

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Jeudi 15 octobre 2009

CONVENTIONS INTERNATIONALES (Procédure simplifiée)

CONVENTION FRANCE-INDE

ARTICLE 65 DE LA CONSTITUTION (Loi organique)

SOMMAIRE

DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	1
MISE EN ŒUVRE ANTICIPÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION	1
DÉPÔT D'UN BILAN ET D'UN RAPPORT	1
PROPOSITION DE RÉOLUTION (Transmission à la commission compétente).....	1
CONVENTIONS INTERNATIONALES (Procédure simplifiée).....	1
CONVENTION FRANCE - INDE.....	1
ARTICLE 65 DE LA CONSTITUTION (Loi organique).....	8
<i>Discussion générale</i>	9
MODIFICATION À L'ORDRE DU JOUR	22
ARTICLE 65 DE LA CONSTITUTION (Loi organique - Suite).....	22
<i>Discussion des articles</i>	23
Article 3	23
Article 4	25
Article 7	26
Articles additionnels	27
Article 9	28
Article 10	29
Article 11	29
Article 11 bis	31
Article 12	32
Article 14	33
Article 15	34
Article 17	34
Article 18	35
Article 19	37
Article 20	37
Article 22	38
Article 24	39
Article 25	39
<i>Vote sur l'ensemble</i>	40

SÉANCE du jeudi 15 octobre 2009

7^e séance de la session ordinaire 2009-2010

PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :
M. JEAN-NOËL GUÉRINI, M. MARC MASSION.

La séance est ouverte à 9 h 35.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Décision du Conseil constitutionnel

Mme la présidente. – M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre en date du 14 octobre 2009, le texte d'une décision du Conseil constitutionnel concernant la conformité à la Constitution de la loi tendant à favoriser l'accès au crédit des PME et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers.

Acte est donné de cette communication.

Mise en œuvre anticipée de l'article 13 de la Constitution

Mme la présidente. – J'informe le Sénat que M. le Premier ministre, par lettre en date du 14 octobre 2009, a estimé souhaitable, sans attendre l'adoption des règles organiques relatives à l'article 13 de la Constitution, que la commission des finances, si elle le demande, puisse auditionner M. Christian Noyer, dont le mandat de Gouverneur de la Banque de France sera prochainement soumis à délibération en conseil des ministres.

Acte est donné de cette communication.

Dépôt d'un bilan et d'un rapport

Mme la présidente. – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le bilan de la loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil dans les écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, établi en application de l'article 14 de ladite loi, ainsi que le rapport pris pour l'application du dernier alinéa du V de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Acte est donné du dépôt de ces rapports qui seront transmis à la commission de la culture.

Proposition de résolution (Transmission à la commission compétente)

Mme la présidente. – En application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 3, du Règlement, a été transmise le 14 octobre 2009 à la commission des finances la proposition de résolution, adoptée par la commission des affaires européennes, contenue dans le rapport de M. Sutour sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Sutour et ses collègues du groupe socialiste, portant sur la proposition de directive du 13 juillet 2009 relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération.

Conventions internationales (Procédure simplifiée)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle l'examen de trois projets de loi autorisant l'approbation de conventions internationales selon la procédure simplifiée.

Je mets donc successivement aux voix le projet de loi autorisant l'approbation de la convention relative à la coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée entre le Gouvernement de la République française et la Grande Jamahiriya arabe, libyenne, populaire et socialiste ; le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Botswana sur l'éducation et la langue française ; et, enfin, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord sur l'enseignement bilingue entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie.

Les projets de loi sont successivement adoptés.

Convention France - Inde

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde pour le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État chargé des affaires européennes. – En tant qu'ancien président du groupe d'amitié parlementaire France-Inde et pour avoir longtemps travaillé sur les questions nucléaires, je suis particulièrement sensible au développement de

notre partenariat stratégique avec l'Inde en matière de nucléaire civil. Cet accord soumis à votre approbation, signé le 30 septembre 2008, concrétise l'autorisation donnée à l'Inde par la communauté internationale d'aller plus loin dans ses activités nucléaires à condition de l'engagement pris par Dehli de se rapprocher du régime de non-prolifération nucléaire.

Ce pas décisif dans la relation franco-indienne n'aurait pu être accompli sans la remise en cause par l'Inde de son positionnement géostratégique. Au lien privilégié qu'elle entretenait avec l'Union soviétique s'est substitué, après la guerre froide, une nouvelle relation au monde, très largement tournée vers les États-Unis et l'Union européenne, dont la France. L'Inde, grand pays émergent de ce début de XXI^e siècle, est aujourd'hui, comme en témoignent l'essor de ses hautes industries de technologie et de ses grands groupes industriels, l'une des sources potentielles majeures de croissance économique, et -préoccupation au cœur de cet accord- de déréglementation climatique. Lors de sa récente visite au Kazakhstan, le Président de la République rappelait d'ailleurs que l'Inde est un de ces « pays qui sont des têtes de pont, des pays qui sont *leaders* et avec lesquels la France construira des partenariats du XXI^e siècle » ; propos confirmés par le rapport du projet 2020 du National Intelligence Council selon lequel le XXI^e siècle pourrait être celui « où l'Asie, menée par la Chine et l'Inde, réalise sa destinée ». C'est dire l'importance que la France doit accorder à l'Inde en l'aidant à apporter à nombre de ses ressortissants la prospérité économique qui leur fait encore défaut. L'industrie nucléaire française peut répondre à ces besoins. Les dirigeants indiens ont su se tourner vers de nouveaux partenaires pour rénover et moderniser leurs industries, y compris le secteur nucléaire.

Certes, l'Inde n'est pas signataire du traité de non-prolifération nucléaire. Et la prolifération a particulièrement touché l'Asie dans les années quatre-vingt dix. Mais ce pays est membre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) depuis la création de celle-ci et s'il est l'un des rares à ne pas avoir signé le traité, il a en revanche souscrit un nouvel accord avec l'AIEA, soumettant ainsi un nombre croissant de ses installations nucléaires au contrôle de l'Agence. De même, le groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), qui compte 45 États et contrôle les exportations dans le secteur nucléaire, a signé avec l'Inde un accord de coopération le 6 septembre 2008. Nous soutenons depuis longtemps l'idée d'une telle coopération nucléaire civile, afin que l'Inde parvienne à concilier la satisfaction de ses besoins énergétiques et sa lutte contre le changement climatique.

