé spécial, en congé parental, en congé de longue durée, sous les drapeaux, en service détaché ou en mobilité statutaire, pendant le temps où ils se trouvent dans l'une de ces situations : à l'exception des magistrats détachés et de ceux en mobilité statutaire, ce sont des exclusions qui existent déjà pour l'actuelle liste des électeurs et qui, pour tous, sont en cohérence avec le choix de ne retenir que des magistrats en position effective d'activité dans les fonctions judiciaires (Chancellerie comprise).

Le 2° exclut les conseillers et les avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire, les personnes bénéficiant d'un détachement judiciaire, les magistrats exerçant à titre temporaire et les juges de proximité : ce sont des catégories pour lesquelles le statut de la magistrature prévoit déjà l'impossibilité d'être membres du Conseil, auxquelles ont été rajoutées les personnes en détachement judiciaire - dont, par définition, le statut est antinomique avec une telle appartenance.

Le 3° exclut les magistrats temporairement interdits d'exercer leurs fonctions ou suspendus de ces dernières, pendant le temps où ils se trouvent dans l'une de ces situations : pour ce qui est des premiers, c'est déjà une exclusion actuelle de la liste des électeurs - elle suppose des faits graves qui rendent inopportune l'appartenance au Conseil ; pour ce qui est des seconds (suspension pour un motif de santé), elle apparaît opportune, par prudence et par cohérence : si l'on est jugé incapable, temporairement au moins,

d'exercer une fonction de magistrat, il serait paradoxal de prétendre siéger au Conseil.

Le 4^o exclut les magistrats ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire définitive ni amnistiée ni effacée ainsi que ceux à l'égard de qui une procédure disciplinaire a été engagée tant qu'elle n'est pas conclue définitivement par une absence de sanction prononcée : c'est un enjeu de crédibilité morale pour le Conseil, nonobstant, le cas échéant, la présomption d'innocence, car il n'est pas opportun d'exposer le Conseil au risque de devoir statuer disciplinairement sur le cas d'un de ses membres, alors que ce risque serait connu avant même une désignation.

Le neuvième alinéa prévoit que, préparées par les services du ministère de la justice, les listes sont adressées pour contrôle au Conseil et diffusées à tous les magistrats.

Le dixième alinéa ouvre, dans les huit jours de cette diffusion, à un magistrat la possibilité d'élever une réclamation sur son inscription ou sa non inscription ; le Conseil, en formation plénière - car s'agissant, avec l'organisation des opérations de désignation de certains de ses membres, d'une compétence de type administratif et l'intéressant dans son ensemble, la distinction entre formation du siège et formation du parquet n'apparaît pas ici pertinente - statue sur la réclamation, par une décision sans recours, et arrête la liste définitive.

L'**article 4** a pour objet de remplacer l'article 4 de ladite loi organique par de nouvelles dispositions, relatives à l'organisation des opérations de tirage au sort elles-mêmes.

Son premier alinéa fixe un délai d'un mois au moins avant l'expiration du mandat des membres du Conseil supérieur pour qu'il y soit procédé, le Conseil, en formation plénière, désignant celui ou ceux de ses membres qui en sont plus spécialement chargés, avec le concours du secrétaire général.

Le deuxième alinéa impose la publicité des opérations.

Le troisième alinéa prévoit, pour chaque tirage sur chaque liste, autant d'urnes, opaques, qu'il y a de chiffres composant le numéro des magistrats inscrits, avec, dans chaque urne, le même nombre, avec la même composition, de boules numérotées, de 0 à 9, de manière à assurer à chaque tirage la même probabilité à chaque chiffre de sortir.

Le quatrième alinéa règle chaque tirage : à l'aveugle, après mélange des boules, il en est tiré une de chaque urne, toujours dans le même ordre et avec le même nombre de boules dans l'urne ; l'ordre des chiffres ainsi tirés compose un numéro, qui est celui correspondant à un magistrat inscrit sur la liste considérée, ainsi désigné.

Le cinquième alinéa prévoit l'information du magistrat concerné.

