



N° 3618

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mars 2016.

## 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 CONSTITUTIONNELLE MODIFIÉ PAR LE SÉNAT (n° 1226),  
*portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature,*

PAR M. DOMINIQUE RAIMBOURG

Député

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 815, 1050 et T.A. 144.

*Sénat* : 625, 674 et T.A. 186 (2012-2013).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. DES DIVERGENCES PROFONDES ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT SUR LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</b> .....	6
<b>II. UN ACCORD À CONFIRMER SUR LA MISSION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ET LE STATUT DU PARQUET</b> .....	8
<b>A. DEUX SUJETS DE CONVERGENCE</b> .....	8
1. La mission du Conseil supérieur de la magistrature .....	8
2. Le statut du parquet.....	9
<b>B. UN VOTE CONFORME SUR UNE RÉFORME UTILE ET BIENVENUE</b> .....	9
<b>III. LES DÉCISIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	10
<b>AUDITION DE M. JEAN-JACQUES URVOAS, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, ET DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	11
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	25
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (article 64 de la Constitution) : Mission du Conseil supérieur de la magistrature .....	25
<i>Article 2</i> (article 65 de la Constitution) : Compétences du Conseil supérieur de la magistrature .....	26
<i>Article additionnel après l'article 2</i> (art. 66 de la Constitution) : Droit à l'assistance d'un avocat .....	35
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37



MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie, en deuxième lecture, du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), présenté au nom du Président de la République le 14 mars 2013.

Alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale le 4 juin 2013 affermissait la portée de la réforme, qui visait à renforcer l'indépendance, l'autorité et les pouvoirs du CSM, le Sénat a fait le choix, un mois plus tard, contre l'avis du Gouvernement et de sa commission des Lois, d'en limiter le champ à la clarification de la mission du Conseil et à l'accroissement de ses prérogatives à l'égard des magistrats du parquet.

Deux articles du projet de loi constitutionnelle demeurent en discussion, l'article 3, relatif à son entrée en vigueur, ayant fait l'objet d'un vote conforme par le Sénat.

Le premier article reconnaît que le CSM concourt à garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le second article prévoit l'avis conforme du CSM sur les nominations des magistrats du parquet, à l'instar de ce qui vaut aujourd'hui pour les magistrats du siège n'occupant pas les fonctions hiérarchiques les plus élevées. Il lui confère également le rôle de conseil de discipline à l'égard de ces mêmes magistrats, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les magistrats du siège.

**Bien qu'en deçà de l'ambition portée par l'Assemblée nationale en première lecture, le texte issu des travaux du Sénat marque un accord des deux chambres sur une réforme essentielle, à même de renforcer les garanties relatives à l'indépendance des magistrats du parquet.**

Cette réforme, attendue par les magistrats mais également par les citoyens, apparaît comme le corollaire indispensable de l'accroissement continu des pouvoirs du parquet depuis une vingtaine d'années. Elle est, en outre, bienvenue au regard de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle permet, enfin, de mieux affirmer l'unité du corps judiciaire, sans renoncer au modèle d'un ministère public exercé par des magistrats appliquant la politique pénale conduite par le garde des Sceaux au nom du Gouvernement, responsable devant la représentation nationale.

En adoptant le projet de loi constitutionnelle sans modification, l'Assemblée nationale confirmerait, sans plus attendre, l'affirmation du rôle du CSM et le renforcement de ses prérogatives à l'égard des magistrats du parquet, tant en matière de nomination que de discipline. Ce serait une avancée importante pour l'État de droit.

## I. DES DIVERGENCES PROFONDES ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT SUR LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a souhaité affermir l'ambition portée par le Gouvernement en faveur d'une réforme d'ensemble du CSM, reposant notamment sur une révision en profondeur de son organisation et de sa composition. Sur ces points, le **Sénat** a préféré en **rester au droit en vigueur**.

● S'agissant, tout d'abord, de l'**organisation et du fonctionnement du CSM**, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale **consacre expressément l'existence**, aux côtés des formations du siège et du parquet, d'une **formation plénière. Il accroît, par ailleurs, le champ de la saisine du CSM.**

S'il confirme que le CSM répond aux demandes d'avis formulées par le Président de la République en application de l'article 64 de la Constitution, se prononce sur les questions relatives à la déontologie des magistrats et au fonctionnement de la justice qui lui sont transmises par le ministre de la Justice et peut être saisi par tout justiciable<sup>(1)</sup>, le texte adopté par l'Assemblée nationale élargit le champ de sa saisine en :

– prévoyant un pouvoir d'**autosaisine** sur les questions relatives à l'**indépendance de l'autorité judiciaire** et à la **déontologie** des magistrats, conformément à ce qu'envisageait le projet de loi constitutionnelle initial ;

– offrant, à **tout magistrat**, la possibilité de saisir le CSM d'une question de **déontologie** le concernant.

Le Sénat a choisi d'en rester au droit en vigueur, à savoir la saisine du CSM par le Président de la République, par le ministre de la Justice ou, dans les conditions fixées par une loi organique<sup>(2)</sup>, par tout justiciable.

● Pour ce qui concerne, ensuite, la **composition** du CSM, l'**Assemblée nationale** a décidé d'instaurer, contrairement à la volonté du Gouvernement de privilégier une majorité de magistrats<sup>(3)</sup>, la **parité** entre magistrats et « non

---

(1) *En retirant toutefois, pour ce dernier, la précision selon laquelle les conditions de cette saisine sont fixées par une loi organique.*

(2) *L'article 14 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution précise que le champ de la saisine directe est limité aux faits susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat à l'occasion d'une procédure concernant un justiciable. À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure ni présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable. Au sein des formations disciplinaires, des commissions d'admission des requêtes sont chargées d'instruire les plaintes, d'examiner leur recevabilité et d'indiquer si les faits reprochés sont susceptibles de relever d'une sanction disciplinaire. Si tel est le cas, elles en saisissent la formation disciplinaire et en informent le justiciable, le magistrat concerné, sa hiérarchie et le garde des Sceaux.*

(3) *Aujourd'hui, la formation plénière et celles du siège et du parquet sont composées d'une majorité de non magistrats (sept magistrats et huit « non magistrats »), sauf lorsque ces deux dernières statuent en formation disciplinaire, auquel cas la parité prévaut (huit magistrats et huit « non magistrats »).*

magistrats » (sauf en matière disciplinaire), afin d'éviter le double écueil du risque de corporatisme et du soupçon de politisation.

Le **Sénat** a préféré maintenir le droit en vigueur, selon lequel les formations du CSM sont composées majoritairement de « non magistrats », sauf en matière disciplinaire, où la parité prévaut.

Le tableau suivant détaille ces deux options.

	Assemblée nationale		Sénat (droit en vigueur)	
	Magistrats	Non magistrats	Magistrats	Non magistrats
<b>Formation du siège</b>	8 (7 siège et 1 parquet)  + Premier président de la Cour de cassation pour le disciplinaire	8 (1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées)	7 (Premier président de la Cour de cassation, 5 siège et 1 parquet)  + 1 siège pour le disciplinaire	8 (1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées)
<b>Formation du parquet</b>	8 (7 parquet et 1 siège)  + Procureur général près la Cour de cassation pour le disciplinaire	8 (1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées)	7 (Procureur général près la Cour de cassation, 5 parquet et 1 siège)  + 1 siège pour le disciplinaire	8 (1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées)
<b>Formation plénière</b>	8 (4 siège et 4 parquet)	8 (1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées)	7 (Premier président de la Cour de cassation, 3 siège et 3 parquet)	8 (1 conseiller d'État, 1 avocat et 6 personnalités qualifiées)

● Avec le même souci d'éviter tout soupçon de politisation du CSM, l'**Assemblée nationale** a fait le choix, s'agissant des **modalités de détermination des personnalités qualifiées**, de confirmer le principe, proposé par le Gouvernement, de leur désignation par un **collège ad hoc**. Elle a toutefois **complété** la composition de ce collège <sup>(1)</sup>, en y ajoutant le président d'une instance consultative de protection des libertés publiques et de défense des droits de l'homme – visant ainsi la Commission nationale consultative des droits de l'homme –, afin d'éviter que chaque membre du collège impose son candidat.

(1) Vice-président du Conseil d'État, président du Conseil économique, social et environnemental, Défenseur des droits, premier président de la Cour de cassation, procureur général près la Cour de cassation, premier président de la Cour des comptes et un professeur des universités.

Elle a également revu les modalités d'**approbation**, par les assemblées, des personnes ainsi désignées, préférant un **vote positif aux trois cinquièmes sur chacune des personnes** retenues à un veto aux trois cinquièmes sur une liste de personnes, comme le proposait le Gouvernement. Il s'agissait ainsi de permettre un contrôle parlementaire pluraliste, gage d'indépendance des désignations.

Elle a enfin précisé que la désignation des personnalités qualifiées devait respecter le principe de **parité** entre les femmes et les hommes.

Pour sa part, **le Sénat** a préféré en rester aux règles actuelles selon lesquelles le **Président de la République**, le **Président de l'Assemblée nationale** et le **Président du Sénat** désignent chacun deux personnalités qualifiées, ces dernières étant soumises à l'avis des commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'addition des **votes négatifs** dans chaque commission représentant au moins **trois cinquièmes** des suffrages exprimés au sein des deux commissions y faisant obstacle.

● Pour ce qui concerne, enfin, la **présidence** du CSM, **l'Assemblée nationale**, toujours soucieuse d'éviter tout soupçon de corporatisme, a souhaité qu'elle revienne à **l'une des six personnalités qualifiées**, cette dernière étant **désignée par le collège ad hoc** plutôt qu'élue par la formation plénière, comme le proposait le Gouvernement. Elle a toutefois prévu qu'en matière disciplinaire, la présidence de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège reviendrait au premier président de la Cour de cassation et celle de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet au procureur général près ladite cour.

**Le Sénat** a fait le choix de maintenir le dispositif actuel en vertu duquel le **premier président de la Cour de cassation** préside la formation plénière du CSM (et peut alors être suppléé par le procureur général près cette cour) et la formation compétente à l'égard des magistrats du siège tandis que le **procureur général près la Cour de cassation** préside la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

## **II. UN ACCORD À CONFIRMER SUR LA MISSION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ET LE STATUT DU PARQUET**

### **A. DEUX SUJETS DE CONVERGENCE**

#### **1. La mission du Conseil supérieur de la magistrature**

L'Assemblée nationale et le Sénat se retrouvent dans la volonté de **supprimer**, dans la Constitution, la **connotation de subordination du CSM au chef de l'État** que présente l'article 64. En effet, celui-ci dispose, actuellement, que le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, est « assisté », dans cette tâche, par le Conseil supérieur de la magistrature.