L'accord de septembre 2008 a marqué un progrès important en matière de non-prolifération nucléaire ; il a conforté notre volonté de nous engager dans ce partenariat avec l'Inde, puissance nucléaire militaire, pays en plein essor, qui a besoin d'énergie propre.

Comment lui dénier l'accès au nucléaire civil ? L'Inde s'est engagée à clairement séparer ses activités nucléaires civiles de ses activités militaires, à maintenir son moratoire sur les essais et à appliquer des règles claires et strictes de contrôle des exportations. L'Inde n'est pas la Corée du Nord. Elle est même l'inverse : une puissance nucléaire responsable, qui se comporte comme si elle était partie au traité de non-prolifération.

Ce pays est le sixième émetteur mondial de gaz à effet de serre. En septembre dernier, le Premier ministre indien, M. Singh, estimait qu'une forte augmentation de la part du nucléaire était nécessaire pour réduire la contribution indienne au réchauffement climatique. Il rappelait que l'accord de coopération signé avec les États-Unis dans le nucléaire civil initiait une ère de production énergétique plus sûre et plus propre. Et d'ajouter : « l'expansion de notre programme d'énergie nucléaire va entraîner d'énormes opportunités pour l'industrie mondiale du nucléaire », parce que l'Inde doit « penser grand ». Ce sont 470 000 mégawatts qui pourraient être produits d'ici 2050 : un changement d'échelle par rapport aux 4 120 mégawatts actuels, 3 % seulement de la production d'énergie. Le potentiel est immense...

Le développement de l'industrie nucléaire civile réduira grandement la dépendance indienne aux énergies fossiles et fournira une contribution majeure à la lutte contre le changement climatique. Or, à quelques semaines de la conférence de Copenhague, il est bon de rappeler que la France peut aider l'Inde, grâce à son expertise et à l'excellence en matière nucléaire, représentée par le CEA, Areva, GDF-SUEZ, EDF et Alstom. Areva emploie plus de 4 200 personnes sur place, dans huit sites industriels. Le groupe a annoncé la signature avec la Nuclear Power Corporation of India Limited (NPCIL) d'un protocole d'accord dans le but de construire deux réacteurs EPR à Jaitapur, avec une option sur quatre autres. Ces projets sont utiles pour notre lutte contre le réchauffement climatique : nous avons tous à perdre si rien n'est fait aujourd'hui.

L'accord franco-indien répond aux attentes de New Dehli -sécurité de ses approvisionnements énergétiques, fourniture de combustible, sûreté des équipements. Il contribue à la lutte contre la prolifération nucléaire par les garanties qu'il apporte aux deux partenaires. Je vous demande d'approuver ce projet de loi particulièrement marquant pour la relation franco-indienne et ses développements futurs. (*Applaudissements à droite ; M. Pierre Fauchon applaudit aussi*)

M. Xavier Pintat, rapporteur de la commission des affaires étrangères. – L'Inde devient l'un des grands acteurs de la vie internationale et elle y joue un rôle constructif. La France entend renforcer les partenariats stratégiques noués avec elle depuis dix ans. L'Inde a accédé à juste titre à un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Notre pays dispose de

compétences industrielles et technologiques correspondant aux attentes de l'Inde dans des domaines clés pour son développement économique. Ses besoins énergétiques sont immenses et elle souhaite recourir à l'énergie nucléaire afin de limiter sa dépendance énergétique et les émissions source de réchauffement climatique. La France possède une grande expertise en matière nucléaire. Toutefois, la coopération bilatérale ou internationale en ce domaine ne se conçoit que dans un cadre compatible avec le régime de non-prolifération. C'est à la lumière de cette exigence que notre commission a examiné l'accord soumis à l'approbation du Sénat.

Des négociations approfondies ont eu lieu durant trois ans dans les instances internationales compétentes. L'Inde était restée jusqu'alors non seulement en dehors du traité de non-prolifération, mais également de toutes les règles internationales à ce sujet. Les discussions qu'elle a engagées avec les États-Unis comme avec la France ont infléchi cette position. Un plan de séparation de ses activités nucléaires civiles a été approuvé par le parlement indien puis transmis à l'AIEA. Les deux tiers des capacités nucléaires indiennes seront placées sous les garanties de l'Agence, comme tous les futurs réacteurs civils. L'AIEA exercera un pouvoir d'inspection et de contrôle. L'Inde s'est aussi engagée à ne pas transférer de technologies d'enrichissement et de retraitement aux États qui ne les possèdent pas, à établir un système national de contrôle des exportations sur la base des listes et directives du Groupe des fournisseurs nucléaires. Elle maintiendra son moratoire sur les essais nucléaires et collaborera à la conclusion d'un traité multilatéral d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires. Cette démarche a recueilli l'aval du conseil des gouverneurs de l'AIEA et la levée des restrictions à l'exportation a recueilli le consensus parmi les 45 États du Groupe des fournisseurs nucléaires.

En outre, l'Inde n'a jamais été à l'origine de flux de prolifération en matière nucléaire ; son comportement a été parfaitement responsable. L'accord de coopération du 30 septembre 2008 est l'aboutissement de plusieurs années de discussions franco-indiennes, mais il se conforme très strictement aux principes arrêtés par les instances internationales. Cet accord-cadre sera mis en œuvre au travers d'accords spécifiques. Les exportations de biens et technologies nucléaires vers l'Inde ne pourront s'effectuer que vers des installations soumises aux garanties de l'AIEA.

La commission des affaires étrangères estime cet accord particulièrement important, car il constitue un élément majeur de notre partenariat stratégique et ses enjeux économiques sont considérables, tant pour l'Inde que pour la France, dont les industriels sont bien placés pour participer au développement des capacités indiennes. Enfin, cet accord s'inscrit dans une évolution notable du statut de l'Inde au regard du régime international de non-prolifération. Des

coopérations, avec les États-Unis en particulier, s'engagent et notre pays doit également s'y consacrer. C'est pourquoi la commission vous demande d'adopter le projet de loi. *(Applaudissements à droite)*

M. Aymeri de Montesquiou. – Pays émergent, l'Inde conjugue les contraintes de la pauvreté avec les difficultés environnementales des pays riches. Malgré une faible consommation énergétique par habitant, elle peine à satisfaire les besoins de sa croissance, alors que l'écologie est une préoccupation majeure des classes moyennes depuis le blocage complet de la circulation à Delhi en 2001. Sixième consommateur mondial d'énergie avec ses 1 200 millions d'habitants, l'Inde connaît un accroissement exponentiel de ses besoins énergétiques, en raison de sa démographie, de sa croissance économique et de sa volonté d'étendre l'accès au réseau électrique dont 450 millions de personnes restent privées.

