

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

Mercredi 6 décembre 2006

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 14

SESSION 2006 – 2007



**Présidence de M. Guy Geoffroy, vice-président, puis de
M. Philippe Houillon, président**

	Pages
Examen du projet de loi organique relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats (n° 3391) (M. Philippe Houillon, rapporteur)....	2
Examen du projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur (n° 3392) (M. Xavier de Roux, rapporteur).....	12
Examen du projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (n° 3393) (M. Guy Geoffroy, rapporteur)	13

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Houillon, le projet de loi organique relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats (n° 3391).

Intitulé du chapitre I^{er} :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** étendant l'intitulé du chapitre au recrutement des magistrats.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Rétablissement de l'obligation de formation continue* :

Elle a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** rétablissant l'obligation de formation continue pour les magistrats, qui avait été supprimée en 1995.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Relèvement de la proportion maximale des magistrats recrutés sur titre* :

Elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** élevant, conformément à une proposition de la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau », d'un cinquième au tiers la proportion maximale des candidats à l'École nationale de la magistrature (ENM) recrutés sur titre.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Institution d'un stage obligatoire de huit mois en cabinet d'avocat ou auprès d'un barreau pour les auditeurs de justice* :

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant que les auditeurs de justice devront, pendant leur scolarité, effectuer un stage d'une durée minimale de huit mois auprès d'un avocat ou auprès d'un barreau.

M. Alain Marsaud a estimé que l'incompatibilité entre le statut d'auditeur de justice et l'exercice d'une activité libérale devait être réaffirmée sans ambiguïté.

Le **rapporteur** a indiqué que ce type de stage existait déjà pour une durée de deux mois et que l'amendement se bornait à faire figurer cette obligation dans la loi organique, tout en étendant la durée et le champ du stage. La possibilité d'effectuer les stages auprès des barreaux et non pas seulement d'un avocat permettra en effet de familiariser les magistrats avec les différentes facettes de l'aide légale. L'allongement à huit mois de sa durée paraît nécessaire pour répondre à ses objectifs même s'il est susceptible d'être modifié en fonction des impératifs de la scolarité. La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilité pour le jury de classement de formuler des réserves sur la première affectation d'un auditeur de justice* :

Puis, la Commission a adopté un amendement présenté par le **rapporteur** précisant que le jury, lors de la déclaration d'aptitude d'un auditeur de justice à exercer les fonctions judiciaires, pourra formuler non seulement des recommandations, comme cela est déjà prévu

dans l'état du droit, mais également des réserves sur la capacité des auditeurs à exercer certaines fonctions lors de leur première affectation.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Versement au dossier du magistrat des recommandations et des réserves du jury de classement sur la première affectation* :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par le **rapporteur** prévoyant que les réserves et recommandations susmentionnées seront versées au dossier du magistrat lors de sa nomination.

M. Jacques Floch s'est inquiété de voir peser sur le magistrat, tout au long de sa carrière, les réserves inscrites à son dossier par le jury avant son entrée dans son premier poste. Il a, par ailleurs, estimé que, s'il était dans la tradition des écoles professionnelles de signaler les aptitudes à certaines fonctions, les inaptitudes étaient généralement passées sous silence, seule l'expérience acquise permettant d'évaluer effectivement les capacités et les faiblesses de l'impétrant.

M. Michel Vaxès s'est interrogé sur l'intérêt d'inscrire dans la loi la possibilité pour un jury de faire part, éventuellement, de réserves et de porter ensuite ces mentions dans le dossier personnel du magistrat.

Mme Anne-Marie Comparini a fait observer combien, dans le contexte du projet de loi de modernisation de la fonction publique actuellement en discussion, il était important d'étendre à la magistrature toute mesure qui permettrait de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Le **rapporteur** a souligné que, si le texte en vigueur faisait déjà mention des recommandations sur les premiers postes que le magistrat serait le plus à même d'occuper, dans la pratique, ces recommandations prenaient souvent la forme de réserves et qu'en conséquence il n'était pas interdit à la loi de donner un fondement explicite à cette pratique. En outre, il a fait remarquer qu'il serait toujours loisible au magistrat, par ses capacités dûment constatées par les chefs de cour, de faire montre au cours de son expérience de progrès qui permettent de surmonter sans conteste les réserves émises à son encontre avant même son entrée en fonction, ce dont son dossier pourrait ensuite faire état. Il a ajouté que cette démarche s'inscrivait parfaitement dans une logique d'évaluation, indispensable à toute politique de gestion des ressources humaines, comme l'avait reconnu la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau ».

La Commission a *adopté* cet amendement.

CHAPITRE I

Dispositions relatives à la formation

Article 1^{er} (art. 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Soumission des candidats reçus au concours complémentaire de l'ENM à une formation probatoire – Suivi d'une formation complémentaire pour les candidats déclarés aptes* :

La Commission a *adopté* cinq amendements rédactionnels et de précision présentés par le **rapporteur**, puis l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} (art. 25 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Relèvement de la proportion maximale de magistrats nommés au second grade par la voie de l'intégration directe au corps judiciaire* :

Sur proposition du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement relevant de 20 % à 25 % la proportion maximale de magistrats nommés au second grade par la voie de l'intégration directe au corps judiciaire.

Article additionnel après l'article 1^{er} (art. 25-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Relèvement de la proportion maximale de magistrats nommés au premier grade par la voie de l'intégration directe au corps judiciaire* :

Selon la même logique et également sur proposition **du rapporteur**, elle a *adopté* un amendement relevant de 5 % à 10 % la proportion maximale de magistrats nommés au premier grade par la voie de l'intégration directe.

Article 2 (art. 25-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Généralisation, sauf dispense exceptionnelle, de la formation probatoire pour les candidats admis à l'intégration directe dans le corps judiciaire* :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** permettant, dans la rédaction de cet article, de distinguer clairement l'étape de l'admission des candidats de celle du recrutement et de la nomination des magistrats. Puis, elle a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 2 (art. 26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Prise en compte obligatoire des réserves du jury pour la nomination des auditeurs de justice à un premier poste* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que l'auditeur de justice ne pourra pas être nommé à des fonctions ayant fait l'objet des réserves mentionnées par le jury de classement lors de la déclaration d'aptitude. Il a indiqué qu'il s'agissait ainsi de tirer les conséquences d'un précédent amendement permettant de formuler des réserves lors de la déclaration d'aptitude d'un auditeur de justice.