Les deux chambres souhaitent que la Constitution reconnaisse au CSM un **rôle complémentaire** à celui du chef de l'État.

Votre rapporteur considère que la divergence de rédaction entre les deux chambres – pour l'Assemblée nationale, le CSM « *veille à* » garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, là où le Sénat considère qu'il y « *concourt* » – doit être surmontée.

## 2. Le statut du parquet

L'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent sur le **cœur** de la réforme proposée par le Gouvernement, à savoir le **renforcement des pouvoirs du CSM** à l'égard des magistrats du **parquet**, en matière de **nomination** et de **discipline**.

Les deux chambres sont à l'unisson s'agissant de l'**alignement du régime de nomination des magistrats du parquet sur ceux du siège qui n'occupent pas les postes les plus élevés dans la hiérarchie**. Le Sénat a ainsi repris la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, selon laquelle les magistrats du parquet sont **nommés sur avis conforme** de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Elles se retrouvent également sur la nécessité d'inscrire dans la Constitution que la **formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline** des magistrats du parquet et, ainsi, mettre fin à la règle selon laquelle cette dernière ne dispose que du pouvoir de donner un avis au garde des Sceaux sur les sanctions disciplinaires qu'il entend prononcer.

## B. UN VOTE CONFORME SUR UNE RÉFORME UTILE ET BIENVENUE

S'il est regrettable que le Sénat n'ait pas fait preuve de davantage d'ambition pour réformer le CSM, votre rapporteur juge nécessaire de **confirmer l'avancée essentielle** que représentent la meilleure reconnaissance du **rôle** de ce dernier dans le paysage institutionnel et le **renforcement de ses pouvoirs vis-à-vis des magistrats du parquet**, tant dans leur mode de **nomination** que dans leur **procédure disciplinaire**.

Il s'agit, en effet, d'une **réforme attendue par les magistrats**, en particulier ceux du parquet, et par **les citoyens**. L'approfondissement des garanties relatives à l'indépendance du parquet contribue au renforcement de la confiance dans les institutions judiciaires, au même titre que la loi du 25 juillet 2013<sup>(1)</sup>, qui interdit au ministre de la Justice d'adresser aux magistrats du ministère public des instructions dans les affaires individuelles.

L'extension des garanties relatives à l'indépendance du parquet apparaît, en outre, comme le **corollaire indispensable de l'accroissement continu de ses**

---

(1) Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

**pouvoirs.** Les prérogatives du parquet n'ont pas cessé de s'étendre depuis une vingtaine d'années, avec, en particulier, le développement des procédures rapides de traitement des affaires pénales (comparution immédiate, composition pénale, ordonnance pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité). Ce renforcement devrait, d'ailleurs, se poursuivre avec l'adoption du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, qui, après une première lecture à l'Assemblée nationale, a été transmis au Sénat <sup>(1)</sup>.

La réforme ainsi proposée est par ailleurs bienvenue au regard de la **jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**, dont les développements récents, **déniant aux magistrats du parquet** la qualité **d'autorité judiciaire** au sens de l'article 5 § 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ont été perçus, au moins symboliquement, comme illustrant la nécessité de renforcer les garanties d'indépendance du parquet à l'égard de l'exécutif. L'un des arguments retenus par la Cour pour refuser à ces magistrats la possibilité d'exercer sur certaines mesures d'arrestation ou de détention le contrôle requis par la Convention tient en effet à ce que leur indépendance n'est pas suffisamment assurée à l'égard de l'exécutif.

Cette réforme permet, enfin, de mieux **affirmer l'unité du corps judiciaire, sans renoncer au modèle** d'un ministère public exercé par des magistrats appliquant la politique pénale conduite par le garde des Sceaux.

Au total, le texte qui est proposé en deuxième lecture à l'Assemblée nationale parachève le **renforcement** des garanties relatives à l'**indépendance** des magistrats du **parquet** initié en **1993**, en reprenant des avancées contenues dans le projet de révision de la Constitution présenté en **1998** et qui n'avait malheureusement pu aboutir. S'agissant, en particulier, de l'instauration d'un avis conforme – et non plus simple – du CSM pour les nominations des magistrats du parquet, les ministres de la Justice ont certes veillé, depuis 2008, à ne pas passer outre l'avis du CSM. Il apparaît néanmoins justifié de prévenir tout revirement en la matière en inscrivant le principe d'un avis conforme dans la Constitution.

### III. LES DÉCISIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a approuvé le principe d'un « vote conforme » des deux articles du projet de loi constitutionnelle restant en discussion. Toutefois, contre l'avis de votre rapporteur, elle a adopté, sur proposition de M. Sergio Coronado, un amendement portant article additionnel, qui prévoit de compléter l'article 66 de la Constitution en y inscrivant la règle selon laquelle toute personne a droit à l'assistance d'un avocat pour assurer la défense de ses droits et libertés.

---

(1) *Projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, n° 3473, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 8 mars 2016.*

## **AUDITION DE M. JEAN-JACQUES URVOAS, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, ET DISCUSSION GÉNÉRALE**

*Lors de sa réunion du mercredi 23 mars 2016, la commission des Lois procède à l'audition de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et à la discussion générale, en deuxième lecture, du projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (n° 1226).*

**Mme Cécile Untermaier, présidente.** Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui vient s'exprimer devant notre commission au sujet du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Je rappelle que ce projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 juin 2013. L'Assemblée avait alors souscrit au principe d'une réforme d'ensemble du Conseil supérieur de la magistrature, afin de renforcer l'indépendance des magistrats.

À l'issue de vifs débats, le Sénat a pris le parti, le 4 juillet 2013, de concentrer la réforme sur la question des compétences du Conseil supérieur de la magistrature, rejetant toute modification de sa composition et de son fonctionnement. Subsiste donc le principe, important il est vrai, d'une nomination des magistrats du parquet sur avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à leur égard.

C'est sur ce texte que le ministre, puis le rapporteur, notre président Dominique Raimbourg, enfin ceux qui souhaiteront prendre la parole, vont maintenant s'exprimer.

**M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, c'est toujours avec une certaine nostalgie – une nostalgie positive – que je reviens dans cette salle.

La dernière fois que l'Assemblée a débattu de ce texte, c'était le 22 mai 2013 en Commission, puis en séance le 28 mai, avant un vote le 4 juin 2013. Un mois plus tard, le 4 juillet 2013, le Sénat l'adoptait aussi, mais dans une version substantiellement différente, qui conduisait le Gouvernement à suspendre le processus législatif.

Trois ans plus tard, je viens vous proposer d'adopter le texte sénatorial au nom d'un diagnostic très simple : cette réforme apparaît de bon sens, elle est nécessaire, elle est urgente et elle est simple. Puisque nous aurons l'occasion de

revenir en séance sur la genèse de cette réforme, je vais concentrer mon propos sur les quatre éléments que je viens de citer.

La réforme est de bon sens : comme chacun le sait, elle constitue l'aboutissement logique d'un processus entamé de très longue date. Institué par une loi du 30 août 1883 – j'ai eu l'heureuse surprise de découvrir que le garde des Sceaux de l'époque était originaire d'Ille-et-Vilaine, ce qui fera sans doute également plaisir à Mme Chapedelaine (*Sourires*) –, le CSM est longtemps resté étroitement corseté par un pouvoir exécutif qui ne lui concéda jamais des marges de manœuvre supplémentaires qu'avec une extrême circonspection.

En vertu de la Constitution de 1958, ses membres étaient exclusivement nommés par le Président de la République et les avis qu'ils rendaient n'étaient que consultatifs. Il fallut attendre la révision de 1993 pour que s'enclenche enfin le mouvement d'autonomisation du Conseil supérieur de la magistrature. Cinq ans plus tard, à l'initiative du chef de l'État, Jacques Chirac, et du Premier ministre, Lionel Jospin, une nouvelle réforme du Conseil fut adoptée par les deux chambres. Hélas, le Congrès, initialement convoqué pour le 24 janvier 2000, ne put se tenir.

Vint ensuite la révision de 2008, qui mit fin à la présidence du CSM par le chef de l'État et rendit possible sa saisine par les justiciables. Le texte que je vous propose aujourd'hui vise à parachever ce travail en renforçant l'autonomie du ministère public et en confortant ainsi sa légitimité.

Le texte adopté par le Sénat fait l'objet d'un consensus assez manifeste. Depuis les débats de 2013, sénateurs et députés, quelle que soit leur sensibilité politique, s'y sont toujours montrés très majoritairement favorables. Le Conseil supérieur de la magistrature, par la voix de ses chefs de juridiction, a dit y être favorable. Les organisations syndicales, ainsi que les associations de procureurs généraux et de procureurs de la République, y sont favorables. Les parquetiers dans leur ensemble, que je rencontre depuis un mois et vingt-quatre jours, me disent constamment leur accord. L'opinion publique, enfin, si éprise d'un strict respect de la séparation des pouvoirs, y est favorable. Qui en France aujourd'hui pourrait légitimement prendre parti contre un projet de loi qui conforte le statut du ministère public, en le mettant enfin à l'abri des critiques trop souvent formulées à son encontre ?

Cette réforme est nécessaire. Les magistrats du parquet ont été confrontés, ces vingt dernières années, à une profonde mutation de leur métier, se traduisant notamment par une extension très substantielle du périmètre de leurs missions et par un renforcement de leur pouvoir. Ils sont progressivement devenus « une partie intégrante du jugement », notamment en matière pénale. Or, puisque sur le plan du droit, l'indépendance du ministère public à l'égard du pouvoir politique n'est pas constitutionnellement garantie, cette situation se révèle évidemment très problématique.