Ses dix-sept réacteurs nucléaires ne couvrent que 3 % de ses besoins en électricité. Développer cette filière et indispensable, puisque la croissance indienne pourrait dépasser celle de la Chine à l'horizon 2015. En outre, le plan du gouvernement indien en faveur des énergies propres, dont le nucléaire fait partie, tend à décupler sa capacité électronucléaire avant 2020 avec 25 à 30 réacteurs de dernière génération. Ainsi, le contexte indien et la politique internationale de développement durable conduisent à développer la filière électronucléaire.

L'ambitieuse politique environnementale et énergétique de l'Inde nécessite une coopération internationale approfondie dans le domaine civil, séparé depuis 2006 du programme militaire. En effet, l'Inde a conclu un accord de garanties avec l'AIEA, qui dispose ainsi de pouvoirs d'inspection et de contrôle étendus sur les activités civiles. Cette évolution a permis la reprise de la coopération internationale dont son essai nucléaire de 1974 l'avait privée.

Les États-Unis ont conclu dès 2005 un accord de coopération comportant des transferts de technologie et des fournitures de matériel nucléaire, ainsi que de réacteurs. Les centrales aujourd'hui en activité ont d'ailleurs été fournies par les États-Unis et le Canada.

Il revient désormais à la France de ratifier l'accord de coopération signé en 2008, car le développement responsable des usages pacifiques de l'énergie nucléaire est un point majeur de notre politique extérieure dans ce domaine. La France possède un savoir-faire internationalement reconnu avec des opérateurs maîtrisant l'ensemble du cycle, depuis l'extraction des matières premières jusqu'à la construction de centrales de quatrième génération. Notre pays a tous les atouts pour devenir un acteur stratégique sur ce marché colossal.

Cependant, la coopération nucléaire est tributaire des positions envers la non-prolifération.

L'Union indienne s'est engagée à ne pas transférer de technologies d'enrichissement ou de retraitement aux États qui n'en possèdent pas. Elle a établi un système national de contrôle des exportations. En outre, elle maintient son moratoire sur les essais nucléaires et s'est engagée à collaborer à la conclusion d'un traité multilatéral d'interdiction de production de matières fissiles. C'est un point crucial, car frontalière de deux puissances nucléaires -la Chine et le Pakistan- l'Inde n'a jamais signé le TNP.

M. Yvon Collin. – En effet !

M. Aymeri de Montesquiou. – Il faut toutefois noter que ces garanties unilatérales n'ont toujours pas été consolidées par un traité contraignant.

La situation particulière de l'Inde a toutefois été reconnue par un large consensus, incluant la Chine, au sein du groupe des fournisseurs nucléaires -connu sous son sigle anglais NSG- et au conseil des gouverneurs de l'AIEA. Monsieur le ministre, comment réagirait le NSG si le Pakistan ou Israël, pays non adhérents au TNP, souhaitaient bénéficier du même traitement ?

Dans la crise financière qui a submergé le monde, le président Sarkozy a proposé d'élargir le G8 pour créer le G20. La France devrait aussi proposer un G20 nucléaire. Elle pourrait y faire valoir son expérience, à côté de personnalités aussi diverses que le président Obama -distingué par le Comité Nobel notamment pour son refus de la prolifération nucléaire et pour sa volonté de dialogue- ou le président Nazarbaïev du Kazakhstan, qui a refusé l'arsenal nucléaire soviétique en 1991.

« La règle d'or de la conduite est la tolérance mutuelle, car nous ne penserons jamais tous de la même façon, nous ne verrons qu'une partie de la vérité sous des angles différents. » Cette maxime du Mahatma Gandhi s'applique au nucléaire, sujet sensible par excellence au cœur des préoccupations mondiales et qui suscite toujours plus de revendications nationales. Cependant, le contexte a changé depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale, quand les deux superpuissances décidaient pour les autres.

Nous ne pouvons bien sûr négliger aujourd'hui la situation de l'Iran. Le 14 juin 2008, le Conseil de sécurité a reconnu « le droit de l'Iran à développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». La France recherche en permanence une solution négociée, dès lors que le respect du TNP par l'Iran ne fait pas de doute. Ce qui a été mis en place avec l'Inde doit pouvoir être généralisé à tous les pays.

« Ne coupe pas les ficelles dont tu pourrais défaire les nœuds » enseigne un proverbe indien. La coopération nucléaire pacifique doit devenir l'exemple d'une patiente négociation aux fruits économiques et écologiques.

Le groupe du RDSE votera ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du RDSE et à droite)*

M. Michel Billout. – La ratification de l'accord de coopération signé entre la France et l'Inde le 30 septembre 2008 s'inscrit dans la politique extérieure française dans le domaine nucléaire civil.

Toutefois, transférer à l'Inde des technologies nucléaires déroge aux règles internationales applicables aux pays non signataires du TNP. En effet, les 45 pays du NSG avaient, par consensus, exempté un mois plus tôt l'Inde de la clause des « garanties généralisées » édictées par l'AIEA pour interdire l'exportation de ces technologies vers les États refusant ses contrôles. Cette décision a permis de concrétiser des accords avec les États-Unis, la Russie et la France.

Notons que l'accord examiné aujourd'hui n'envisage que les transferts de technologie liée à l'enrichissement ou au retraitement du combustible nucléaire. Cette décision prend en compte la situation particulière de cette démocratie, l'une des trois grandes puissances émergentes et sixième consommateur mondial d'énergie, dont les besoins sont énormes en raison de sa forte croissance économique et d'un développement démographique exponentiel.

Mais le consensus international s'est dégagé surtout grâce à l'attitude très positive de l'Inde, qui a accepté les contrôles de l'AIEA sur ses activités nucléaires civiles et pris des engagements concrets de non-prolifération. Cette attitude tranche avec celle du Pakistan.

Dans ces conditions, comment apprécier le récent lancement expérimental de missiles à moyenne portée pouvant être équipés de têtes nucléaires ? Comment apprécier la volonté constante des dirigeants d'avoir des missiles nucléaires pouvant frapper à 5 000 kilomètres ?