Article 3 (art. 41-12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suivi, sauf dispense exceptionnelle, d'une formation probatoire avant la nomination des candidats recrutés pour l'exercice temporaire des fonctions de magistrat :*

La Commission a *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (art. 41-19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Généralisation de la formation probatoire pour les juges de proximité :*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**, puis l'article 4 ainsi modifié.

Après l'article 4 :

M. Michel Vaxès a présenté un amendement ayant pour objet de prévoir, parmi les épreuves d'admissibilité à l'École Nationale de la Magistrature, une épreuve portant sur la criminologie, en précisant que cet amendement permettrait de s'assurer que les candidats n'ont pas reçu uniquement une formation juridique mais également une formation en sciences humaines.

Après avoir reconnu l'intention louable de l'amendement, le **rapporteur** s'y est déclaré opposé, en soulignant que la disposition proposée était de nature réglementaire, qu'elle devrait logiquement conduire à énumérer dans la loi l'ensemble des matières des épreuves de ces concours, et que la criminologie pourrait difficilement faire l'objet d'une épreuve obligatoire car le contenu même de cette matière ne fait pas l'objet d'un consensus universitaire. Le rapporteur a toutefois invité M. Michel Vaxès à présenter à nouveau son amendement en séance, afin que la question du programme des concours d'entrée à l'ENM puisse y être évoquée.

Mme Anne-Marie Comparini a rappelé que la dimension sociale et humaine était essentielle dans la formation des magistrats. Elle a estimé que les dysfonctionnements relatifs au recueil de la parole de l'enfant avaient joué un rôle majeur dans l'affaire d'Outreau, et elle a par conséquent regretté que le projet de loi sur la formation des magistrats n'aborde pas cette question.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement de M. Michel Vaxès.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la discipline

Article additionnel avant l'article 5 (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Serment des magistrats :*

Le **rapporteur** a présenté un amendement proposant une nouvelle rédaction du serment des magistrats. Rappelant que le serment est le texte à partir duquel les règles de déontologie sont déclinées par le CSM, il a appelé l'attention des commissaires sur le caractère tout à la fois général et lacunaire de son actuelle rédaction, puisque plusieurs

obligations déontologiques prévues par le statut de la magistrature n'y figurent pas, telles que le devoir d'impartialité ou le devoir de réserve, et qu'il n'est fait aucune référence précise à l'obligation de respecter les droits des parties et donc aux règles de procédure qui garantissent ces droits. Il a indiqué que la rédaction proposée reprenait celle de l'avant-projet de loi préparé par Mme Élisabeth Guigou lorsqu'elle était garde des Sceaux, en 1999, ainsi que les propositions formulées en 2005 par la « commission Cabannes » sur l'éthique de la magistrature. Après avoir rappelé que la mention de la diligence avait soulevé des critiques, il a précisé qu'était seule concernée la diligence personnelle du magistrat, qui ne saurait être mis en cause lorsque le retard d'une procédure est dû à une insuffisance de moyens.

Après avoir estimé que la mention de la diligence dans le serment était importante, **M. Alain Marsaud** a souhaité savoir dans quelle mesure le devoir de réserve devrait s'appliquer aux magistrats syndicalistes, qui n'hésitent pas à faire preuve d'une grande liberté de ton et de propos.

M. Georges Fenech a regretté que l'amendement proposé par le rapporteur ne fasse pas figurer dans le serment la notion de dignité humaine, dont la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau avait pourtant permis de révéler toute l'importance. Il a par conséquent proposé que le serment mentionne le respect non seulement des droits, mais également de la dignité humaine de toutes les parties.

M. André Vallini a exprimé ses réticences à l'égard de cette proposition en soulignant son imperfection rédactionnelle, puisqu'il ne saurait être question du respect de la dignité humaine d'une partie qui est une personne morale. Il a par ailleurs souhaité avoir confirmation du fait que les syndicalistes seraient bien exemptés du devoir de réserve mentionné dans le serment.

M. Michel Hunault a exprimé ses réserves à l'égard de l'amendement du rapporteur, et son opposition à la mention de la diligence et du devoir de réserve. Il a souhaité connaître la position des magistrats sur la rédaction proposée. Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité d'une modification du serment des magistrats.

En réponse aux questions sur l'application du devoir de réserve aux syndicalistes, le **rapporteur** a d'abord rappelé qu'un syndicat de magistrats n'est pas, en tant que tel, justiciable du serment individuel. Il a cependant rappelé que l'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature interdit déjà aux magistrats « toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République [...] de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions [et] toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ».

Concernant la proposition de M. Georges Fenech, il s'est demandé si la mention du respect des droits de la défense n'inclut pas déjà le respect de la dignité humaine.

En réponse à M. Michel Hunault, il a d'abord rappelé que le serment est la pierre angulaire du régime disciplinaire des magistrats et qu'une modification du texte de ce serment, qui figure dans le statut de la magistrature, relève bien des compétences du législateur organique et entre dans l'objet du projet de loi, celui-ci comprenant un volet disciplinaire. Il a ensuite souligné qu'il a reçu les représentants des magistrats et que le texte de l'amendement reprend les propositions formulées par la « commission Cabannes » qui ont fait l'objet d'une large concertation.

M. Michel Hunault a alors réitéré ses réticences concernant les notions de diligence et de devoir de réserve, et il a estimé souhaitable de faire l'économie de mises en causes inutiles des magistrats.

M. Michel Piron s'est déclaré favorable à ce que le respect de la dignité humaine constitue un devoir du magistrat. Il s'est toutefois demandé si l'obligation de loyauté du magistrat n'impliquait pas déjà une obligation de dignité.