L'objectif du présent projet de loi est donc de rapprocher le statut des membres du parquet de celui des magistrats du siège, tant en matière de nomination que de discipline. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme nous y incite de manière de plus en plus pressante et, demain, finira inmanquablement par nous y contraindre. Sur le plan interne, le Conseil constitutionnel a institué une limite au-delà de laquelle, dans l'exercice des missions de défense des libertés individuelles, le ministère public doit s'effacer devant les magistrats du siège, jugés indépendants et plus impartiaux. La Cour de cassation a de même reconnu, dans un arrêt du 15 décembre 2010, que le parquet ne constituait pas une autorité judiciaire au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'ensemble des positions émises tant par des juridictions internationales que nationales convergent donc. La réforme tendant à consolider l'indépendance statutaire des membres du ministère public est nécessaire, et il nous appartient de la réaliser sans tarder.

Nul système judiciaire ne peut espérer prospérer s'il n'inspire au citoyen un respect sans tache et une confiance absolue. Les objectifs poursuivis par le présent projet de loi constitutionnelle visent justement à garantir l'indépendance et l'impartialité de notre justice, afin de la mettre à l'abri des doutes insistants que son mode de fonctionnement actuel, à tort ou à raison, peut susciter.

Ce n'est pas là une entreprise anodine : au contraire, elle revêt pour notre pays une importance tout à fait considérable. Puisque nous sommes indéfectiblement attachés au modèle de parquet à la française, c'est cet attachement même qui nous conduit aujourd'hui à vouloir le conforter. S'il n'évolue pas ou si, par commodité ou calcul politique, l'on décide, une fois encore, de remettre son évolution à plus tard, alors on l'expose de manière inéluctable à des épreuves aux effets incalculables, de nature à menacer jusqu'à l'équilibre de notre dispositif judiciaire dans son intégralité. Aucun responsable soucieux de l'intérêt général ne saurait s'accommoder d'une telle prise de risque.

Enfin, c'est une réforme simple. Concrètement, demain, le Conseil supérieur de la magistrature n'aura plus pour fonction d'« assister le Président de la République » comme le veut aujourd'hui l'article 64 de la Constitution, mais de « concourir » à garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'unité de ce corps se manifestera par l'identité des nominations, des statuts et des régimes disciplinaires entre les magistrats. Ainsi, en ce qui concerne les nominations, les magistrats du parquet pourront être nommés sur l'avis conforme de la formation du CSM compétente.

Enfin, pour ce qui est de la discipline, la reconnaissance constitutionnelle de la faculté du CSM de statuer sur les poursuites disciplinaires à l'encontre des magistrats du parquet permettra une clarification opportune. Ce sera une garantie

supplémentaire, extrêmement précieuse, du respect du principe de séparation des pouvoirs.

Ce texte n'est pas celui déposé par le Gouvernement le 14 mars 2013. Il n'est pas celui adopté par votre Commission le 28 mai, ni celui voté par l'Assemblée nationale le 4 juin. Il a été expurgé de nombreuses dispositions, dont la mise en œuvre aurait sans conteste contribué au rayonnement d'un CSM résolument conforté dans ses missions.

Néanmoins, ce qu'il en demeure est essentiel. En effet, une garantie constitutionnelle sera toujours préférable à une bonne pratique dont la pérennisation dépend seulement de la volonté d'un gouvernement à s'y conformer. Comme l'a dit Jean Monnet dans ses *Mémoires*, « *rien n'est possible sans les hommes, mais rien n'est durable sans les institutions* ».

C'est donc parce que ce texte n'est ni décevant par rapport à son ambition initiale, ni superflu dans sa portée, que je vous invite à l'adopter sans modification.

**M. Dominique Raimbourg, rapporteur.** Je vous remercie, monsieur le garde des Sceaux, pour votre exposé clair et précis. Comme vous l'avez dit, ce texte est très différent de celui voté par l'Assemblée nationale, mais aussi de celui approuvé par la commission des Lois du Sénat ; on constate un écart important entre les réflexions que nous avons menées et ce qui a été finalement adopté. Cela dit, je considère que le présent texte doit être voté, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la confiance de nos concitoyens dans l'institution judiciaire est assez réduite, et nous devons privilégier tout ce qui est susceptible de conforter statutairement l'indépendance de la justice.

Deuxièmement, ce texte constitue la reprise institutionnelle d'une pratique ministérielle. Si les derniers gardes des Sceaux se sont tous honorés à suivre les avis consultatifs du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des procureurs, inscrire cette pratique dans la Constitution, c'est mettre fin à la suspicion pesant en permanence sur les parquets d'être, selon l'expression triviale mais révélatrice que l'on entend parfois, « à la botte » de l'exécutif, en faisant en sorte que leur indépendance soit désormais statutaire.

Troisièmement, cette réforme est nécessaire pour conserver notre modèle, mis à mal par les analyses des institutions européennes, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui essaie de construire un système juridique international à partir d'éléments empruntés à différentes législations nationales. Pour la CEDH, le parquet à la française ne constitue pas une autorité judiciaire et ne peut donc constituer une garantie suffisante à la protection des libertés, ce qui nous pose des problèmes très compliqués en ce qui concerne l'appréciation de son intervention durant les gardes à vue. Le problème ne sera pas complètement réglé, dans la mesure où le parquet reste une instance de poursuite. Néanmoins, la proclamation constitutionnelle de son indépendance aura pour

conséquence que, dans les premiers temps, quitte à ce qu'il fasse valider ses décisions par un magistrat du siège, son intervention sera considérée comme protectrice, ce qui est extrêmement important.

Quatrièmement, cette réforme est souhaitée par tous les procureurs de la République et tous les procureurs généraux, qui sont las de voir leur rôle remis en cause et leurs décisions critiquées pour des raisons statutaires, qui ne dépendent ni d'eux ni de la qualité de leur travail.

Cinquièmement, enfin, j'anticipe sur la critique qui pourrait être faite de voir s'instituer un gouvernement des juges : certains vont être tentés de dire que l'indépendance des procureurs les fait échapper à toute définition d'une politique pénale. Une telle critique ne serait pas fondée, car le garde des Sceaux conserve la possibilité – c'est même son devoir – de fixer des orientations générales par circulaires, et la pratique ministérielle a démontré que la politique pénale pouvait exister indépendamment de toute influence sur les nominations.

Pour l'ensemble des raisons que je viens d'exposer, nous devons adopter cette réforme – nous n'avons déjà que trop tardé à le faire.

**M. Alain Touret.** Monsieur le garde des Sceaux, les membres du groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) sont en total désaccord avec vos propositions.

Nous avons toujours pensé que le parquet relevait du pouvoir exécutif, et que vouloir assurer son indépendance constituait une erreur manifeste et absolue. Les exemples que l'on peut trouver dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, ont montré à quel point le parquet constitue un pouvoir indépendant, en dehors du pouvoir exécutif.

La justice n'est pas un pouvoir indépendant, mais une autorité. La réalité du pouvoir, c'est le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Nous avons toujours pensé que le garde des Sceaux devait être un personnage à part au sein du Gouvernement, en dehors des autres ministres, à l'image de l'attorney général. À la différence des autres ministres, le garde des Sceaux devrait être soumis à un vote de ratification par l'ensemble des forces politiques, afin d'être une personnalité insusceptible de discussion et de devenir le chef, le pivot de l'ensemble du parquet. Les parquets pourraient ainsi devoir justifier de l'application des lois voulues par un garde des Sceaux qui ne serait plus soumis aux aléas politiques.

Nous avons toujours pensé que le garde des Sceaux devait être nommé pour la durée de la législature – ce qui vous aurait garanti d'être là pour cinq ans, monsieur le garde des Sceaux...

**M. le garde des Sceaux.** Ou pas ! (*Sourires.*)

**M. Guy Geoffroy.** Nous avons assez souffert comme ça !

**M. Alain Tourret.** L'ordre public dépend-il des parquets généraux, des parquets ou du pouvoir politique ? La loi a permis une certaine régionalisation de l'action en matière de politique pénale, à laquelle nous sommes totalement opposés : pour nous, la politique pénale doit procéder d'une action unique, républicaine, émanant du garde des Sceaux.

Sur ce point, socialistes et radicaux se sont toujours opposés. Nous nous référons pour notre part à la grande tradition républicaine d'un pouvoir judiciaire constituant une autorité pénale responsable de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, sous le contrôle du législatif.

Alors qu'il est de bon ton d'affirmer que les instructions individuelles doivent être supprimées, nous avons toujours dit qu'elles devaient être déposées au dossier afin qu'une véritable discussion puisse s'engager entre les parquets et les avocats au sujet de la vision que le pouvoir exécutif avait de son action pénale. Pour nous, le procureur doit déposer le sens de ses réquisitions, comme cela se fait devant les tribunaux administratifs, et indiquer les peines qu'il a l'intention de réclamer, afin que s'engage un débat équilibré. À cela, il nous a simplement été répondu que les Français ne croyaient pas en la justice. C'est faux : les Français croient en une véritable justice, mettant en jeu la responsabilité de ceux qu'ils ont élus – à savoir le garde des Sceaux, et non le procureur.

Comme je le disais, nous avons des visions totalement opposées de la conception du pouvoir judiciaire : j'ai l'impression que nous représentons la République et vous, un certain éparpillement.

**M. Guillaume Larrivé.** Monsieur le garde des Sceaux, le projet de loi constitutionnelle tel qu'il a été soumis à notre assemblée en première lecture me paraît directement contraire à l'intérêt général. En effet, l'indépendance de l'autorité judiciaire, au sens de la Constitution, c'est d'abord l'indépendance de jugement du magistrat du siège ; ce n'est pas l'autonomie d'un contre-pouvoir judiciaire. Or, en prévoyant que le Conseil supérieur de la magistrature devait être composé majoritairement de magistrats, le projet de révision initial risquait de favoriser une sorte d'autogestion de la magistrature qui ne me paraît pas conforme aux principes de la V<sup>e</sup> République. L'indépendance de l'autorité judiciaire, nos prédécesseurs ont démontré qu'ils entendaient la conforter, que ce soit en 1993 ou en 2008, lorsqu'il a été décidé que le CSM ne serait plus présidé par le chef de l'État. Le projet de 2013 était donc inacceptable. Mais, sur ce point, la messe est dite, me semble-t-il, puisque plus personne ne défend le texte rédigé alors sous l'autorité du Président de la République.