L'Inde s'inscrit-elle dans le contexte créé par l'assemblée générale de l'ONU et la récente réunion du Conseil de sécurité consacrée à la non-prolifération nucléaire ? A l'unanimité de ses quinze membres, le Conseil de sécurité a appelé à instaurer un monde dénucléarisé. Rédigé par les États-Unis, le texte enjoint aux 189 États signataires du TNP de respecter leurs obligations et appelle les autres, dont l'Inde, le Pakistan et Israël, à le rejoindre pour le rendre universel. Il semble y avoir encore beaucoup à faire...

C'est pourquoi la décision du groupe des fournisseurs nucléaires soulève des interrogations. La première concerne la fragilisation du traité de non-prolifération, car il ne faudrait pas accorder des primes aux pays non signataires, qui pourraient bénéficier d'une coopération nucléaire civile tout en développant un programme nucléaire militaire. Je crains également que les tensions ne soient encore exacerbées dans cette région du monde, où l'Inde

s'affirme progressivement comme interlocuteur privilégié des grandes puissances, au détriment d'un Pakistan instable et inquiet par l'influence croissante de son voisin en Afghanistan. Le second attentat meurtrier contre l'ambassade indienne à Kaboul en a fourni jeudi une nouvelle illustration.

Sur le fond, l'accord signé avec l'Inde renvoie à la difficulté d'évaluer les risques du passage du nucléaire civil au nucléaire militaire. Le développement de celui-là doit s'accompagner d'un plan d'éradication totale de celui-ci.

Il faut toutefois prendre en compte l'accord entre l'Inde et l'AIEA, ainsi que la contribution du nouveau partenariat stratégique au développement et au bien-être des Indiens.

Nous sommes appelés à approuver un texte reconnaissant la qualité de notre technologie électronucléaire, la compétitivité de nos entreprises et le savoir-faire de leurs salariés, qui sera donc profitable à l'économie et aux emplois dans notre pays. Pour toutes ces raisons, le groupe CRC-SPG votera le projet de loi, mais ce n'est pas sans réserve.

La conclusion d'un nouvel accord avec l'Inde devrait être conditionnée à la signature par ce pays du traité de non-prolifération.

M. Didier Boulaud. – Mon temps de parole est de 25 minutes. Rassurez-vous, je ne l'épuiserai pas,

M. Pierre Fauchon. – Dommage !

M. Yvon Collin. – C'eût été un bonheur !

M. Didier Boulaud. – La dernière fois que nous avons débattu de la dissuasion, il y a deux ou trois ans, nous n'avons eu que dix minutes pour nous exprimer ! Je saisis donc l'occasion offerte par ce texte pour aborder un sujet hélas peu traité dans notre enceinte : la politique française de coopération nucléaire civile et ses relations avec la lutte contre la prolifération nucléaire, ou plutôt le « contrôle de la prolifération nucléaire », appellation plus proche de la réalité. Je ne reviendrai pas sur l'intérêt de cette convention, très bien présenté par Xavier Pintat dans son instructif rapport. En revanche, je m'attarderai sur une contradiction apparente : le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et la prolifération nucléaire à but militaire.

Très récemment, le dossier nucléaire a été soulevé à l'ONU par le président des États-Unis. Le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1887, appelant à élaborer un traité de désarmement général et complet. S'agit-il d'une déclaration de principes de plus ou bien d'une feuille de route ? Dans ce dernier cas, nous devons analyser les conséquences pour la France d'une telle évolution.

Pour certains, il n'y a pas de relation entre le nucléaire civil et le nucléaire militaire. Toutefois, le cheminement de l'Inde, les prétentions de l'Iran, les accords passés avec la Libye ou l'Algérie témoignent

du lien entre les deux. Souvent, l'essor de l'un accompagne, ou cache, le développement de l'autre. Il faut donc considérer l'aspect économique et diplomatique : le nucléaire est une marchandise sensible. Le président Sarkozy a pris l'habitude de signer des sortes de promesses de vente sur le nucléaire civil, avec des accords pour construire des réacteurs nucléaires ou offrir une assistance technique à certains États arabes ou asiatiques -ce que certains ont pu qualifier de « diplomatie nucléaire ». A mi-mandat, nous devrions pouvoir établir un bilan de cette politique et de ses conséquences stratégiques.

Le dossier nucléaire de l'Inde est un bon modèle du mélange du nucléaire civil et militaire et de leurs interactions. L'Inde, État non partie au traité de non-prolifération, a effectué un premier essai nucléaire en 1974 qui a interrompu presque totalement la coopération internationale en matière civile. Ce pays a ensuite accepté de placer sous le contrôle de l'AIEA une partie de son programme nucléaire civil. Cette décision, ainsi que les engagements pris en matière de non-prolifération, ont conduit le Groupe des fournisseurs nucléaires à autoriser une reprise des transferts de biens et technologies nucléaires. L'avenir nous dira si l'Inde peut être un exemple pour d'autres pays. Il faudra alors étudier les conséquences d'une telle « prolifération » positive.

La représentation nationale ne s'est pas suffisamment penchée sur la politique de notre pays dans ce domaine. Je souhaite que la Haute assemblée aborde cette question sans complexes ni tabous avant des échéances importantes. Le traité de réduction des armements stratégiques (Start) arrive à son terme le 5 décembre. Entre Washington et Moscou, l'époque semble être à la détente : Barack Obama et Dmitri Medvedev se sont engagés à signer un nouveau traité réduisant leurs nombres de têtes nucléaires. La Russie et les États-Unis possédant environ 95 % des armes atomiques mondiales, ce mouvement décroissant pourrait avoir des conséquences sur les 5 % restants.

En 2010 aura lieu l'évaluation du traité de non-prolifération nucléaire, conclu en 1968, prolongé indéfiniment en 1995 avec une évaluation tous les cinq ans. Il a été ratifié par 189 pays, dont l'Iran et les grandes puissances nucléaires, membres permanents du Conseil de sécurité : États-Unis, Grande-Bretagne, Russie, Chine et France. Ces États s'interdisent de transférer des armes nucléaires et d'aider un pays à s'en doter. Les signataires non dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas en mettre au point ni en acquérir. En contrepartie, l'accès aux usages pacifiques de l'énergie atomique leur est garanti, sous contrôle de l'AIEA.