M. Xavier de Roux a, en revanche, approuvé la proposition de M. Georges Fenech.

Après avoir estimé que la dignité de la personne humaine était inhérente à la notion de justice, **M. Georges Fenech** a proposé que les magistrats s'engagent à être « normalement diligents » pour éviter que les juges ne soient mis en cause quand le manque de diligence résulte de contraintes matérielles.

En réponse à ces interventions, le **rapporteur** a distingué la dignité que le magistrat doit observer personnellement, qui figure déjà dans le serment, et l'obligation de respecter la dignité humaine des parties.

Après que le rapporteur se fut engagé à étudier, avant l'examen du texte en séance publique, la possibilité d'inclure le respect de la dignité humaine dans le serment, la Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 5 (art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Définition de la faute disciplinaire* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** définissant la faute disciplinaire du magistrat comme la violation des devoirs nés du serment.

Article 5 (art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Interdiction de l'exercice des fonctions de juge unique* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 (art. 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilités d'assortir une sanction disciplinaire d'un déplacement d'office et interdiction de l'honorariat pour les magistrats mis à la retraite d'office* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, puis l'article 6 ainsi modifié.

Après l'article 6 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Michel Vaxès** soumettant l'exercice de l'action récursoire à un avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), conformément à la Charte européenne sur le statut des juges. Le **rapporteur** a jugé le droit en vigueur plus satisfaisant, puisque la décision est prise par une chambre civile de la Cour de cassation. Subordonner sa décision à un avis du CSM, qui n'est pas une juridiction de jugement mais un organe disciplinaire, porterait atteinte à l'indépendance de cette juridiction. **M. Jacques Floch** ayant déclaré que la Charte européenne sur le statut des juges est un

document écrit par des juges à la suite d'un colloque européen, et non un document officiel signé par des États, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **même auteur** prévoyant le plafonnement des sommes recouvrées dans le cadre de l'action récursoire, afin d'éviter de réclamer à un juge des sommes qu'il ne peut pas verser. Le **rapporteur** a expliqué que cette idée lui avait paru intéressante dans un premier temps, mais qu'il était peu justifié de prévoir un plafonnement pour les seuls magistrats alors que l'action récursoire existe pour tous les fonctionnaires. En conséquence, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 (art. 48-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Transmission aux chefs de cour des décisions définitives condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant la transmission aux chefs de cour concernés des décisions condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice. Son auteur a expliqué que cette transmission crée une passerelle entre responsabilité civile et responsabilité disciplinaire, en permettant aux chefs de cour de donner des suites disciplinaires aux condamnations de l'État lorsque le mauvais fonctionnement de la justice est lié à un manquement aux obligations professionnelles des magistrats.

M. Georges Fenech a remarqué, d'une part, qu'il n'est pas nécessaire de préciser que des poursuites disciplinaires peuvent être engagées, puisque le droit en vigueur le prévoit déjà et, d'autre part, qu'il est difficile d'identifier les chefs de cour concernés, car les juges ayant travaillé sur l'affaire en question auront probablement été mutés au moment de la condamnation de l'État. Il a demandé si cela implique que le garde des Sceaux identifie les magistrats dont la responsabilité peut être engagée.

Le **rapporteur** a précisé que les chefs de cour concernés sont ceux dont, au moment de la transmission de la décision, dépendent les magistrats mis en cause. Ainsi, la décision sera portée à la connaissance des diverses autorités qui peuvent engager des poursuites disciplinaires, c'est-à-dire le garde des Sceaux et les chefs de cour.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 (art. 48-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Examen des réclamations des justiciables par le Médiateur de la République* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** et de M. Xavier de Roux proposant d'introduire dans la loi organique la procédure d'examen des plaintes des justiciables par le Médiateur de la République, prévue par le projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur.

M. Xavier de Roux a expliqué que l'insertion de cette procédure dans le statut de la magistrature permettra de prévoir de manière précise les modalités d'instruction des réclamations. Le Médiateur pourra ainsi recueillir toutes informations utiles auprès des chefs de cour, puis transmettre la plainte au ministre de la justice. Celui-ci sera obligé de saisir les services compétents, c'est-à-dire l'inspection générale des services judiciaires ou la direction

des services judiciaires, qui instruira le dossier. Ensuite, le ministre informera le Médiateur des résultats de l'enquête et des suites qui lui sont réservées, et devra rendre une décision motivée s'il n'engage pas de poursuites. Ce système permettra un véritable examen des plaintes grâce à leur instruction par le Médiateur, puis par les services du ministère de la justice.

En réponse à **M. Guy Geoffroy, président**, qui a estimé que la saisine du Médiateur par un parlementaire implique qu'un élu politique examine si la plainte est fondée, **M. Xavier de Roux** a rappelé qu'il en est de même pour toutes les autres plaintes transmises au Médiateur.

M. André Vallini a jugé la procédure proposée trop compliquée et trop éloignée des propositions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, qui préconisait une saisine directe du CSM par le Médiateur. Il a estimé que le filtre du garde des Sceaux, qui pourra seul saisir le CSM, ne permettra pas la mise en œuvre d'une véritable réforme et a proposé la création d'une sorte de « chambre des requêtes » au sein du CSM, chargée d'examiner ces plaintes.

M. Alain Marsaud a jugé la modification du rôle du Médiateur de la République considérable, car le projet du Gouvernement lie son intervention aux cas de fonctionnement défectueux du service public de la justice, alors que l'amendement instaure un dispositif de mise en œuvre de la procédure disciplinaire. Il a également souhaité que le Médiateur puisse saisir directement le CSM.

M. Patrick Delnatte a appelé le risque de confusions entre les voies de recours normales et la plainte visant un dysfonctionnement du service de la justice. Il a demandé si le Médiateur de la République disposait déjà de la possibilité de saisir des instances disciplinaires dans d'autres domaines.

M. Xavier de Roux a répondu que l'intervention du Médiateur constitue un dispositif satisfaisant pour le justiciable, qui tient surtout à ce que sa plainte soit instruite, sans nécessiter une réforme de la saisine du CSM. Le dispositif proposé donne plus de pouvoirs au Médiateur que ne le prévoyait le projet du Gouvernement. Ainsi, la possibilité pour le Médiateur de s'adresser directement aux chefs de cour, qui peuvent saisir le CSM, ainsi que l'obligation faite au garde des Sceaux de faire examiner la plainte par ses services et de motiver son refus d'engager des poursuites disciplinaires permettront au justiciable d'obtenir des réponses.