Quant au texte adopté en 2013 par le Sénat, vous venez d'indiquer, monsieur le garde des Sceaux, qu'il s'agissait d'une réforme urgente. Pourtant – et vous me pardonnerez cette espièglerie –, le précédent président de notre commission estimait, selon un journal du soir généralement bien informé, qu'il n'y avait « aucune pertinence à ce que l'Assemblée nationale soit ressaisie d'un texte vidé de son cœur ». Sur le fait qu'il ne soit pas pertinent de soumettre ce

texte à notre examen, je suis d'accord. En revanche, je ne crois pas qu'il ait été vidé de son cœur. C'est pourquoi je doute de son opportunité. En effet, le texte voté par le Sénat tend à soumettre la nomination des magistrats du parquet à l'avis conforme du CSM, de sorte que le pouvoir exécutif serait lié par cet avis. Certes, depuis des années, la pratique – et elle est sans doute bienvenue – consiste à suivre l'avis du CSM. Mais le pouvoir exécutif conserve la liberté de s'écarter de cet avis le cas échéant, si, en responsabilité, il le juge utile.

Je crois que nous aurions tort d'affecter, au détour d'une révision constitutionnelle, la conception classique de la séparation des pouvoirs à la française, qui allie l'indépendance de l'autorité judiciaire avec le maintien d'un lien organique entre le ministère public et le pouvoir exécutif, sous le contrôle du Parlement. J'entends, monsieur le garde des Sceaux, vos arguments concernant la nécessité d'une « eurocompatibilité » du statut du parquet et de la Convention européenne des droits de l'homme, mais je crois que le Constituant ne doit pas se sentir absolument tenu par un courant jurisprudentiel, qui, du reste, est encore à confirmer.

Le plus sage serait donc de ne rien faire et de maintenir l'équilibre actuel de la Constitution, qui garantit l'indépendance de jugement des juges du siège tout en maintenant un lien organique entre, d'une part, le ministère public et, d'autre part, le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, et le garde des Sceaux.

Je conclurai par une remarque plus directement politique. J'avoue m'interroger sur le calendrier de cette réforme. Le fait qu'une autre révision constitutionnelle ait été engagée dans les conditions que nous connaissons ne me paraît pas totalement étranger à l'inscription à l'ordre du jour de ce projet de loi constitutionnelle qui a été « placardisé » pendant trois ans.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je veux dire tout d'abord que nous souscrivons à la présentation que le garde des Sceaux et notre rapporteur ont faite du texte. Notre état d'esprit était le même en 2013, lorsque notre assemblée a examiné ce projet de loi constitutionnelle et le projet de loi visant à supprimer les instructions individuelles du garde des Sceaux au parquet, projet de loi qui a été adopté. Celui-ci devrait, du reste, rassurer M. Tourret sur le fait que les principes constitutionnels ne sont absolument pas entamés puisque, faisant écho à l'article 20 de la Constitution, qui dispose que le « *Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* », son article 1<sup>er</sup> précisait que « *le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement* ». Il appartient ensuite au parquet général et au parquet de mettre en œuvre cette politique et de rendre compte de leur action. Ainsi, dans le dispositif actuel, les procureurs et les procureurs généraux doivent justifier que les conditions dans lesquelles ils exercent l'action publique sont conformes à la politique du Gouvernement. Dès lors, prétendre que le projet de loi constitutionnelle contribuerait à instituer une sorte de triarchie relève d'un mauvais procès : c'est inexact, d'un point de vue juridique et factuel.

Par ailleurs, chacun sait bien que nous sommes pris dans un étau, du fait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, mais aussi de nos propres institutions, puisque la Cour de cassation a reconnu que le parquet ne constitue pas une autorité judiciaire et que le Conseil constitutionnel lui-même, pourtant très éloigné des enjeux conventionnels, a laissé entendre que la situation actuelle pouvait soulever un problème d’ordre constitutionnel.

De fait, au cours des vingt dernières années – et l’ancienne majorité y a largement contribué –, on n’a cessé d’étendre les compétences du parquet, qu’il s’agisse de l’exercice de l’action publique ou de processus quasiment juridictionnels : je pense notamment à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Pour préserver le parquet à la française, dont on a souligné la pertinence, nous devons impérativement le stabiliser par rapport aux exigences conventionnelles.

Nous considérons qu’il s’agit d’une réforme urgente. Personne, en effet, ne maîtrise le processus juridictionnel par lequel, demain, des actes de procédure pourraient être remis en cause au nom des principes fondamentaux. Nous regrettons, par ailleurs, que le projet de loi constitutionnelle de 2013 ne puisse être adopté dans son intégralité, car tant que l’on continuera d’écarter cette réforme, on empêchera de stabiliser le fonctionnement des magistrats quels qu’ils soient. Ce faisant, on prend, en outre, le risque de creuser la distance entre les magistrats du siège et ceux du parquet. Or, il est nécessaire de préserver l’unité du corps des magistrats. Les uns et les autres ont des responsabilités différentes et doivent bénéficier de protections différentes, dans le respect des principes fondamentaux que sont l’indépendance et l’impartialité. Du reste, si nous avons veillé, en 2013, à ce que celle-ci figure à l’article 31 du code de procédure pénale, c’est parce que nous entendions rappeler que le parquet appartient bien au corps des magistrats.

En ce qui concerne le mode de nomination des magistrats du parquet, le projet de loi constitutionnelle consacre la pratique actuelle, qui n’a pas entravé le fonctionnement des institutions depuis qu’elle a cours. Ce texte marque ainsi une étape supplémentaire vers l’objectif ultime, qui est une réforme plus globale du Conseil supérieur de la magistrature. Nous soutenons cette démarche. C’est pourquoi nous vous remercions, monsieur le garde des Sceaux, de soumettre à nouveau ce texte à notre examen.

**M. Philippe Houillon.** Pourquoi ce texte revient-il maintenant ? On voit bien ce qu’il en est du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation que vient d’examiner le Sénat : l’un de ses deux articles, celui qui est relatif à la déchéance de nationalité, n’aboutira pas. L’exécutif estimant sans doute qu’une révision constitutionnelle ne portant que sur l’article consacré à l’état d’urgence serait, passez-moi cet anglicisme, un peu « *cheap* », il a souhaité remettre sur la table un texte dont on pense qu’il ne fera pas débat – qui peut en effet s’opposer à l’indépendance du parquet ? – afin de le soumettre également au Congrès. L’objectif politique est clair, monsieur le garde des Sceaux, et les propos que vous avez tenus sur ce texte en tant que président de la commission des lois en attestent.

Si, comme le dit le rapporteur, cette réforme est urgente, que ne l'avez-vous faite dès votre arrivée au pouvoir ? Il s'agit en réalité d'une manœuvre politique visant à sauver ce qui peut l'être encore devant le Congrès.

Sur le fond, il y a deux façons d'aborder la question : soit on considère que le parquet est une partie au procès pénal et qu'il ne relève pas de l'autorité judiciaire, et on en tire les conséquences ; soit on estime nécessaire de maintenir, conformément à la culture française, l'unité du corps des magistrats, et l'on opte pour la solution qui nous est proposée. Mais, si l'on retient cette seconde hypothèse, il reste une équation à résoudre, que ce texte ne résout pas, comme l'a dit avec beaucoup de pertinence notre collègue Alain Tourret.

Quelle est cette équation ? Si l'on veut que le parquetier, dont on a fait un quasi-juge, fasse clairement partie de l'autorité judiciaire et bénéficie donc de ce que vous avez appelé l'indépendance statutaire, il faut prendre également en compte le fait que, la justice étant rendue au nom du peuple français, il doit y avoir entre l'une et l'autre un lien dont il faut dire quelque chose. Sinon, une telle réforme ne se fera pas de manière consensuelle. On ne peut pas consacrer l'indépendance du parquet, avec toutes les conséquences que cela emporte, sans résoudre cette équation. Ce texte est simple : il consacre la pratique actuelle. Mais la pérennité de nos institutions exige que l'on réponde en même temps – et c'est compliqué – à la question du lien entre le peuple et sa justice.

Le Gouvernement a le mérite de choisir l'une des deux hypothèses – à laquelle je ne suis pas forcément hostile –, mais il s'arrête au milieu du gué. Or, il n'est pas envisageable de voter un texte qui, encore une fois, ne résout qu'une partie de l'équation.

**M. Jacques Bompard.** Monsieur le garde des Sceaux, vous avez présidé cette commission avec une intelligence rare et, même si nous sommes loin de nous accorder politiquement, je dois reconnaître que votre équanimité fut remarquable. Aussi est-ce avec un certain étonnement que je vous vois défendre aujourd'hui un texte à propos duquel vous avez dit : « *Il n'y a aucune pertinence à ce que l'Assemblée nationale soit ressaisie d'un texte vidé de son cœur.* » Pourquoi votre position a-t-elle évolué ? Le texte a-t-il lui-même évolué ? S'agit-il là d'un compromis après la déception de 2013, ou contresignez-vous la position qui voulait conserver un peu d'équilibre plutôt que d'abandonner le rôle de l'État dans la justice ?

Par ailleurs, ne regrettez-vous pas qu'au-delà du « tacle » à Nicolas Sarkozy qui passionna François Hollande, ce dernier n'ait pas davantage voulu travailler sur la transparence de la justice, transparence dont, malheureusement, certains doutent face au manque d'information et à un monde qui semble parfois replié sur lui-même ?

Enfin, ne pensez-vous pas que multiplier les pouvoirs, c'est détruire la réalité du pouvoir, en particulier celui de l'État ? Je dirai, pour conclure, qu'un

pouvoir sans contrôle entraîne la déification de ceux qui le détiennent, et que cela n'est pas forcément bon.

**M. Guy Geoffroy.** Sur le fond, je n'ajouterai pas grand-chose aux propos d'Alain Tourret, qui résumant parfaitement ce que je pense depuis toujours de ce problème bien plus complexe et bien moins binaire qu'on ne veut bien le dire. Nos concitoyens, ayant à l'esprit que la justice est rendue au nom du peuple français, nous demandent souvent pourquoi les auteurs bien identifiés d'actes de petite délinquance, qui affectent beaucoup leur quotidien, ne sont pas poursuivis. Ils sont troublés de ce que l'autorité du garde des Sceaux se résume à donner des consignes générales aux parquets généraux et que ce ministre n'intervienne jamais là où ils estimeraient utile qu'il le fasse. La question de savoir comment rapprocher notre système des exigences de la jurisprudence européenne tout en lui conservant son efficacité – qui n'est pas si mauvaise que cela – est très délicate à trancher. Le texte tel qu'il nous est présenté aujourd'hui, édulcoré par rapport à sa version initiale, ne règle rien et, involontairement, ne fait que compliquer les choses.