L'Inde et le Pakistan, devenus puissances nucléaires en 1998, n'ont pas signé le traité. Israël non plus, qui n'a jamais reconnu disposer d'un arsenal nucléaire. En septembre 2009, l'AIEA a adopté une résolution appelant ce pays à abandonner l'arme

nucléaire. La Corée du Nord est sortie du traité en 2003 et a fait exploser sa première bombe atomique en 2006. Elle a rompu les négociations en avril 2009 et aurait réussi un nouvel essai nucléaire en mai. Fin 2003, l'Iran a accepté un protocole additionnel permettant un contrôle approfondi des sites et activités nucléaires mais, en 2006, son président a ordonné la fin de l'application du protocole. Ce pays et la Corée du Nord ont été visés par des sanctions de l'ONU. La Syrie, l'Egypte, l'Irak, le Nigeria et Taïwan ont été soupçonnés de mener des activités nucléaires militaires. Plusieurs pays y ont officiellement renoncé.

Nucléaire civil, nucléaire militaire, exportation de technologies sensibles, politique de non-prolifération... Ces sujets concernent directement la sécurité de notre pays et de l'Europe, et donc la paix dans le monde. Les trois piliers du traité sont la non-prolifération, le désarmement et la coopération pour les usages civils de l'énergie nucléaire. L'exemption décidée au bénéfice de l'Inde illustre une certaine inadaptation de cet accord aux réalités actuelles. Il ne faudrait pas affaiblir cet édifice au profit d'autres pays moins prudents.

Récemment, le Parlement européen s'est ému de l'absence de progrès dans la réalisation des objectifs du traité. La situation, paradoxale, voit coexister une prolifération nucléaire militaire non maîtrisée et une demande accrue -et une disponibilité plus grande- de technologies nucléaires... Dans le même temps, de nombreuses initiatives prônent un désarmement nucléaire radical. Un article transcourants est paru hier dans *Le Monde* sur ce sujet.

Notre pays ne peut pas rester sur le bord de la route. La prochaine conférence d'examen du traité sur la non-prolifération est très importante. La France ne doit pas être isolée quand la communauté internationale traite des questions de défense et de sécurité. J'ai donc approuvé l'adoption par le Conseil européen, le 12 décembre 2003, d'une stratégie de l'Union contre la prolifération des armes de destruction massive. Aujourd'hui, nous nous interrogeons sur son bilan et ses effets.

Monsieur le ministre, avez-vous des éléments à nous communiquer sur ce sujet ? Quel est l'avis du Gouvernement sur les propositions de placer la production, l'utilisation et le retraitement de tout le combustible nucléaire sous le contrôle de l'AIEA ? La France soutient-elle le Conseil et la Commission européenne pour la création d'une banque de combustibles nucléaires placée sous le contrôle de l'AIEA, dont le financement serait de 25 millions d'euros ? Doit-on soutenir d'autres initiatives visant à la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire en vue de son utilisation pacifique ?

Les sujets sensibles ne manquent pas, et le Sénat se doit de les aborder car il s'agit d'une composante forte de notre politique étrangère et de défense. Mon

groupe votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et ceux du RDSE*)

M. Jacques Gautier. – L'Inde, est un acteur de premier plan de la vie internationale. Ce géant démographique est une puissance en devenir, et il a un besoin vital de redéfinir sa politique énergétique. Sixième consommateur mondial d'énergie, il doit limiter sa dépendance énergétique et prendre en compte les impératifs liés au réchauffement climatique, ce qui suppose la reprise d'une coopération internationale interrompue en 1974. Depuis, la situation a évolué et en mai dernier, ce pays a conclu avec l'AIEA un nouvel accord dotant cette agence de pouvoirs d'inspection et de contrôle de ses installations et activités nucléaires civiles.

Enfin, bien que ce pays n'ait pas adhéré au traité de non-prolifération nucléaire, il a adopté en 2006 un plan de séparation entre ses installations civiles et ses activités nucléaires militaires.

De son côté, la France, par l'expertise qu'elle a acquise en tant que puissance nucléaire et en tant qu'État partie au traité de non-prolifération, peut offrir à l'Inde le partenariat stratégique dont elle a besoin. En outre, la France et l'Inde avaient posé le principe d'une coopération nucléaire civile dès 2005 afin d'aboutir à un accord de coopération pour le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

Aujourd'hui, l'Inde répond aux critères du régime international de non-prolifération. Cet accord est l'occasion d'un partenariat stratégique et de coopération avec la France dans des domaines tels que la recherche fondamentale, la gestion du combustible nucléaires et des déchets, la sûreté et la radioprotection, la fusion nucléaire dans le cadre d'Iter.

La mise en œuvre de cet accord est une formidable promotion de notre champion national, Areva. Il permettra sans doute de conclure d'autres partenariats qui auront des répercussions sur notre économie et sur l'emploi. Cet accord conforte notre position en matière de réduction de gaz à effet de serre : le nucléaire est en effet une source propre d'énergie et il permet d'éviter le réchauffement climatique. De plus, cet accord permet de promouvoir à l'échelle mondiale un développement responsable des usages du nucléaire civil.

Je souhaite enfin rendre un hommage particulier à l'action du Président de la République qui a voulu renforcer ce partenariat stratégique en dépassant les clivages d'influence traditionnelle de notre diplomatie. Contrairement à ce que disait notre collègue Boulaud, je me félicite de l'engagement de Nicolas Sarkozy dans ce domaine. Je salue aussi l'excellent travail de notre rapporteur dont nous connaissons tous la compétence.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera cet accord de coopération. (*Applaudissements à droite*)

M. Pierre Fauchon. – En tant que président du groupe d'amitié France-Inde, j'approuve sans réserve cet accord de coopération qui marque une nouvelle étape dans le partenariat stratégique qui nous lie à la République de l'Inde depuis 1998.

Pour notre pays, il ouvre des perspectives de coopération bilatérale avec un pays qui deviendra bientôt le deuxième marché au monde en matière de nucléaire civil. La mise en œuvre de cet accord va contribuer à satisfaire les besoins énergétiques considérables que génèrent le développement économique et la croissance démographique de l'Inde qui ne tardera pas à être le pays le plus peuplé au monde. Il s'agira alors de la plus grande démocratie du monde.

Au sein de la délégation qui accompagnait le Président de la République lors de sa visite d'État de janvier 2008, nous avons constaté l'ampleur des besoins énergétiques : dans ce pays, près de 450 millions de personnes n'ont toujours pas l'électricité et de nombreuses régions sont confrontées à une pénurie chronique d'approvisionnement.

Enfin, au-delà des volontés concordantes qu'ont manifestées les deux gouvernements, cet accord marque l'aboutissement d'un processus important pour l'ensemble de la communauté internationale. Le Président Jacques Chirac y avait d'ailleurs joué, il y a bien des années, un rôle prépondérant.