M. Xavier de Roux a en outre précisé que, en application de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur peut saisir tous les organes de contrôle de l'État et se substituer aux instances disciplinaires défaillantes, mais qu'il lui est interdit d'intervenir dans une procédure judiciaire.

Le **rapporteur** a expliqué qu'une saisine du CSM par le Médiateur de la République risquerait de porter atteinte à l'indépendance de la magistrature. On pourrait imaginer d'instaurer une chambre des requêtes sur le modèle de la Commission des requêtes placée auprès de la Cour de justice de la République. Mais, une chambre des requêtes rattachée au CSM ou au Médiateur de la République, qui ne sont pas des juridictions, ne pourrait pas disposer de pouvoirs d'investigation. C'est pourquoi le projet de loi propose que le Médiateur de la République saisisse le garde des Sceaux, qui donnera à cette saisine les suites qu'il souhaite. L'amendement va plus loin en contraignant le garde des Sceaux à diligenter une enquête et à en communiquer les résultats au Médiateur. Il ne l'oblige cependant pas à

engager des poursuites, ce qui donnerait au Médiateur de la République un pouvoir d'injonction au ministre, mais prévoit, en contrepartie, que le Médiateur pourra établir un rapport spécial publié au *Journal Officiel*.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 (art. 20 de l'ordonnance n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature): *Élaboration par le Conseil supérieur de la magistrature d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats :*

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** confiant au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer un recueil des obligations déontologiques des magistrats, recueil qui devra présenter les principes directeurs en la matière, issus tant du serment des magistrats que de la jurisprudence du CSM, instance disciplinaire. L'élaboration de ce document permettra de porter ces principes à la connaissance de tous les justiciables et de leurs avocats, mais aussi des magistrats eux-mêmes, dont les comportements devront être guidés par ces principes.

Le **rapporteur** a expliqué que l'élaboration d'un tel recueil constitue à ses yeux une première étape. Elle ne fera pas obstacle à ce que le législateur se saisisse, à l'avenir, de l'élaboration d'un véritable code de déontologie, partie intégrante du statut des magistrats.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 : *Rapport annuel au Parlement sur les actions en responsabilité engagées contre l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice :*

Le **rapporteur** a ensuite présenté un amendement prévoyant la remise annuelle au Parlement d'un rapport faisant état des actions en responsabilité engagées contre l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice, des décisions de condamnation définitives de l'État et des suites réservées à ces décisions. Ce rapport permettra notamment au Parlement de savoir si des poursuites ont été engagées contre les magistrats concernés. Cet amendement, moins anodin qu'il pourrait sembler de prime abord, apportera un éclairage utile sur la mise en oeuvre de la responsabilité civile et disciplinaire des magistrats.

À la demande de **MM. André Vallini** et **Georges Fenech**, le **rapporteur** a rectifié son amendement afin de préciser que le rapport, déposé avant le 30 juin de chaque année, portera sur l'année civile écoulée.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié.

CHAPITRE III

Dispositions diverses et transitoires

Avant l'article 7 :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** disposant que les nominations en Conseil des ministres aux emplois de procureurs généraux doivent être soumises à un avis préalable du CSM.

Article additionnel avant l'article 7 (art. 13-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination* :

Elle a en revanche *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** opérant un « toilettage » du texte de l'ordonnance du 22 décembre 1958 en substituant, s'agissant de l'outre-mer, le terme de « collectivités » à celui de « territoires », pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Article 7 (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Garanties d'affectation applicables aux procureurs généraux de cour d'appel* :

Après avoir *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier apportant une précision rédactionnelle et le second assurant une coordination rédactionnelle avec les articles 28-1 à 28-3 et 38-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, la Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 (art. 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suspension d'un magistrat en raison de son état de santé* :

Après avoir *adopté* trois amendements de précision déposés par le **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 8 (art. 70 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant le dernier alinéa de l'article 70 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, devenu sans objet du fait de la suppression, en 1967, de la disposition à laquelle il renvoie.

Article 9 (art. 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination* :

La Commission a ensuite *adopté* l'article 9 sans modification.

Article 10 (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Applicabilité de l'article 7 aux procureurs généraux nommés avant l'entrée en vigueur de la loi* :

Puis, la Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article additionnel après l'article 10 (art. 83 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Abrogation* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** qui abroge l'article 83 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 contenant des dispositions transitoires liées à la décolonisation et devenu donc sans objet.

Article 11 : *Entrée en vigueur de la loi* :

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Titre :

La Commission a ensuite été *adopté* d'un amendement du **rapporteur** modifiant le titre du projet de loi, par coordination avec l'adoption au chapitre I^{er} d'amendements diversifiant le recrutement des magistrats.

Répondant à **M. Georges Fenech** qui s'interrogeait sur l'absence d'amendement précisant la définition de la faute disciplinaire pour violation des règles de procédure, le **rapporteur** a rappelé que de telles dispositions, présentes dans l'avant-projet gouvernemental, ont été disjointes à la demande du Conseil d'État. Le Gouvernement devrait déposer un amendement que la Commission pourra examiner lors de la réunion qu'elle tiendra au titre de l'article 88 du Règlement.

Le **rapporteur** a par ailleurs indiqué qu'il avait lui-même l'intention de déposer un amendement tendant à soumettre les magistrats à une mobilité statutaire – réforme qui avait été suggérée aux parlementaires membres de la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau par le directeur de l'ENM, M. Michel Dobkine – mais qu'il attendait encore une précision devant lui être fournie tout prochainement par le ministère de la Justice sur ce sujet.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.

*

* *

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Xavier de Roux, le projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur (n° 3392).

Article unique (art. 11-1 [nouveau] de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur) : *Examen par le Médiateur de la République des réclamations relatives au fonctionnement du service de la justice mettant en cause le comportement d'un magistrat de l'ordre judiciaire :*

M. Xavier de Roux, rapporteur, a présenté un amendement de suppression de cet article unique, devenu sans objet du fait de l'adoption par la Commission de l'amendement insérant la procédure d'examen des plaintes des justiciables dans la loi organique portant statut de la magistrature.