Les exégètes nous expliqueront ce que nous ne comprenons pas, mais mon sentiment est renforcé par les propos de Philippe Houillon, que je reprendrai à mon compte. Pourquoi ce qui était non pertinent il y a trois ans est-il aujourd'hui urgent ? Comme par hasard, c'est après avoir perdu un article du projet de loi constitutionnelle dit « de protection de la nation » que l'on essaie de redonner un contenu et un semblant de crédibilité à un Congrès du Parlement qu'il faut absolument réunir sous peine de perdre sur tous les tableaux, mais on ne réussira pas à nous démontrer que deux litres d'eau tiède font un litre d'eau chaude !

Si la révision constitutionnelle annoncée le 16 novembre dernier par le Président de la République prend l'eau de toutes parts, c'est du fait du revirement du Président lui-même, et non pas de la majorité sénatoriale. La réforme constitutionnelle relative au Conseil supérieur de la magistrature est complètement édulcorée du fait de la volonté tout à fait respectable du Sénat et l'on se sent obligé d'essayer de trouver une majorité des trois cinquièmes à l'Assemblée nationale au motif qu'on y est parvenu auparavant – même si c'était sur un texte fort différent. Je suis trop respectueux de nos institutions pour me livrer à ce genre de fariboles. On ne fait pas de bonne révision constitutionnelle avec deux demi-sujets dont le traitement a été complètement tronqué par l'inconséquence de ses initiateurs, et dont personne ne réussira à nous démontrer l'urgence.

Mieux vaut abandonner cette tentative désespérée de sauver le Congrès, car ce que l'on nous propose ridiculiserait *in fine* ledit Congrès et amoindrirait, encore plus que cela n'a été fait jusqu'à présent, la Constitution de notre pays.

**M. le garde des Sceaux.** La question d'Alain Tourret est légitime, utile et intéressante, et l'hostilité qu'il manifeste à l'égard du présent projet s'explique par sa conception, différente, de l'organisation judiciaire. Il est vrai qu'il existe un projet politique, porté par de hauts magistrats parfaitement respectables et par

certaines cercles de réflexion, visant à créer un « procureur général de la Nation ». Je ne suis pas certain qu'une telle proposition s'inscrive dans ce que vous appelez la tradition républicaine, mais elle est stimulante et je suis tout à fait prêt à m'inscrire dans ce débat. Je ne suis pas du tout convaincu par cette idée, mais j'en reconnais la cohérence pour en avoir parlé avec deux de ceux qui ont déjà écrit sur le sujet.

Vous avez évoqué, monsieur Larrivé, les observations que j'ai émises en 2013 quand le Sénat a adopté le texte dont nous sommes aujourd'hui saisis. Je n'ai pas masqué ces observations. J'ai même récidivé. Si vous voulez bien me lire, je vous invite à télécharger une note que j'ai publiée à la Fondation Jean-Jaurès au mois de mai 2015, intitulée *Le chemin escarpé du compromis*. Partant des textes votés à l'Assemblée nationale et au Sénat, et après avoir rencontré plusieurs personnalités éminentes, de toutes les sensibilités politiques, ayant exercé depuis une vingtaine d'années la responsabilité que j'ai l'honneur d'assumer aujourd'hui, j'y ai essayé de bâtir ce que je croyais être un compromis. Ainsi, par exemple, ne suis-je pas favorable, à titre personnel, à ce que le chef de l'État soit cité à l'article 64 de la Constitution comme étant « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ». Je l'ai écrit : ce n'est pas ma conception des choses. Mais il se trouve, aujourd'hui, que le Sénat a adopté un texte dont le contenu se retrouve dans celui voté par l'Assemblée nationale. C'est ce que l'on appelle un point de consensus – et non un compromis. La cause me semblant noble, il me paraît légitime de proposer à l'Assemblée nationale d'aller jusqu'au bout de l'exercice entamé.

On nous dit encore qu'il n'y a pas urgence, que ce n'est pas le bon moment : de telles affirmations relèvent toujours d'appréciations personnelles. Il est arrivé que, dans cette assemblée, nous discussions d'autres projets – voire de propositions – de loi constitutionnelle. Lorsque j'ai eu l'occasion d'être rapporteur de l'une de ces propositions, relative aux langues régionales, ce n'était pas, non plus, le bon moment. Ce ne l'est jamais, en réalité, quand le pouvoir exécutif propose une révision. Souffrez que nous considérons, nous, que le moment est bien choisi et que nous vous proposons de discuter du fond : il me semble opportun d'inscrire dans la Constitution le fait qu'il n'y aura plus d'influence politique sur les parquetiers. Vous nous dites que c'est la pratique depuis des années. Pas tant que cela : la ministre Rachida Dati ne respectait pas les avis du Conseil supérieur de la magistrature. C'était son droit, mais je considère que la pratique vertueuse consiste à laisser le CSM nommer les magistrats. Telle est ma conception de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Dans les responsabilités que j'exerce aujourd'hui, j'entretiens un dialogue avec les magistrats. Je suis d'accord avec Guillaume Larrivé sur un point : l'indépendance n'est pas l'indifférence. Je conçois l'indépendance de la magistrature dans le respect des prérogatives qui sont celles du garde des Sceaux. S'il est intéressant d'avoir ce dialogue, y compris avec les chefs de juridiction, c'est parce qu'aujourd'hui tout le monde réfléchit aux notions d'indépendance de la justice et d'autorité judiciaire.

Les parquetiers, que vous avez auditionnés et que Jean-Yves Le Bouillonnet a rencontrés dix fois en tant que rapporteur du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, nous disent que persiste aujourd'hui une interrogation quant à leur appartenance à l'autorité judiciaire. S'il est utile que les magistrats puissent exercer sereinement leurs missions, je pense que cette révision constitutionnelle est de nature à les conforter dans leur statut, à les protéger dans l'exercice de leurs responsabilités et à garantir au justiciable l'impartialité qu'il est en droit d'exiger. Cette dernière figure dans les textes ; il faut la conforter en modifiant le statut du CSM, sans quoi il y aura toujours de la suspicion.

Nous ne sommes pas déçus de constater que le projet adopté n'est pas celui que nous espérions. Simplement, nous sommes réalistes. Vous aurez d'ailleurs noté que j'ai placé cet exercice ministériel sous le signe du réalisme et du pragmatisme. Vous pensez, cher Guillaume Larrivé, qu'il serait sage de ne rien faire. Pour ma part, il me paraît une noble cause, au regard de ce qu'est la construction du CSM depuis des années, voire depuis sa naissance en 1883, de faire ce pas en avant. C'est pourquoi nous défendrons cette réforme dans l'hémicycle le 5 avril prochain.

**Mme Cécile Untermaier, présidente.** Je vous remercie, monsieur le ministre. L'examen des articles de ce texte aura lieu le mercredi 30 mars en commission puis le 5 avril en séance publique.

\*

\* \*

*Lors de sa réunion du mercredi 30 mars 2016, la commission des Lois poursuit l'examen, en deuxième lecture, sur le rapport de M. Dominique Raimbourg, du projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (n° 1226).*

**Mme Cécile Untermaier, présidente.** Nous examinons le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). La semaine dernière, la Commission a entendu le garde des sceaux, et chacun a pu s'exprimer.

Six amendements ont été déposés, sur lesquels il nous appartient de nous prononcer aujourd'hui.

**M. Georges Fenech.** Il me semble – je n'ai pu être présent la semaine dernière pour le dire, et vous prie de m'en excuser – que ce projet de loi sous sa forme actuelle est le fruit d'une confusion entre les rôles du parquet et du siège. Faut-il aller en effet jusqu'à graver dans le marbre de la Constitution la subordination de la nomination des procureurs à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ? Je sais que, dans la pratique, le Gouvernement n'a

jamais passé outre les avis non conformes du CSM, mais qu'il en ait la possibilité constitue une soupape de sécurité garantissant que le garde des Sceaux, dont la légitimité procède du suffrage universel, pourra défendre sa politique pénale.

Ne doit-on pas craindre, en rapprochant encore le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, de donner naissance – après tout, pourquoi pas ? – à un authentique pouvoir judiciaire qui pourrait s'auto-nommer, s'auto-promouvoir et s'auto-sanctionner sans qu'en contrepartie la responsabilité des juges soit clairement définie ?

Je rappelle, en outre, que les magistrats élus au CSM ont dans leur quasi-totalité été candidats sur des listes syndicales, ce qui signifie que nous assisterions à l'émergence d'une forme de pouvoir syndical, voire – et j'y insiste – de politisation de la justice, ce qui peut être problématique lorsque l'on se souvient que, par le passé, un certain syndicat a appelé à faire battre un candidat à la présidence de la République ; que, plus récemment, il s'est permis de décrier la loi sur l'état d'urgence que nous avons pourtant votée en toute souveraineté ; ou que, dernièrement, il s'en est pris à la réforme du code du travail, autant de prises de position dont on peut contester la légitimité, qui ne procède en rien du suffrage universel.

Le groupe Les Républicains ne peut adopter cette réforme, quand bien même la parité qu'elle instaure au sein du CSM entre « clercs » et « laïcs », entre magistrats et non-magistrats, correspond aux standards européens. Aujourd'hui, le CSM est majoritairement composé de non-magistrats, ce qui permet de limiter les risques de corporatisme.

Si ce projet de loi était adopté en l'état, sans être enrichi d'un volet précisant qui définit et qui conduit la politique pénale du pays, qui en est responsable devant le peuple, nous bouleverserions la Constitution en transformant l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Nous modifierions substantiellement l'équilibre de la Constitution si nous touchions à l'article 20, aux termes duquel le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation ». C'est, au sein du Gouvernement, le garde des Sceaux qui « conduit la politique pénale », ainsi qu'il est précisé à l'article 30 du code de procédure pénale. Le parquet, quant à lui, conduit l'action publique et exerce les poursuites pénales, ce qui n'est pas la même chose et n'empiète en rien sur les prérogatives du Gouvernement.

Le garde des Sceaux, qui ne peut plus donner d'instructions individuelles, adresse désormais au procureur général des instructions générales sur la politique pénale, rendant compte chaque année au ministre de la mise en œuvre de ces orientations.