Grâce aux négociations qui ont jalonné ce processus, l'Inde a accepté de placer sous le contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) une partie de son programme nucléaire civil, ainsi que toutes les activités futures susceptibles de bénéficier d'une coopération nucléaire civile. Cette décision, mais aussi les engagements pris en matière de non-prolifération, ont conduit le groupe des fournisseurs nucléaires à autoriser une reprise des transferts de biens et technologies nucléaires vers l'Inde.

Les conditions qui ont été posées à la reprise de la coopération nucléaire civile avec l'Inde, État non partie au traité de non-prolifération, l'ont incitée à souscrire volontairement à des engagements concrets, notamment en matière de non-prolifération. On voit ainsi la fécondité d'accords que l'on peut conclure, même en dehors des voies officielles et consacrées.

Cette politique de conditionnalité stricte a permis d'initier un processus vertueux qui pourrait avoir valeur d'exemple. Je n'ose penser à l'Iran, dont la situation est bien particulière et au regard de laquelle, d'ailleurs, j'avoue quelques divergences avec les positions officielles : je m'étonne toujours de voir certains États détenteurs de l'arme atomique estimer que d'autres n'ont pas le droit de s'en doter, en vertu d'obscurs principes supérieurs. Je comprends très bien les règles de la politique de sécurité, mais je reste perplexe devant certains principes souverains tombés de je ne sais quel empyrée...

M. Aymeri de Montesquiou. – Très bien !

M. Pierre Fauchon. – La relation de confiance que ce cheminement a permis de nouer entre le groupe des fournisseurs nucléaires et l'Inde permettra à ce pays d'occuper toute sa place au sein de la communauté internationale.

Au-delà de cet effet direct, la question de l'accession de la République indienne à un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies se posera un jour ou l'autre.

Ce projet de loi est donc l'aboutissement d'une évolution très positive, porteuse de paix et de sécurité dans une région dont nous connaissons l'importance stratégique et pour laquelle notre pays éprouve une naturelle sympathie fort bien exprimée par le Président Chirac puis par le Président Sarkozy.

Bien évidemment, nous voterons ce projet de loi. (*Applaudissements au centre et à droite*)

La discussion générale est close.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. – Ce débat a été d'une grande qualité et il est tout à l'honneur du Sénat. Depuis ma thèse de doctorat, j'ai consacré de nombreuses années à la non-prolifération nucléaire et je tiens à rendre hommage à l'excellence des analyses de M. le rapporteur et des divers orateurs. Je me félicite du consensus sur cette convention nucléaire franco-indienne qui, parallèlement à celles qui lient l'Inde aux États-Unis et à la Russie, va permettre un développement de l'énergie nucléaire propre en Inde dans des conditions de sécurité qui permettront à l'AIEA de s'assurer qu'aucune de ses installations ne participe au développement des programmes nucléaires militaires de ce pays.

Vous avez soulevé diverses questions de fond qui appelleraient un vrai débat dans les deux assemblées. Je l'appelle d'ailleurs de mes vœux, car plus nos concitoyens seront informés sur ces sujets, plus ils approuveront notre politique de dissuasion militaire et nos programmes nucléaires civils qui contribuent à faire de la France un pays pionnier à l'approche du sommet de Copenhague.

Je ne saurais ce matin me substituer au Premier ministre ni à mes collègues de la défense et des affaires étrangères : modeste secrétaire d'État aux affaires européennes, (*M. Didier Boulaud s'amuse*) je vais cependant tenter de donner un éclairage aux questions de fond soulevées.

M. de Montesquiou a parlé de garanties unilatérales données par l'Inde. Il ne faut pas oublier que ce pays a passé une convention avec l'AIEA : les installations civiles et militaires y sont donc nettement séparées, comme chez nous alors que nous avons signé, avec 25 ans de retard, le traité de non-prolifération. Il y a donc bien un texte qui va au-delà de simples garanties unilatérales.

Divers intervenants ont soulevé la question de l'éventuel élargissement de cette dérogation au Pakistan, à Israël et à d'autres pays. Israël ne reconnaît pas la possession d'armes nucléaires : cet État n'est donc pas candidat à rejoindre le traité de non-prolifération, ni un quelconque système d'exemption. S'agissant du Pakistan, la question s'est posée. Pour m'être rendu dans ce pays lorsque je m'occupais de l'Afghanistan, il est vrai que certains officiels pakistanais m'ont dit leur souhait de voir se développer le nucléaire civil et donc un système proche de celui proposé à l'Inde. Néanmoins, l'histoire du développement nucléaire au Pakistan n'est pas particulièrement rassurante : certes, l'Inde a proliféré à partir d'installations civiles, mais ce pays a ensuite tout fait pour éviter la dissémination de la connaissance, de la technologie et des installations. S'agissant de la Corée du Nord et du Pakistan, il faut en revanche se montrer beaucoup plus critique. L'exemple du docteur Khan, dont la carrière est connue de tous, n'est pas très rassurant, d'autant qu'il a récemment été élargi par la justice pakistanaise. Le régime d'exemption proposé à l'Inde après des années de négociations et après un examen approfondi des pays exportateurs, sera donc difficilement applicable à d'autres pays.

Divers orateurs se sont inquiétés de la fragilisation du traité de non-prolifération : je ne pense pas que l'exemption indienne puisse s'étendre massivement à d'autres pays.

L'Iran, à la différence de l'Inde, est signataire du traité de non-prolifération. C'est d'ailleurs toute la difficulté de la négociation avec ce pays : comment obtenir l'arrêt de l'enrichissement et le retraitement alors que le traité signé en 1968 ne les interdit pas explicitement ? En revanche, après le premier essai nucléaire indien, le groupe des exportateurs nucléaires a progressivement élargi le régime des garanties.

Nous avons alors sécurisé les parties sensibles du cycle qui permettent d'aller soit vers le civil soit vers le militaire.

L'Iran a développé un très important programme d'enrichissement -plus d'une tonne et demie d'uranium enrichi !- alors même qu'il n'a toujours pas de réacteur civil en état de fonctionner. La sécurité internationale impose que cet enrichissement soit interrompu.

M. Robert Badinter. – Et s'il ne l'est pas ?

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État. – L'idée est que l'enrichissement civil se fasse à l'extérieur. M. Boulaud s'est justement interrogé sur la manière dont cela pourrait se faire. Nous pensons à une banque du combustible -le plan Baruch la préconisait dès 1946 et la France n'a pas tenté autre chose avec Eurodif et Urenco. Cela faisait partie des engagements de campagne du président Sarkozy et nous soutenons toute initiative en ce sens menée des deux côtés de l'Atlantique.