Après que **le rapporteur** eut indiqué que le champ couvert par l'article unique du projet de loi était beaucoup plus large que celui résultant de l'amendement adopté sur le projet de loi organique, **le Président Philippe Houillon** a rappelé que la loi de 1973 prévoit d'ores et déjà la compétence du Médiateur de la République en matière de fonctionnement du service de la justice, comme en ce qui concerne les autres services publics.

La Commission a *adopté* cet amendement de suppression de l'article unique, le projet de loi se trouvant de ce fait *rejeté*.

*

* *

La Commission a enfin abordé, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, le projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (n° 3393).

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux pôles de l'instruction et à la cosaisine des juges d'instruction

Article 1^{er} (articles 52-1 [nouveau], 80, 118, 397-2 et 397-7 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Création de pôles de l'instruction* :

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par **M. Georges Fenech**.

Rappelant que la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau avait préconisé la mise en œuvre d'une véritable collégialité de l'instruction pour lutter contre la solitude du juge d'instruction, mesure qui a été adoptée il y a vingt ans mais n'a jamais été mise en application du fait d'un manque de moyens – sa mise en œuvre supposant le recrutement de 300 magistrats instructeurs supplémentaires –, son auteur a estimé que la création des pôles de l'instruction opérée par l'article 1^{er} du projet de loi constitue une mauvaise réponse. Cette mesure va compliquer à l'excès le travail des juridictions et des avocats qui seront désormais trop éloignés des juridictions. La création de ces pôles constitue en effet une « révision rampante » de la carte judiciaire. À cette « aventure procédurale » dont la pratique devrait révéler les difficultés, il aurait été préférable de mettre en œuvre progressivement une réelle collégialité, dont le projet de loi aurait pu prévoir le calendrier.

Le **rapporteur** a considéré, à l'inverse, que la mise en place de pôles de l'instruction, qui ne remet en rien en cause la carte judiciaire, puisque chaque tribunal de grande instance conservera au moins un juge d'instruction, constitue non pas une alternative à la collégialité mais bien la première étape d'une réforme qui ne peut être que progressive.

M. Xavier de Roux, partageant l'analyse de M. Georges Fenech, a jugé que la procédure ainsi mise en place est trop complexe, à l'inverse d'une réelle collégialité qui aurait, elle, le mérite d'une plus grande clarté. Il a souligné les risques de conflits de compétence qui pourraient voir le jour entre les parquets saisis initialement et ceux des pôles, qui seront compétents en matière criminelle et en cas de cosaisine. Une procédure trop complexe est propice à des irrégularités qui seront des motifs de nullité.

Tout en prenant acte de l'impossibilité de mettre en œuvre rapidement la collégialité, M. Xavier de Roux a estimé inutile et dangereux de mettre en place ce qu'il a considéré comme une « usine à gaz ».

M. Alain Marsaud a pour sa part considéré que la création des pôles constitue une « fausse bonne idée » : cherchant à donner des garanties supplémentaires aux justiciables, objectif bien évidemment très louable, la création des pôles n'en aura pas moins des effets néfastes en matière d'instruction. Favorable au maintien des juges d'instruction pour ce qui concerne l'enquête, M. Alain Marsaud a toutefois souhaité voir confier le contentieux de la détention aux juges correctionnels statuant collégialement. Il a indiqué qu'il voterait ainsi en faveur de l'amendement de suppression de l'article 1^{er}, quoique pour des raisons différentes de celles de son auteur.

Se déclarant favorable à la collégialité de l’instruction et à la suppression des juges des libertés et de la détention qui seraient réintégrés dans les collèges de l’instruction, **M. Jean-Paul Garraud** a souhaité obtenir des éclaircissements sur ce qui distinguera les nouveaux pôles de l’instruction du mécanisme de la cosaisine, qui existe déjà.

Mme Anne-Marie Comparini, s’associant à cette question, a également souhaité connaître les principes qui guideront les décrets devant préciser les critères de répartition des compétences entre pôles de l’instruction, juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et autres ressorts.

M. Jacques-Alain Bénisti a souligné la nécessité d’inclure les juges des libertés et de la détention dans les pôles ou de créer des pôles de JLD. La création de pôles de l’instruction, telle que prévue par le projet de loi, risque d’isoler encore plus le JLD, alors que la commission d’enquête sur l’affaire dite d’Outreau avait justement souligné que la détention provisoire est au cœur des dysfonctionnements de la justice et que le juge qui décide de sa prolongation ne doit plus être isolé. La question du maintien en détention provisoire doit être tranchée par une instance collégiale.

Répondant aux différents intervenants, le **rapporteur** a rappelé que la solitude du juge a été regardée par la commission d’enquête comme un des dysfonctionnements majeurs révélés par l’affaire d’Outreau et qu’elle a abouti à un accord quasi unanime parmi les membres de la commission d’enquête sur la nécessité d’instaurer une collégialité de l’instruction. Mais, comme l’a indiqué le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission le 29 novembre dernier, il n’est pas possible à court terme de recruter et de former le nombre nécessaire de magistrats pour assurer une réelle collégialité de l’instruction. Dès lors, et dans l’attente de cette réforme qui sera mise en œuvre dès que possible, le ministre a choisi malgré tout d’agir et de proposer la création des pôles de l’instruction. L’adoption de l’amendement de suppression aboutirait, à l’inverse, à ne rien changer à la situation actuelle en attendant la mise en œuvre de la collégialité et à ne pas répondre à l’attente très forte exprimée par nos concitoyens après l’affaire Outreau, vidant de son sens le projet de loi.

Le rapporteur a donc émis un avis défavorable à l’amendement de M. Fenech, et ce d’autant qu’il défendra un amendement portant article additionnel après l’article 2 prévoyant que le Gouvernement devra déposer un rapport, deux ans après l’entrée en vigueur de la loi, sur la mise en œuvre des pôles de l’instruction et fixant un délai de dix ans pour la mise en œuvre de la collégialité de l’instruction. Il a en outre indiqué que le projet de loi rendrait plus facile la mise en œuvre de la cosaisine des juges d’instruction.