Le sixième alinéa donne à ce dernier un délai de huit jours pour présenter une éventuelle requête motivée, avec les justificatifs utiles, au Conseil en vue d'être déchargé de cette mission ; seuls sont admis comme motifs possibles (septième et huitième alinéas) :

1° L'existence d'un état de santé de nature à rendre particulièrement aléatoire, pénible ou contraignante la participation aux travaux du Conseil supérieur ;

2° L'existence de charges de famille particulières de nature à entraîner, du fait de son déplacement et de son absence, de lourdes difficultés pour le magistrat désigné ou pour son entourage.

Car, comme le dit le dixième alinéa : « La participation aux travaux du Conseil supérieur est, pour tout magistrat ainsi désigné, une obligation de son état » et seul des motifs graves, indépendants de la volonté individuelle, peuvent être pris en compte pour en être affranchi ; c'est une charge exercée dans l'intérêt général, comme celle des jurés d'assises.

Le neuvième alinéa prévoit que le Conseil, en formation plénière, statue par une décision sans recours sur les demandes de décharge et arrête la liste définitive de ses membres ainsi désignés, qui est diffusée à l'ensemble des magistrats, après avoir, le cas échéant, procédé à de nouvelles désignations en remplacement dans les mêmes conditions.

Le onzième et dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État pour l'application de ces dispositions ; il ne pourrait s'agir que de modalités pratiques tout à fait secondaires, eu égard à ce qui est prévu dans la loi.

L'**article 5** a pour objet de modifier, par coordination, l'article 7 de ladite loi organique, qui prévoit, notamment, les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement de membres du Conseil supérieur en cours de mandat.

À cet effet :

1° Il complète le deuxième alinéa par une référence au 4° des articles 1^{er} et 2 de sorte que tous les magistrats visés sont désormais remplacés dans les conditions de leur désignation initiale.

2° Il supprime le troisième alinéa, qui visait les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux élus.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① L'article 1^{er} de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi modifié :
- ② Les alinéas 2°, 3° et 4° sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ③ « 2° Un premier président de cour d'appel tiré au sort sur la liste des premiers présidents de cour d'appel ;
- ④ « 3° Un président de tribunal de grande instance tiré au sort sur la liste des présidents de tribunal de grande instance, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ;
- ⑤ « 4° Deux magistrats du siège et un magistrat du parquet des cours et tribunaux, tirés au sort, respectivement, sur la liste des magistrats du siège et sur la liste des magistrats du parquet des cours et tribunaux. »

Article 2

- ① L'article 2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée est ainsi modifié :
- ② Les alinéas 2°, 3° et 4° sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ③ « 2° Un procureur général près une cour d'appel tiré au sort sur la liste des procureurs généraux près les cours d'appel ;
- ④ « 3° Un procureur de la République près un tribunal de grande instance tiré au sort sur la liste des procureurs de la République ;
- ⑤ « 4° Deux magistrats du parquet et un magistrat du siège des cours et tribunaux tirés au sort, respectivement, sur la liste des magistrats du siège et sur la liste des magistrats du parquet des cours et tribunaux. »

Article 3

- ① L'article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée est ainsi rédigé :