Le nucléaire civil est aujourd'hui indispensable, tant pour le développement de nombreux pays du monde que face au réchauffement climatique ; et il faut faire en sorte qu'il ne débouche pas sur du nucléaire militaire. Il faut donc bâtir des installations internationales d'enrichissement et de retraitement ou sinon organiser le rapatriement des matières fissiles. Tel est l'enjeu essentiel, auquel on ne consacre ni assez de temps ni assez d'argent.

M. Fauchon demande au nom de quoi certains pays auraient droit à la bombe et d'autres non. Mais au nom de la sécurité internationale ! Nous appuyons donc les efforts en vue du désarmement tels qu'ils ont été traduits dans la résolution 1887 adoptée lors de cet extraordinaire Conseil de sécurité présidé par M. Obama. Cette grande question du désarmement général -global zero- qui suscitait encore hier des convergences à la une du *Monde* doit être abordée les yeux ouverts : désarmer sans oublier ceux qui prolifèrent. Il n'y a pas de principe qui donne un privilège aux puissances, il y a un principe de sécurité élémentaire et, contrairement au général Gallois, je crois que plus il y a de fous nucléaires, moins on rit. Surtout que les proliférateurs ne sont pas tous des acteurs étatiques.

Il faut donc encourager tout ce qui va dans le sens du désarmement. Si les États-Unis et la Russie se mettent d'accord, tant mieux. La France a approuvé le démantèlement du bouclier antimissile que les Américains voulaient installer aux portes de la Russie. Nous souhaitons un seuil minimum et nous avons fait de gros efforts de réduction de notre arsenal de missiles courte et moyenne portée. Nous espérons que d'autres Nations en feront autant que nous et que le TNP se trouvera renforcé.

N'oublions pas, enfin, que la plupart des proliférateurs ne sont pas passés par des centrales électronucléaires mais par des facilités dédiées et des technologies très précises d'enrichissement et de retraitement utilisables sur un simple réacteur de recherche. Le paradoxe est que l'exemption consacrée par cette convention concerne un des très rares pays, sinon le seul, qui ait proliféré à partir d'un réacteur électronucléaire, acheté au Canada. (*Applaudissements au centre et à droite*)

L'article unique du projet de loi est adopté.

Article 65 de la Constitution (Loi organique)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution.

Discussion générale

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. – La loi constitutionnelle de 2008 organise la modernisation de nos institutions avec la volonté de développer la vie démocratique quotidienne. Ce projet de loi organique met en œuvre cette volonté à propos du Conseil supérieur de la magistrature. Je tiens à souligner le remarquable travail effectué par la commission des lois et son rapporteur.

La justice est un des piliers de l'unité du pays, aujourd'hui plus que jamais. Au moment de la mondialisation, du développement des communautarismes, de la contestation de l'autorité, c'est à elle qu'il revient de resserrer l'unité nationale et de combattre les tendances centrifuges. Il faut rapprendre aux Français que les règles du droit sont communes à tous pour organiser cette unité, que la justice est l'institution la plus importante pour la garantir. Cela nous impose de renforcer la confiance dans la justice et d'adapter nos institutions judiciaires aux exigences de la démocratie moderne. Ce texte vise donc à faciliter l'accès du justiciable au Conseil supérieur de la magistrature tout en renforçant l'impartialité de celui-ci et l'indépendance de la justice.

Les débats en commission ont permis de parvenir à un équilibre entre l'effectivité du droit de saisine et la nécessaire sérénité de la justice.

Les modifications des attributions et de la composition du CSM sont fondées sur trois principes. Le premier, c'est l'indépendance : le Président de la République perd la présidence et le garde des sceaux la vice-présidence du Conseil. (*M. Jacques Mézard marque son approbation*) La procédure de nomination du Secrétaire général et les modalités de réunion seront adaptées en conséquence.

Le deuxième principe, c'est l'ouverture. Nous vivons dans une société qui s'ouvre et aucune institution ne peut rester renfermée sur elle-même. Le Conseil comprendra six personnalités qualifiées nommées par les Présidents de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme c'est le cas pour d'autres organismes. Ces nominations seront soumises à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, qui apporte des garanties. Un avocat sera également membre du Conseil : ce projet de loi organique lève l'incompatibilité entre l'exercice de cette profession et la fonction de membre du CSM.

Troisième principe : la transparence. Le Conseil voit ses attributions renforcées pour ce qui est de la désignation des magistrats : il sera appelé à formuler un avis sur les projets de nomination des magistrats du parquet, y compris le procureur général près la Cour de cassation et les procureurs généraux près les cours d'appel nommés en conseil des ministres. Cela ne peut que renforcer l'indépendance du parquet.

L'autre innovation de cette loi organique, c'est d'offrir aux justiciables le droit de saisir le CSM. Des recours sont déjà possibles pour contester des décisions juridictionnelles, voire le fonctionnement même de l'institution : appel et pourvoi en cassation d'un côté, action en contentieux sur le fondement de la responsabilité de l'État de l'autre. Mais le garde des sceaux et les chefs des cours d'appel sont seuls à pouvoir dénoncer auprès du CSM les manquements éventuels des magistrats. Désormais tout citoyen, s'il estime à l'occasion d'une procédure que le comportement d'un magistrat doit recevoir une qualification disciplinaire, pourra saisir le Conseil. L'accessibilité de ce droit est garantie par le caractère peu contraignant des exigences formelles : le justiciable devra adresser au Conseil une lettre dans laquelle il devra mentionner les faits mis en cause et ses griefs, mais il n'aura pas besoin de se faire assister d'un avocat. Cependant, afin ne pas déstabiliser l'institution judiciaire, nous avons institué un double filtrage. La section compétente du Conseil vérifiera d'abord la recevabilité de la saisine, afin d'empêcher les dénonciations intempestives : nous savons tous que nos concitoyens sont parfois immodérés dans leur critique des magistrats. Certaines conditions devront donc être remplies, portant sur la qualité du requérant ainsi que sur l'objet et le moment de la plainte : l'auteur de la requête devra être un justiciable concerné personnellement par la procédure mise en cause ; la plainte devra porter sur le comportement du magistrat dans l'exercice de ses fonctions ; enfin, en règle générale, elle devra être formulée lorsque le magistrat du siège ne sera plus saisi de la procédure ou que le magistrat du parquet n'en aura plus la charge. Toutefois, à l'initiative de votre commission, il pourra être dérogé à cette règle dans le cas des procédures exceptionnellement longues, car il faut tenir compte des réalités. (*M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois, approuve*)

Le deuxième filtrage tient au fait que le comportement mis en cause devra être susceptible d'une qualification disciplinaire. La section du CSM recueillera les informations nécessaires auprès des chefs de cour, qui disposeront de deux mois pour répondre à sa requête : afin de lever le doute sur le bien-fondé des procédures, il faut que la question soit tranchée rapidement.