Le Président Philippe Houillon a rappelé que la collégialité de l’instruction avait été instaurée en 1985 à l’initiative de M. Robert Badinter et qu’il avait été nécessaire quelques mois plus tard de revenir sur cette réforme, pourtant consensuelle, faute des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Regrettant que la programmation des moyens n’ait pas alors été décidée, ce qui aurait permis depuis longtemps déjà l’instauration de la collégialité de l’instruction, il a souligné que l’amendement proposé par le rapporteur après l’article 2 aboutirait à cette programmation puisqu’il fixe un délai de dix ans pour la mise en œuvre de la réforme.

La création des pôles de l’instruction présente un double intérêt : ils mettent tout d’abord fin à l’isolement des juges, qui, s’ils conserveront des bureaux séparés et seront chargés de certaines affaires en propre, pourront travailler ensemble dans les hypothèses de

cosaisine et ils amorcent par ailleurs une réforme nécessaire de la carte judiciaire car la création des pôles impliquera nécessairement une évaluation de leur localisation.

M. Xavier de Roux a souligné la complexité, voire l'« extravagance » des règles de procédure introduites par le projet de loi, notamment à son article 1^{er}, et qu'il a jugé impossibles à mettre en œuvre. Créer de telles procédures – dont la complexité ne permettra pas la garantie des libertés qui constitue un des objectifs mêmes de la procédure pénale – pour permettre la création de pôles qui n'ont vocation qu'à être provisoires, n'est absolument pas souhaitable.

M. André Vallini, déclarant faire preuve de modération et d'esprit constructif dans ses propos, a exprimé ses inquiétudes sur la complexité des procédures envisagées et sur les perspectives d'une réelle mise en œuvre de la collégialité de l'instruction, les promesses n'engageant que ceux à qui elles sont faites... La création des pôles de l'instruction, conçue comme une solution provisoire, risque semer un grand désordre dans les instructions et sans doute vaut-il mieux prévoir d'ores et déjà la mise en œuvre future de la collégialité et s'abstenir de créer un tel régime transitoire.

Le président Philippe Houillon a alors invité le **rapporteur** à présenter son amendement portant article additionnel après l'article 2, dans la mesure où son adoption serait susceptible de répondre à certaines des remarques formulées quant aux insuffisances de l'article 1^{er}.

Le **rapporteur** a expliqué que cet amendement prévoyait une réflexion sur l'instauration de la collégialité de l'instruction avant l'expiration d'un délai maximal de dix ans par le biais d'un rapport à remettre par le Gouvernement au Parlement deux ans après la promulgation de la loi. Ce rapport devrait également faire un premier bilan des pôles de l'instruction.

Cette solution semble plus réaliste que l'inscription de la perspective future de la collégialité au sein même du code de procédure pénale.

M. Alain Marsaud a estimé que le rôle des parlementaires n'était pas de faire de la prospective judiciaire. Le précédent de la réforme avortée de M. Robert Badinter en 1985 ne plaide pas pour ce type de proposition de réformes repoussées à un avenir incertain.

M. Georges Fenech a indiqué que la majorité des magistrats et des avocats étaient opposés à la création des pôles de l'instruction.

Le président Philippe Houillon a cependant considéré que l'opposition des avocats tenait surtout à leur volonté que la carte judiciaire ne soit en rien modifiée. Quant au **rapporteur**, il a estimé que les magistrats n'étaient majoritairement pas opposés à cette réforme.

La Commission a alors *adopté* l'amendement de suppression de l'article.

En conséquence de la suppression de l'article 1^{er}, sont devenus sans objet un amendement de **M. Georges Fenech** supprimant la compétence des pôles de l'instruction en matière criminelle, cinq amendements rédactionnels et un amendement de coordination du **rapporteur**, ainsi que deux amendements, déposés respectivement par le rapporteur et

M. Jean-Paul Garraud, confiant un rôle de coordination à l'un des juges du pôle de l'instruction.

Article 2 (articles 83, 83-1 et 83-2 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Cosaisine des juges d'instruction* :

M. Georges Fenech a présenté un amendement tendant à supprimer l'obligation de l'accord du juge d'instruction pour mettre en œuvre la cosaisine.

Le **rapporteur** ayant indiqué que le texte de l'alinéa 6 de l'article 2 satisfaisait déjà cet amendement, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du **rapporteur** précisant les conditions dans lesquelles les parties pourront demander, au président de tribunal de grande instance d'une part, et au président de la chambre d'instruction d'autre part, une cosaisine : cette demande devrait ainsi être déposée au greffe et la décision, rendue dans un délai d'un mois, n'étant pas susceptible de recours.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** permettant à la chambre de l'instruction d'imposer la cosaisine de plusieurs magistrats instructeurs.

Le **rapporteur** ayant rappelé que le projet de loi le permettait déjà, son auteur a *retiré* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** rendant obligatoire la cosignature des avis de fin d'information et des ordonnances de règlement par l'ensemble des juges d'instruction cosaisins. Elle a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une référence.

Après que le **président Philippe Houillon** eut signalé que certaines dispositions de l'article 2 faisaient référence aux pôles de l'instruction prévus par l'article 1^{er} du projet de loi, précédemment supprimé par la Commission, celle-ci a en conséquence *rejeté* l'article 2 ainsi modifié.

Après l'article 2 :

Compte tenu du rejet des articles 1^{er} et 2, l'amendement du rapporteur, déjà présenté, prévoyant de dresser un premier bilan des pôles de l'instruction et de procéder à une réflexion sur l'instauration de la collégialité de l'instruction est devenu sans objet.

M. Michel Vaxès a ensuite présenté un amendement prévoyant le détachement d'agents et d'officiers de police judiciaire auprès de l'autorité judiciaire. Le **rapporteur** ayant considéré que le système actuel, avec l'utilisation des commissions rogatoires, fonctionnait de façon satisfaisante, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Avant l'article 3 :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Jacques-Alain Bénisti** instaurant la collégialité des décisions des juges des libertés et de la détention, regroupés en pôles.