- ② « Les listes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 sont constituées ainsi qu'il suit pour chacune des catégories de magistrats considérées.
- ③ « Sont inscrits sur chaque liste tous les magistrats relevant d'une même catégorie en position d'activité justifiant de cinq ans de services effectifs en qualité de magistrat. À chaque magistrat inscrit est affecté un numéro distinct, en suivant l'ordre alphabétique et de manière croissante, composé d'un nombre de chiffres égal pour tous.
- ④ « Les auditeurs et les conseillers référendaires à la Cour de cassation ainsi que les magistrats placés auprès d'un premier président de cour d'appel sont inscrits sur la liste des magistrats du siège citée aux 4^o des articles 1^{er} et 2. Les avocats généraux référendaires, les substituts chargés d'un secrétariat général près la Cour de cassation et les magistrats placés auprès d'un procureur général d'une cour d'appel ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice sont inscrits sur la liste des magistrats du parquet citée aux 4^o des articles 1^{er} et 2.
- ⑤ « Ne peuvent être inscrits sur l'une des listes :
- ⑥ « 1^o Les magistrats en position de disponibilité, en congé spécial, en congé parental, en congé de longue durée, sous les drapeaux, en service détaché ou en mobilité statutaire, pendant le temps où ils se trouvent dans l'une de ces situations ;
- ⑦ « 2^o Les conseillers et les avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire, les personnes bénéficiant d'un détachement judiciaire, les magistrats exerçant à titre temporaire et les juges de proximité ;
- ⑧ « 3^o Les magistrats temporairement interdits d'exercer leurs fonctions ou suspendus de ces dernières, pendant le temps où ils se trouvent dans l'une de ces situations ;
- ⑨ « 4^o Les magistrats ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire définitive ni amnistiée ni effacée ainsi que ceux à l'égard de qui une procédure disciplinaire a été engagée tant qu'elle n'est pas conclue définitivement par une absence de sanction prononcée.
- ⑩ « Les listes sont préparées par les services du ministre de la justice et, après transmission pour contrôle au Conseil supérieur de la magistrature, diffusées à l'ensemble des magistrats.

- ⑪ « Dans les huit jours de cette diffusion, un magistrat peut adresser au secrétaire général du Conseil supérieur une réclamation motivée relative à son inscription ou à sa non-inscription sur une liste. Le Conseil supérieur, en formation plénière, statue sans délai sur les réclamations reçues, par des décisions sans recours, et, après avoir arrêté les listes définitives, les diffuse à l'ensemble des magistrats. »

Article 4

- ① L'article 4 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée est ainsi rédigé :
- ② « Le tirage au sort intervient un mois au moins avant le terme du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, qui désigne en son sein, en formation plénière, celui ou ceux chargés d'y procéder avec le concours du secrétaire général.
- ③ « Les opérations de tirage, qui ont lieu publiquement, se déroulent ainsi qu'il suit.
- ④ « Pour la désignation de chaque magistrat visé aux articles 1^{er} et 2 devant intervenir par ce moyen, il est prévu un nombre d'urnes, opaques, égal au nombre de chiffres composant le numéro des magistrats inscrits sur la liste considérée, chaque urne comprenant le même nombre et la même composition de boules numérotées de 0 à 9.
- ⑤ « Il est tiré une boule, successivement, de chaque urne, dans le même ordre à chaque fois, à l'aveugle et après mélange des boules contenues dans l'urne, qui doivent rester toujours en nombre égal. La succession des chiffres ainsi tirés compose le numéro du magistrat désigné, tel qu'il figure sur la liste dont il relève.
- ⑥ « Chaque magistrat désigné en est sans délai informé personnellement par le secrétaire général du Conseil supérieur.
- ⑦ « Dans les huit jours de cette information, le magistrat désigné peut saisir le Conseil supérieur d'une requête motivée, accompagnée des éléments justificatifs utiles, en vue d'être déchargé de cette mission. Une décharge ne peut être accordée que pour l'un des motifs suivants :
- ⑧ « 1° L'existence d'un état de santé de nature à rendre particulièrement aléatoire, pénible ou contraignante la participation aux travaux du Conseil supérieur ;

- ⑨ « 2° L'existence de charges de famille particulières de nature à entraîner, du fait de son déplacement et de son absence, de lourdes difficultés pour le magistrat désigné ou pour son entourage.
- ⑩ « Le Conseil supérieur, en formation plénière, statue sans délai sur les requêtes reçues, par des décisions sans recours. Il pourvoit, si nécessaire, à de nouvelles désignations en remplacement, dans les mêmes conditions, et arrête la liste définitive des magistrats ainsi désignés, qui est diffusée à l'ensemble des magistrats.
- ⑪ « La participation aux travaux du Conseil supérieur est, pour tout magistrat ainsi désigné, une obligation de son état.
- ⑫ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de l'article 3 et du présent article. »

Article 5

- ① L'article 7 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée est ainsi modifié :
- ② « 1° Son deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés aux 1° à 4° de l'article 1^{er} ou d'un des membres visés aux 1° à 4° 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. »
- ④ 2° Son troisième alinéa est supprimé.