Ce qui change en revanche, et qui fait tout l'intérêt de ce projet de loi, c'est qu'il accroît l'autonomie institutionnelle du parquet par rapport au Gouvernement, ce qui est conforme aux exigences de la Cour européenne des

droits de l'homme et de la plupart des pays démocratiques en matière de justice : celui qui exerce l'action publique ne peut dépendre institutionnellement du pouvoir politique. C'est le sens de cette réforme, que nous approuvons totalement.

**M. Dominique Raimbourg, rapporteur.** Monsieur Fenech, je comprends votre crainte de voir se constituer un gouvernement des juges, mais permettez-moi de vous livrer quelques arguments de nature à la tempérer.

En premier lieu, ce projet de loi ne fait qu'entériner dans la loi ce qui se pratique depuis 2008 en matière de nomination des magistrats du parquet.

En deuxième lieu, la politique pénale est le domaine réservé du garde des Sceaux.

En troisième lieu, les magistrats resteront minoritaires au sein du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui devrait limiter le corporatisme. Par ailleurs, les prises de position syndicales que vous critiquez existent alors même que le parquet n'est pas indépendant, ce qui laisse penser que le statut du parquet n'a guère d'effet en la matière.

Enfin, nous devons, sous peine de nous exposer à des condamnations de plus en plus fermes, nous conformer à la position de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui construit sa jurisprudence à partir d'un « patchwork » des pratiques judiciaires et juridiques en cours dans les différents pays européens et qui nous oblige à garantir l'indépendance des procureurs de la République. De la sorte, nous les sauvons et pouvons leur confier le contrôle de mesures de coercition susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles, comme la garde à vue ou la géolocalisation.

**M. Alain Tourret.** Les deux positions défendues sont parfaitement respectables. Si l'on veut les concilier et concéder au procureur général et aux procureurs de la République autant de pouvoirs ainsi que toute la légitimité requise pour les exercer, il n'y a qu'une solution : l'élection.

**M. Patrice Verchère.** Monsieur le rapporteur, ce projet de loi constitutionnelle a-t-il selon vous des chances d'aboutir, ou pensez-vous que nous travaillons pour rien ?

**M. le rapporteur.** La prudence s'impose et nous ne devons pas trop travailler, donc ne pas trop traîner sur l'examen de ce texte...

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article 64 de la Constitution)

#### **Mission du Conseil supérieur de la magistrature**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle modifie l'article 64 de la Constitution qui, dans sa rédaction actuelle, dispose que « *le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* » (premier alinéa dont la rédaction demeure inchangée) et qu'« *il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* » (deuxième alinéa).

Dans sa rédaction initiale, le présent article remplaçait cette dernière phrase par la suivante : « *le Conseil supérieur de la magistrature concourt, par ses avis et ses décisions, à garantir cette indépendance* ».

En première lecture, l'Assemblée nationale a, sur proposition de votre Commission, remplacé le verbe « concourir » par le verbe « veiller », l'emploi du premier pouvant laisser entendre que d'autres institutions que le CSM pourraient également être chargées de garantir, aux côtés du Président de la République, l'indépendance de la justice.

Tandis que sa commission des Lois privilégiait une troisième expression (« assurer le respect »), **le Sénat est finalement revenu**, à l'initiative du Gouvernement, **à la proposition initiale** de ce dernier **d'employer le terme « concourir », tout en supprimant la précision selon laquelle le CSM exerce sa mission « par ses avis et ses décisions ».**

Disposant que « *le Conseil supérieur de la magistrature concourt à garantir cette indépendance* », la nouvelle rédaction proposée, bien qu'elle ne permette pas de lever toute ambiguïté, présente un **double intérêt**.

Elle **permet d'affirmer pleinement le rôle du CSM**, en supprimant toute connotation de subordination au chef de l'État, que pouvaient évoquer la notion d'assistance et l'emploi d'une tournure passive. Si le Président de la République demeure le garant symbolique de l'indépendance de la justice, celle-ci est effectivement placée, au quotidien, sous la vigilance du CSM.

Elle ne vise plus, en outre, les seuls « *avis et décisions* » du CSM, précision **inutile** et, en réalité, **trop restrictive**, compte tenu de l'ensemble des prérogatives du Conseil, qui formule également des propositions de nomination et publie un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

## Article 2

(article 65 de la Constitution)

### Compétences du Conseil supérieur de la magistrature

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle proposait, dans sa version initiale, une **réforme d'ensemble du Conseil supérieur de la magistrature** reposant sur trois nouveaux articles 65, 65-1 et 65-2 de la Constitution. Le premier précisait les compétences et l'organisation du CSM, le deuxième fixait sa composition et le mode de désignation de ses membres et le dernier renvoyait à une loi organique la détermination des modalités d'application des deux nouveaux articles.

En première lecture, **l'Assemblée nationale avait souscrit au principe d'une réforme globale**, en y apportant toutefois plusieurs modifications destinées à en **affermir la portée**.

Alors que sa commission des Lois s'engageait dans la même voie, **le Sénat a décidé de limiter le champ de la réforme du CSM au seul sujet de ses compétences, en les renforçant à l'égard du parquet**.

#### 1. Une réforme d'ensemble du CSM pour renforcer l'indépendance des magistrats, volonté commune du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et de la commission des Lois du Sénat

##### a. Le projet de loi constitutionnelle initial

Le projet de loi constitutionnelle déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 mars 2013 proposait une réforme d'ensemble du Conseil supérieur de la magistrature, qui reposait sur une réécriture de l'actuel article 65 de la Constitution et l'ajout de deux articles 65-1 et 65-2.

• **Le nouvel article 65** précisait les compétences et l'organisation du CSM.

Il proposait de **consacrer expressément l'existence de la formation plénière du CSM** et d'en préciser les compétences : outre les prérogatives qui lui étaient déjà dévolues<sup>(1)</sup>, il lui reconnaissait un **pouvoir d'autosaisine sur les questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats**.

Confirmant les pouvoirs actuels du CSM à l'égard des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline, il les affermissait à l'endroit des magistrats du **parquet** en prévoyant, d'une part, **l'avis conforme** de sa formation

---

(1) *En vertu de l'actuel article 65 de la Constitution*, « 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 ».

compétente dans leur procédure de nomination et, d'autre part, des **fonctions disciplinaires** identiques à celles existant pour les magistrats du siège.

Il rappelait, enfin, que le CSM pouvait être saisi par un justiciable, comme c'est le cas depuis 2008.

● **Le nouvel article 65–1** se concentrait sur la composition et le mode de désignation du CSM. Il proposait ainsi :

– une composition du Conseil supérieur de la magistrature comprenant **davantage de magistrats que de personnalités extérieures**, contrairement à ce qui prévaut aujourd'hui ;

– un mode de **nomination des personnalités qualifiées** reposant sur des autorités indépendantes du pouvoir politique, puisque ces personnalités auraient désormais été proposées par un **collège ad hoc** <sup>(1)</sup> – et non plus par le Président de la République et les présidents des assemblées –, la liste des personnes ainsi désignées pouvant faire, comme aujourd'hui, l'objet d'un **veto**, à la majorité **des trois cinquièmes**, de la part des commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ; ces personnes n'auraient plus, en outre, pu appartenir aux barreaux ;

– **un président unique** pour les formations du siège et du parquet, aujourd'hui présidées, respectivement, par le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette cour ; il aurait été **élu** pour exercer son mandat à temps plein, **par la formation plénière, parmi les personnalités désignées** par le collège *ad hoc* ;

– **l'élection** (et non plus la désignation), par le Conseil d'État, de son représentant au sein du CSM ;

– la confirmation de la présence d'un avocat parmi les membres du CSM.

● **Le nouvel article 65–2** renvoyait, de manière traditionnelle, à une loi organique le soin de déterminer les conditions d'application des nouveaux articles 65 et 65–1.

#### ***b. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale***

En première lecture, **l'Assemblée nationale**, qui soutenait **l'ambition de la réforme proposée par le Gouvernement**, a adopté plusieurs amendements de votre Commission, destinés à en **renforcer la portée** :

– une composition du CSM instaurant une **parité** entre magistrats et « non magistrats » a été préférée, avec, comme objectif, d'éviter le double écueil du risque de corporatisme et du soupçon de politisation ;

---

(1) *Composé du vice-président du Conseil d'État, du président du Conseil économique, social et environnemental, du Défenseur des droits, du premier président de la Cour de cassation, du procureur général près la Cour de cassation, du premier président de la Cour des comptes et d'un professeur des universités.*

– le choix d’un président du CSM **désigné par le collège *ad hoc*** et validé, **à la majorité des trois cinquièmes**, par les commissions des Lois de l’Assemblée nationale et du Sénat a été privilégié ;

– la composition du **collège *ad hoc*** a été élargie au **président d’une instance consultative de protection des libertés publiques et de défense des droits de l’homme** ; une règle de **parité** entre les femmes et les hommes a également été introduite pour la désignation des personnalités qualifiées ;

– s’agissant des modalités du vote des commissions parlementaires sur la nomination des personnalités qualifiées, la règle du vote bloqué sur une liste a été abandonnée au profit d’un **vote sur chaque nom** proposé par le collège *ad hoc* ; le veto aux trois cinquièmes a été remplacé par l’exigence d’un **vote positif aux trois cinquièmes** des suffrages exprimés ;

– la possibilité, pour les **magistrats**, de saisir le CSM de toute **question déontologique** les concernant a été introduite.

L’Assemblée nationale avait par ailleurs fait le choix de citer, dans le nouvel article 65, la formation plénière du CSM après – et non avant, comme proposé par le Gouvernement – la formation du siège et celle du parquet et de rassembler en une même phrase la compétence en matière disciplinaire des formations du siège et du parquet. Elle avait également décidé de lever toute ambiguïté relative à l’avis conforme désormais requis pour la nomination des magistrats du parquet, en privilégiant une « rédaction miroir » de celle en vigueur pour les magistrats du siège. La formulation retenue prévoyait donc que « *les magistrats du parquet sont nommés sur l’avis conforme de la formation supérieure du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du parquet* » (alors que celle du Gouvernement disposait que « *la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du parquet émet un avis conforme sur la nomination des magistrats du parquet* »).