Le **rapporteur** a estimé qu'il était certes nécessaire de lutter également contre la solitude du juge des libertés et de la détention, mais que cette proposition se heurtait aux mêmes difficultés matérielles que celles qui empêchent de réaliser la collégialité de l'instruction. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** supprimant la possibilité pour le parquet de saisir directement le juge des libertés et de la détention pour demander le placement en détention provisoire lorsque le juge d'instruction ne l'a pas fait.

Article 3 (articles 144, 137-4 et 179 du code de procédure pénale) : *Conditions dans lesquelles la détention provisoire peut être ordonnée :*

M. Michel Vaxès a présenté un amendement définissant les critères de la détention provisoire. Le **rapporteur** ayant estimé que les dispositions proposées par le projet de loi étaient plus exigeantes que celles de l'amendement, celui-ci a été *rejeté*.

Le **rapporteur** a ensuite présenté un amendement autorisant une détention provisoire afin de protéger des témoins qui n'auraient pas encore pu être entendus.

M. André Vallini a estimé que cet amendement étendait les possibilités de détention provisoire.

M. Jean-Paul Garraud a souligné le caractère très général et difficile à définir de la notion de « témoin », **M. Xavier de Roux** ayant en outre signalé que de nouveaux témoins apparaissent en cours de procédure. Le **rapporteur** a alors *retiré* l'amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** visant à empêcher une détention provisoire fondée sur le seul refus de reconnaître les faits.

La Commission a été saisie de deux amendements présentés respectivement par **M. Georges Fenech** et **M. Michel Vaxès** supprimant le critère de l'ordre public comme motif de détention provisoire.

Le **rapporteur** a observé que le projet de loi prévoyait de réduire le recours à ce critère, qui peut néanmoins s'avérer indispensable dans certains cas. Ainsi, le critère de l'ordre public doit être conservé, mais le juge devra motiver beaucoup plus précisément son utilisation, qui ne pourra plus intervenir pour des raisons liées au retentissement médiatique d'une affaire.

M. Georges Fenech a déclaré ne pas comprendre la logique consistant à supprimer le critère de l'ordre public pour la prolongation de la détention provisoire, tout en le maintenant pour le placement.

Le **rapporteur** a justifié cette distinction, considérant que c'était bien au moment du placement en détention, qui intervient peu après les faits, que la question pouvait se poser,

tout en précisant que le critère de l'ordre public permettrait toujours de prolonger une détention provisoire en matière criminelle.

M. Alain Marsaud a expliqué que la suppression totale du critère de l'ordre public pourrait poser des difficultés dans certaines situations, notamment dans le cas d'émeutes urbaines.

Après que **M. André Vallini** eut indiqué qu'il partageait le point de vue de **M. Georges Fenech**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de simplification rédactionnelle du **rapporteur** rendant sans objet un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** relatif à la motivation du trouble à l'ordre public, ainsi que deux amendements identiques de **M. Georges Fenech** et de **M. Michel Vaxès** limitant l'utilisation de ce critère dans les seules affaires criminelles.

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

Article 4 (article 145 du code de procédure pénale) : *Débat public et contradictoire sur le placement en détention provisoire* :

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de **M. Jean-Paul Garraud**, prévoyant que le juge d'instruction donne son avis au juge des libertés et de la détention sur le caractère public ou non des débats lors de l'audience sur la mise en détention provisoire du mis en examen, son auteur faisant valoir que l'avis du magistrat instructeur est essentiel pour permettre au juge des libertés et de la détention de décider, notamment en raison des risques d'entrave aux investigations nécessitées par l'instruction, qu'il ne doit pas y avoir de publicité.

Tout en déclarant comprendre la logique de cet amendement, **M. Georges Fenech** s'est interrogé sur la possibilité juridique pour un magistrat de l'autorité judiciaire de donner son avis à un autre magistrat indépendant. Il a en outre considéré que le procédé devrait en tout état de cause être étendu aux avocats de la défense.

Partageant ces dernières préventions juridiques à l'égard de l'amendement, **le président Philippe Houillon** a observé que si le juge d'instruction pouvait demander, le cas échéant, une audience publique concernant la décision sur la mise en détention provisoire ou non du mis en examen, il ne pouvait pas, en revanche, donner un avis visant à infléchir en ce sens la décision d'un autre magistrat indépendant. Il en a conclu que le texte de l'amendement devait être réécrit, dans la perspective de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du règlement.

Se rangeant à ces observations, **M. Jean-Paul Garraud** a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du même auteur visant à conférer au juge d'instruction la décision sur la mise en détention provisoire et à lui permettre de saisir à cet effet une collégialité de magistrats.

M. Jean-Paul Garraud a rappelé que les dysfonctionnements révélés à l'occasion de l'affaire dite d'Outreau étaient pour une large part le résultat de la solitude du juge d'instruction. Sans nier les problèmes budgétaires sous-jacents à la mise en place d'une réelle

collégialité de magistrats statuant sur la détention provisoire, il a insisté sur les défaillances du système actuel, dans lequel le juge des libertés et de la détention se prononce en aveugle, faute de temps suffisant pour examiner de manière approfondie le bien-fondé des demandes.

Le président Philippe Houillon a observé que l'amendement ne mettait pas en place la collégialité de magistrats dont son auteur se prévalait.

Le **rapporteur** a souligné qu'un tel amendement aurait certainement eu sa place dans un projet de loi instaurant une collégialité de magistrats de l'instruction. Il s'est borné à constater qu'en l'état de la discussion, compte tenu du rejet des articles 1^{er} et 2 du projet de loi par la Commission, il n'était pas opportun d'adopter de telles mesures.

M. Jacques-Alain Bénisti s'est déclaré en accord avec l'objectif poursuivi par cet amendement, considérant que le problème du financement de la collégialité des magistrats pourrait être résolu, au moins partiellement, par la suppression du juge des libertés et de la détention et l'affectation des effectifs ainsi libérés à ces collèges de magistrats.