### ***c. Les modifications proposées par la commission des Lois du Sénat***

Partageant la volonté d’une réforme ambitieuse du CSM, la **commission des Lois du Sénat** proposait de **conforter les orientations fixées par l’Assemblée nationale** s’agissant de :

– la règle de **parité** entre les magistrats et les « non magistrats » au sein du CSM ;

– l’**approbation** des **personnalités qualifiées** aux **trois cinquièmes** des suffrages exprimés au sein des commissions parlementaires compétentes ;

– la possibilité, pour les magistrats, de saisir le CSM de toute question déontologique les concernant, la commission des Lois du Sénat proposant d’élargir le champ de cette saisine aux questions d’**indépendance** ;

– la rédaction relative à la compétence disciplinaire des formations du siège et du parquet.

La commission des Lois proposait en revanche que le Sénat se **distingue** de l'Assemblée nationale, en adoptant des amendements destinés à :

– **rétablir la présidence du CSM par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près cette même cour**, au motif que l'autorité et la légitimité du Conseil se trouveraient ainsi confortées par l'autorité morale et la compétence des intéressés ;

– supprimer le collège de nomination des **personnalités qualifiées** et **restaurer le principe d'une désignation par le Président de la République et ceux des assemblées** ;

– citer la formation plénière du CSM avant la formation compétente à l'égard du siège et celle compétente à l'égard du parquet.

La commission des Lois du Sénat suggérait enfin de **compléter** la réforme en :

– prévoyant qu'une loi organique fixerait les **incompatibilités** ou les **restrictions d'activité** nécessaires à l'exercice des fonctions de membres du CSM ;

– remplaçant la possibilité pour le **garde des Sceaux** de participer aux séances des formations du CSM par le **droit d'être entendu**, à sa demande, par le CSM ;

– précisant que tout justiciable peut saisir la formation compétente en matière disciplinaire de faits susceptibles de relever de son ressort et commis à l'occasion d'une procédure judiciaire qui le concerne.

## **2. Une réforme recentrée par le Sénat sur le renforcement des garanties d'indépendance des magistrats du parquet**

À l'issue de vifs débats, le **Sénat** a pris le parti, en première lecture, de **concentrer la réforme relative au CSM sur la question des compétences** de ce dernier, rejetant toute modification de sa composition et de son fonctionnement.

Le **Sénat** a en effet adopté, **contre l'avis du Gouvernement et de sa commission des Lois**, un amendement déposé par le sénateur et ancien garde des Sceaux Michel Mercier, supprimant la réforme de la **composition** et du **mode de fonctionnement** du CSM et se **contentant de modifier l'actuel article 65** de la Constitution pour **affirmer les pouvoirs du CSM à l'égard des seuls magistrats du parquet**.

Tel qu'adopté par le Sénat, l'article 2 du projet de loi constitutionnelle prévoit donc, d'une part, que « **les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet** » et, d'autre part, que « **la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet** ».

Votre rapporteur note que le Sénat a non seulement restreint le champ de la réforme du CSM au seul sujet de ses compétences, mais qu'il a en a également limité la portée sur ce point, en renonçant, contrairement à ce qui était proposé dans le texte initial et dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, à lui conférer un pouvoir d'autosaisine s'agissant des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats.

#### **a. L'avis conforme du CSM à l'égard des magistrats du parquet**

En adoptant la disposition selon laquelle « **les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet** », **le Sénat a confirmé le texte adopté**, à ce sujet, **par votre Assemblée**, sur proposition de votre Commission.

Cette disposition a pour conséquence **d'aligner le régime de nomination des magistrats du parquet sur ceux du siège** qui n'occupent pas les postes les plus élevés dans la hiérarchie. Pour ces derniers, le pouvoir de proposition relève du garde des Sceaux, le CSM émettant sur le projet de nomination – transmis dans le cadre de la « transparence » – un avis liant le ministre, celui-ci ne pouvant passer outre un avis négatif.

Le projet de loi constitutionnalise ainsi une **pratique** constante depuis 2008. Si l'engagement, récent, des gardes des Sceaux en faveur de l'indépendance du parquet doit être salué, il n'efface pas la pratique antérieure et ne garantit en rien contre un revirement. Aussi, comme le soulignait le rapporteur au Sénat, notre ancien collègue Jean-Pierre Michel, « *il est raisonnable de préférer des garanties objectives, inscrites dans notre texte fondamental, à des garanties subjectives* »<sup>(1)</sup> et, par conséquent, **d'inscrire ce principe dans la Constitution**.

Ainsi qu'il l'avait précisé en première lecture, **votre rapporteur apporte un soutien indéfectible à l'instauration d'un avis conforme du CSM s'agissant des nominations au parquet**, mais n'est **pas favorable** à une extension du champ du **pouvoir de proposition du CSM** aux postes les plus élevés de la hiérarchie du

---

(1) Rapport n° 674 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature et présenté par M. Jean-Pierre Michel, Sénat, XIV<sup>e</sup> législature, 19 juin 2013.

**parquet**, à l’instar de ce qui prévaut pour le siège <sup>(1)</sup>, car « *les conditions de nomination des magistrats du parquet doivent aussi permettre au garde des Sceaux de mener la politique pénale décidée par le Gouvernement* » <sup>(2)</sup>.

### ***b. Le CSM, conseil de discipline des magistrats du parquet***

En adoptant la disposition selon laquelle « *la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l’égard des magistrats du parquet statue comme **conseil de discipline des magistrats du parquet*** », **le Sénat** est revenu à la **rédaction initialement proposée par le Gouvernement**.

S’agissant d’une « disposition miroir » de celle régissant les magistrats du siège dans la Constitution, l’Assemblée nationale avait en effet proposé de les réunir en une unique phrase : « *la formation compétente à l’égard des magistrats du siège et la formation compétente à l’égard des magistrats du parquet statuent comme conseil de discipline, respectivement, des magistrats du siège et des magistrats du parquet* ».

Passant outre les questions rédactionnelles, votre rapporteur confirme son **soutien à l’alignement du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège**.

En effet, en l’état actuel du droit, la formation compétente à l’égard des magistrats du parquet ne dispose que du pouvoir de donner un avis au garde des Sceaux sur les sanctions disciplinaires qu’il entend prononcer. Désormais, à l’instar des magistrats du siège, ceux du parquet se verraient appliquer une procédure disciplinaire dans laquelle le CSM statue comme conseil de discipline.

\*

S’il est regrettable que le Sénat n’ait pas fait preuve de davantage d’ambition pour réformer le CSM, il est absolument nécessaire de **confirmer l’avancée essentielle** que représente le **renforcement du rôle de ce dernier vis-à-vis des magistrats du parquet**, tant dans leur mode de **nomination** que dans leur **procédure disciplinaire**.

Trois séries d’arguments plaident en ce sens.

#### **• L’aboutissement d’une longue réflexion**

Bien qu’en-deçà des exigences posées par l’Assemblée nationale en première lecture, le texte issu des travaux du Sénat s’inscrit dans la volonté

---

(1) Pour les plus hautes fonctions du siège – magistrats à la Cour de cassation, premiers présidents de cours d’appel et présidents de tribunaux de grande instance – le CSM dispose, en vertu de l’article 65 de la Constitution, d’un pouvoir de proposition.

(2) Rapport n° 1050 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 815) portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature et présenté par M. Dominique Raimbourg, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, 22 mai 2013.

d'affermir l'indépendance des magistrats du parquet initiée en **1993**, et permet de reprendre des avancées contenues dans le projet de révision de la Constitution présenté en **1998**, qui n'avait malheureusement pu aboutir.

En effet, si la révision de 1993<sup>(1)</sup> a instauré l'avis du CSM sur les nominations et les décisions disciplinaires du garde des Sceaux relatives aux magistrats du parquet – à l'exception notable des nominations aux emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel<sup>(2)</sup> –, la révision de 2008<sup>(3)</sup> s'est contentée, s'agissant du parquet, d'étendre l'avis simple du CSM aux nominations aux postes de procureurs généraux.

Plus ambitieux, le projet de réforme constitutionnelle de 1998<sup>(4)</sup>, qui prévoyait que l'ensemble des magistrats du parquet seraient nommés sur avis conforme du CSM et que la formation compétente à l'égard du parquet statuerait comme conseil de discipline, n'avait malheureusement pu aboutir. En effet, après l'adoption du projet par les deux assemblées dans les mêmes termes et la publication du décret l'inscrivant à l'ordre du jour du Congrès<sup>(5)</sup>, le Président de la République, constatant la persistance d'un blocage ne permettant pas son adoption à la majorité requise des trois cinquièmes, décida, le 20 janvier 2000, d'abroger le décret avant que la réunion du Congrès n'intervienne.

### **• L'extension des garanties relatives à l'indépendance du parquet, corollaire indispensable de l'accroissement de ses pouvoirs**

Dans un État de droit, l'extension des garanties doit accompagner celle des pouvoirs. L'accroissement continu des prérogatives du parquet au cours des dernières années plaide donc en faveur du renforcement des garanties relatives à son indépendance. Cet affermissement apparaît d'autant plus nécessaire que plusieurs projets de loi récemment adoptés ou en cours de discussion prévoient de confier aux magistrats du parquet de nouvelles prérogatives, dont certaines d'entre elles relevaient jusqu'à présent exclusivement des magistrats du siège.

Les pouvoirs du parquet n'ont en effet cessé de s'étendre depuis une vingtaine d'années, avec, en particulier, le développement des procédures rapides de traitement des affaires pénales (comparution immédiate, composition pénale, ordonnance pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité).

---

(1) *Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.*

(2) *À l'exception des nominations aux emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.*

(3) *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.*

(4) *Projet de loi constitutionnelle n° 835 relatif au Conseil supérieur de la magistrature, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 1998.*

(5) *Décret du 3 novembre 1999 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès.*

Depuis l'examen en première lecture du présent projet de loi constitutionnelle en 2013, ce mouvement s'est confirmé avec, notamment, l'adoption de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, qui crée la fonction de procureur de la République financier, et la loi du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation<sup>(1)</sup>, qui définit un cadre spécifique pour le recours judiciaire à la géolocalisation, notamment sur décision préalable et limitée dans le temps du procureur de la République.