Le président Philippe Houillon a observé que l'amendement redonnait au juge d'instruction le pouvoir de placer un témoin en détention provisoire sans passer par un collègue de magistrats, ce qui constitue une régression par rapport aux propositions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau. Il a en outre souligné que, le principe de l'organisation collégiale des magistrats instructeurs n'étant posé nulle part, il était difficile de donner un caractère collégial à la décision de mise en détention provisoire.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Paul Garraud**, visant à supprimer le principe de la publicité des débats devant le juge des libertés et de la détention lors du placement en détention provisoire et à l'occasion de la prolongation de la détention, au motif que cette mesure est de nature à entraîner de vraies entraves aux investigations, notamment lorsque de nouvelles interpellations sont susceptibles d'intervenir. Son auteur a estimé que cette disposition suscitait beaucoup de réserves de la part de nombreux magistrats et que les exceptions prévues mériteraient d'être précisées.

Le **rapporteur** a répondu que les réponses aux questions soulevées par cet amendement figuraient dans le texte qu'il avait pour objet de supprimer. Il a cité à cet égard le 2° du II de l'article 4, aux termes duquel le ministère public et la défense peuvent s'opposer à la publicité de l'audience lorsque celle-ci est de nature à entraver les investigations spécifiques nécessitées par l'instruction, à porter atteinte à la sérénité des débats ou à nuire à la dignité de la personne ou aux intérêts d'un tiers. Il a considéré que le texte allait même plus loin, en précisant que le juge statue sur cette opposition en audience de cabinet par ordonnance motivée, après avoir recueilli les observations du ministère public, de la personne concernée ou de son avocat.

Compte tenu de ces précisions, **M. Jean-Paul Garraud** a *retiré* son amendement.

La Commission a alors *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Georges Fenech**, tendant à restreindre la possibilité de reporter le débat sur le placement en détention provisoire au seul mis en examen, le délai de 4 jours supposé permettre au juge d'ordonner des investigations et

des vérifications supplémentaires pouvant représenter une solution de facilité ou de confort, notamment dans le cas de présentations nocturnes ou lors des congés de fin de semaine.

Le **rapporteur** a rappelé que l'article 145 du code de procédure pénale permettait déjà au mis en examen de demander le report du débat devant le juge des libertés et de la détention pour préparer sa défense, mais que cette possibilité était mal connue et peu utilisée. Il a fait valoir que le projet de loi prévoyait, pour pallier ces problèmes, la possibilité de report de ce débat à l'initiative du juge des libertés et de la détention, afin qu'il ne se prononce pas dans l'urgence.

Il a ajouté que les vérifications demandées devaient permettre au juge des libertés et de la détention d'obtenir du juge d'instruction des précisions sur les éléments à charge ou d'examiner si le mis en examen pouvait élire domicile chez un tiers dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Il a estimé que cette possibilité donnait ainsi tout son sens au principe selon lequel la détention provisoire est subsidiaire par rapport au contrôle judiciaire puis souligné que l'incarcération provisoire ne revêtait aucun caractère systématique, le juge des libertés et de la détention pouvant y recourir pour un délai inférieur aux 4 jours permis, et sa décision pouvant faire l'objet d'un référé liberté.

Au bénéfice de ces observations, **M. Georges Fenech** a *retiré* son amendement.

La Commission a alors *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 4 : Correction de références :

La Commission a tout d'abord *adopté* un amendement du rapporteur portant article additionnel afin de corriger une erreur de référence à l'article 135-2 du code de procédure pénale.

Après l'article 4 :

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements de **M. Georges Fenech**, visant respectivement à restreindre les possibilités de mise en détention provisoire aux personnes mises en examen et encourant une peine d'une durée égale ou supérieure à 5 ans d'emprisonnement, contre 3 actuellement, et à limiter la durée de la détention provisoire en rendant les délais plus restrictifs.

La Commission a également *rejeté* un amendement présenté par **M. Michel Vaxès**, tendant à supprimer les dispositions de l'article 145-1 du code de procédure pénale permettant une prolongation de 4 mois de la durée de la détention provisoire.

Elle a ensuite examiné un amendement de **M. Georges Fenech**, prévoyant qu'en matière criminelle la détention provisoire d'une durée d'un an ne peut être prolongée qu'une fois pour 6 mois.

Tout en reconnaissant les difficultés matérielles auxquelles se trouve confrontée la justice, notamment s'agissant des audiences, **M. Xavier de Roux** a considéré que cet amendement avait le mérite de soulever un problème sur lequel le Parlement est appelé à réfléchir, notamment au regard des nombreuses condamnations dont la France a fait l'objet

par la Cour européenne des droits de l'homme. Il a estimé que si les durées prévues à cet amendement suscitent l'opposition des magistrats, qui craignent de ne plus pouvoir, en l'état actuel de leurs moyens, mener correctement leurs investigations, elles n'en posent pas moins la délicate question de la durée raisonnable des procédures.

Le **rapporteur** a rappelé la convergence de vues des parlementaires sur la nécessité de limiter la durée de la détention provisoire. Il a néanmoins fait valoir que réduire les délais prévus par le code de procédure pénale pouvait avoir des effets indésirables, en ce que la justice serait parfois dans l'obligation de remettre en liberté des personnes dangereuses. Il en a conclu qu'il ne fallait pas fixer des règles trop rigides et que les dispositions du projet de loi, consistant à aménager des fenêtres périodiques de réexamen des décisions du juge, à divers stades de la procédure, s'avéraient plus adaptées.

Au bénéfice de ces observations, **M. Georges Fenech** a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de **M. Michel Vaxès**, tendant à supprimer, pour le premier, les dispositions de l'article 145-2 du code de procédure pénale permettant une prolongation de 4 mois de la durée de la détention provisoire et, pour le second, les dispositions relatives au référé-détention, aux articles 148-1-1 et 187-3 du code de procédure pénale.

La Commission a également *rejeté* un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini**, visant à limiter à 6 mois la période de détention provisoire après une ordonnance de mise en accusation.

Puis, elle a *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès**, tendant à supprimer la possibilité, prévue à l'article 181 du code de procédure pénale, de prolonger la durée de détention provisoire au-delà d'un an, dans l'attente de l'audience de la Cour d'assises.