Le renforcement des pouvoirs du parquet devrait, en outre, connaître une nouvelle étape, avec l'adoption du **projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**, qui, après une première lecture à l'Assemblée nationale, a été transmis au Sénat<sup>(2)</sup>. Tout en renforçant les exigences d'impartialité et du contradictoire dans la mission de directeur d'enquête du procureur, ce projet de loi prévoit en effet de doter ce dernier de nouveaux moyens d'enquête en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé, jusque-là principalement réservés à l'instruction, comme l'extension des perquisitions de nuit, le recours à l'« *IMSI catcher* », la sonorisation, la fixation d'images et la captation de données informatiques ainsi que le renforcement des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion des contrôles et vérifications d'identité.

#### • Une réforme bienvenue au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Il convient enfin de souligner que les développements récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(3)</sup> **déniant** aux magistrats du **parquet** la qualité d'**autorité judiciaire** au sens de l'**article 5 § 3** de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>(4)</sup> ont été perçus, au moins symboliquement, comme illustrant la nécessité de renforcer les garanties d'indépendance du parquet à l'égard de l'exécutif.

L'un des arguments retenus par la Cour pour refuser à ces magistrats la possibilité d'exercer sur certaines mesures d'arrestation ou de détention le contrôle requis par l'article 5 § 3 tient à ce que leur **indépendance n'est pas suffisamment garantie à l'égard de l'exécutif**. Un **renforcement de ces garanties** apparaît donc **bienvenu**.

---

(1) Loi n° 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation.

(2) *Projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, n° 3473, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 8 mars 2016.

(3) *CEDH, grande chambre, Medvedyev et autres c. France*, 29 mars 2010, req. n° 3394/03 et *CEDH, 5<sup>e</sup> sect., Moulin c. France*, 23 novembre 2010, req. n° 37104/06.

(4) « Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience. »

La réforme proposée permettra, en outre, de mieux **affirmer l'unité du corps judiciaire, sans renoncer au modèle** d'un ministère public exercé par des magistrats appliquant la politique pénale conduite par le garde des Sceaux au nom du Gouvernement.

\*

\* \*

*La Commission examine les amendements CL1, CL2, CL3 et CL4 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** L'amendement CL1 reprend en partie les dispositions envisagées par l'Assemblée en première lecture et tend à établir la parité entre magistrats et non-magistrats au sein du CSM.

L'amendement CL2 aligne le mode de nomination des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège.

L'amendement CL3 vise à instaurer la parité dans chacune des formations du CSM – parquet, siège et formation plénière.

L'amendement CL4, enfin, consiste à permettre à tout magistrat de saisir le Conseil supérieur de la magistrature et de lui permettre de se saisir d'office, comme le souhaitait l'Assemblée en première lecture.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable à l'ensemble de ces amendements. Nous souhaitons en effet un vote conforme du texte pour favoriser l'aboutissement de la révision.

**M. Sébastien Huyghe.** Deux éléments plaident selon moi contre l'indépendance des magistrats du parquet, au premier rang desquels la défense de notre système juridique et de ses spécificités. Il est regrettable en effet que l'Europe s'inspire de plus en plus du droit anglo-saxon, bien moins protecteur des citoyens que ne l'est notre tradition juridique.

Par ailleurs, les Français ont élu des représentants à l'Assemblée nationale et, à travers eux, désigné un Gouvernement responsable du bon fonctionnement de la justice et de la politique pénale menée dans notre pays. Dans ces conditions, si les magistrats du parquet acquièrent la même indépendance que les magistrats du siège, l'exécutif n'aura plus aucun moyen de mener cette politique pénale. On coupe, ce faisant, le lien existant entre les citoyens et leur justice.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle adopte l'article 2 sans modification.*

*Article additionnel après l'article 2*

(art. 66 de la Constitution)

**Droit à l'assistance d'un avocat**

À l'initiative de M. Sergio Coronado et contre l'avis de votre rapporteur, la commission des Lois s'est prononcée en faveur de l'inscription, à l'article 66 de la Constitution, du **droit de toute personne à l'assistance d'un avocat pour assurer la défense de ses droits et libertés, consacrant, ainsi, la fonction d'avocat** <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur souligne que l'adoption de cet amendement ferait échec au vote conforme du projet de loi constitutionnelle par les deux assemblées, condition pourtant indispensable à l'aboutissement de la réforme en vertu des termes mêmes de l'article 89 de la Constitution.

Par ailleurs, il observe que l'article 66 de la Constitution dispose, actuellement, que « *nul ne peut être arbitrairement détenu* » et que « *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Les droits de la défense constituent déjà, quant à eux, un principe à valeur constitutionnelle, que le Conseil constitutionnel déduit de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 relatif à la « *garantie des droits* » depuis 2006 <sup>(2)</sup>, après les avoir qualifiés, dès 1976, de principe fondamental reconnu par les lois de la République <sup>(3)</sup>.

En outre, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit, en son article 6 § 3 c), que tout accusé a droit à l'assistance d'un défenseur de son choix et que, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, il peut être assisté gratuitement par un avocat d'office.

Enfin, la disposition proposée n'a pas de rapport direct avec l'objet du présent projet de loi constitutionnelle, relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL5 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Cet amendement vise à donner une valeur constitutionnelle à la défense de tout justiciable par un avocat.

---

(1) On observera que, dans le commentaire des décisions n° 2015-713 DC et 2015-714 DC du 23 juillet 2015 publié aux Cahiers du Conseil constitutionnel, il est noté que « les magistrats et les membres du Parlement ont un statut dont certaines caractéristiques découlent d'exigences constitutionnelles, ce qui n'est pas le cas des avocats et des journalistes ».

(2) Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, relative à la loi pour l'égalité des chances.

(3) Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, sur la loi relative au développement de la prévention des accidents du travail.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable, pour les raisons indiquées précédemment.

**M. Bernard Gérard.** Je soutiens cet amendement, qui reprend une proposition que Pierre Morel-A-L'Huissier et moi-même avons faite. C'est une mesure similaire qui a valu à la Tunisie d'obtenir le prix Nobel de la paix, et ce serait l'honneur de notre pays que de consacrer le fait que toute personne a droit à l'assistance d'un avocat libre et indépendant.

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

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi constitutionnelle **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 constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (n° 1226), modifié par les amendements figurant dans le tableau comparatif ci-après.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Texte adopté en première lecture par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature</p>	<p>Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature</p>	<p>Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature</p>
<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 64 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Le Conseil supérieur de la magistrature <del>veille, par ses avis et ses décisions,</del> à garantir cette indépendance. »</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Le Conseil supérieur de la magistrature <u>concourt</u> à garantir cette indépendance. »</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Article 2</p> <p><del>—</del> L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p><del>« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière.</del></p> <p><del>« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République en application de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur celles relatives au fonctionnement de la justice dont il est saisi par le ministre de la justice. Il peut se saisir d'office des questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats. Il peut également être saisi par tout magistrat sur une question de déontologie qui le concerne.</del></p> <p><del>« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente</del></p>	<p>Article 2</p> <p>L'article 65 de la Constitution est ainsi <u>modifié</u> :</p> <p><b>Alinéa supprimé</b></p> <p><b>Alinéa supprimé</b></p> <p><b>Alinéa supprimé</b></p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

**Texte adopté en première lecture  
par l'Assemblée nationale**

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.

« Les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège et la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ~~statuent~~ comme conseil de discipline, respectivement, des magistrats du siège et des magistrats du parquet.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable. » ;

H. — Après l'article 65 de la Constitution, sont insérés des articles 65-1 et 65-2 ainsi rédigés :

« Art. 65-1. — Le Conseil supérieur de la magistrature a pour membres :

« 1° Huit magistrats du siège élus par les magistrats du siège ;

« 2° Huit magistrats du parquet élus par les magistrats du parquet ;

« 3° Un conseiller d'État élu par le Conseil d'État ;

« 4° Un avocat ;

« 5° Six personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, ni aux barreaux, comprenant un nombre égal de femmes et d'hommes.

**Texte adopté en première lecture  
par le Sénat**

1° Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :

*(Alinéa sans modification)*

2° La première phrase du septième alinéa est ainsi rédigée :

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. »

**Alinéa supprimé**

**II. – Supprimé**

**Propositions de la Commission**

**Texte adopté en première lecture  
par l'Assemblée nationale**

« Un collège composé du vice-président du Conseil d'État, du président du Conseil économique, social et environnemental, du Défenseur des droits, du premier président de la Cour de cassation, du procureur général près la Cour de cassation, du premier président de la Cour des comptes, du président d'une instance consultative de protection des libertés publiques et de défense des droits de l'homme et d'un professeur des universités désigne les six personnalités mentionnées au 5° et propose qu'une de ces personnalités soit nommée président du Conseil supérieur de la magistrature. Dans chaque assemblée parlementaire, une commission permanente désignée par la loi se prononce, par avis public, sur le nom de chacune des personnalités ainsi désignées. Aucune ne peut être nommée si l'addition des votes dans chaque commission représente moins des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

« La formation plénière comprend quatre des huit magistrats du siège mentionnés au 1°, quatre des huit magistrats du parquet mentionnés au 2°, ainsi que les personnes mentionnées aux 3° à 5°.

« En formation plénière, la voix du président est prépondérante.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le président du Conseil supérieur de la magistrature, sept magistrats du siège et un magistrat du parquet, ainsi que les sept membres, autres que le président, mentionnés aux 3° à 5°.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le président du Conseil supérieur de la magistrature, sept magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que les sept membres, autres que le président, mentionnés aux 3° à 5°.

« Lorsqu'elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard

**Texte adopté en première lecture  
par le Sénat**

**Propositions de la Commission**

**Texte adopté en première lecture  
par l'Assemblée nationale**

—  
des magistrats du siège est complétée et  
présidée par le premier président de la  
Cour de cassation.

« Lorsqu'elle statue comme  
conseil de discipline des magistrats du  
parquet, la formation du Conseil  
supérieur de la magistrature compétente  
à l'égard des magistrats du parquet est  
complétée et présidée par le procureur  
général près la Cour de cassation.

« Sauf en matière disciplinaire, le  
ministre de la justice peut participer aux  
séances des formations du Conseil  
supérieur de la magistrature.

« Art. 65 2. — Une loi organique  
détermine les conditions d'application  
des articles 65 et 65 1. »

**Texte adopté en première lecture  
par le Sénat**

—

**Propositions de la Commission**

—

Article additionnel après l'article 2

L'article 66 de la Constitution est  
complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toute personne a droit à  
l'assistance d'un avocat pour assurer la  
défense de ses droits et libertés. »

**amendement 2 (CL5)**

.....

.....

.....