La philosophie de ce texte est simple : il s'agit de rapprocher le justiciable de la justice tout en confortant l'indépendance de celle-ci. Le CSM doit être à l'image de la justice du XXI^e siècle : moderne, reconnue de tous, transparente et facteur d'unité nationale. La justice doit être fière de ses valeurs et des principes sur lesquels elle repose ; elle doit aussi être irréprochable et consciente de la nécessité pour chaque magistrat d'être exemplaire ; elle doit enfin être en phase avec la société et au cœur de notre démocratie. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la commission des lois. – Avec la révision du 23 juillet 2008, l'article 65 de notre Constitution consacré au Conseil supérieur de la magistrature est non seulement passé de neuf à onze alinéas, mais il a fait l'objet d'une réécriture totale. La composition, l'organisation et les attributions du Conseil ont été profondément modifiées. Le nombre de ses membres n'appartenant pas à la magistrature a été augmenté, les magistrats devenant minoritaires lorsque les formations statuent sur les nominations mais siégeant à parité avec les non magistrats dans les formations disciplinaires. La révision a mis fin à la présidence du CSM par le Président de la République, qui demeure cependant garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Elle a également fait perdre au ministre de la justice sa vice-présidence. Ce dernier, qui ne sera plus membre du CSM, pourra néanmoins participer aux séances de ses formations, sauf en matière disciplinaire. Le CSM a vu ses attributions renforcées : il est appelé à formuler un avis simple sur la nomination des procureurs généraux. Enfin les justiciables pourront désormais saisir le Conseil, de même qu'ils pourront saisir le Conseil constitutionnel en vertu du nouvel article 61.

Ces réformes, qui touchent un organe essentiel au fonctionnement de la justice de notre pays, seront mises en œuvre par le projet de loi organique aujourd'hui soumis en premier lieu au Sénat. Penchons-nous d'abord sur le nouveau droit de saisine directe du CSM par les justiciables. Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un débat récurrent sur la responsabilité des magistrats. La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats permettait à toute personne physique ou morale estimant que le comportement d'un magistrat était susceptible de constituer une faute disciplinaire de saisir d'une réclamation le Médiateur de la République ; mais cette disposition a été censurée par le Conseil Constitutionnel. La question de la déontologie et de la discipline des magistrats, qui est au cœur du débat sur la justice depuis une dizaine d'années et surtout depuis l'affaire d'Outreau, restait donc sans réponse. C'est pourtant la confiance des citoyens à l'égard de la justice qui est en jeu ; une étude réalisée en 2008 par le CSM montrait que 63 % des personnes interrogées maintenaient leur confiance dans la justice, score moins flatteur que celui des hôpitaux, de l'école, de l'armée, de la police ou de la fonction publique, mais sensiblement supérieur à celui des élus ou des medias.

L'ambition ce projet de loi, sur lequel votre commission a proposé plusieurs amendements, est de trouver un équilibre entre la responsabilité disciplinaire des magistrats, fondée sur leurs obligations déontologiques, et la préservation de la sérénité et de l'indépendance de la justice.

Il convient donc de donner à la saisine du justiciable son plein effet sans prendre le risque de déstabiliser les juges. C'est là une évolution considérable dans la compétence disciplinaire du CSM dont les saisines annuelles par le ministre de la justice ou les chefs de cour se comptaient jusqu'à présent sur les doigts d'une ou des deux mains et qui se compteront vraisemblablement par dizaines ou par centaines dans les années à venir. La révision constitutionnelle et la loi organique répondent sur ce point à la demande largement exprimée de renforcer la responsabilité disciplinaire des magistrats. Comme l'écrivait Guy Canivet, ancien Premier président de la Cour de cassation et Julie Joly-Hurard : « l'époque où l'on présupposait que l'autorité et le crédit de la justice reposaient sur le silence gardé à propos des fautes commises par les juges, pour maintenir, par la dissimulation, le mythe du juge irréprochable, est aujourd'hui révolue, La culture du secret n'est socialement plus admise. Bien au contraire, l'autorité de la justice comme la confiance des justiciables en celle-ci sont actuellement et plus que jamais fondées sur la transparence de la procédure et de la jurisprudence disciplinaires, qui permet à tout citoyen de vérifier que les fautes révélées sont effectivement et proportionnellement sanctionnées ».

Votre commission des lois a également voulu renforcer l'indépendance de la justice. Dans la mesure où le constituant, à l'initiative du Sénat et notamment de Jean-Jacques Hyest, rapporteur du projet de révision constitutionnelle, a voulu la parité entre magistrats et non magistrats dans les formations du CSM siégeant en matière disciplinaire, la commission a veillé à cette parité ne puisse être contournée par exemple en cas d'absence des présidents de formation. Rappelons que, dans l'Union européenne, tous les conseils de justice homologues du CSM sont majoritairement composés de magistrats à deux exceptions près, la Belgique et la République slovaque, qui pratiquent une stricte parité. Cette exigence est également exprimée dans plusieurs textes européens dont la Charte européenne sur le statut des juges du Conseil de l'Europe.

Enfin, votre commission, voulant garantir l'impartialité du CSM, a inscrit dans le texte organique les obligations déontologiques particulières d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité que doivent remplir ses membres. Elle a aussi précisé les conditions dans lesquelles un membre doit s'abstenir de siéger en raison des doutes que sa présence ou sa participation au délibéré pourraient faire peser sur l'impartialité de la décision rendue. Elle a enfin cherché à concilier la présence ès-qualité d'un avocat au sein du CSM, voulue par le constituant, avec le conflit d'intérêts que peut créer la poursuite de ses activités au sein des tribunaux, et avec le trouble légitime que pourrait éprouver un justiciable apprenant que le conseil de son adversaire pourrait intervenir dans le déroulement de la carrière du juge de leur différend.

Le souci de l'unité du corps judiciaire, à laquelle votre commission demeure attachée en dépit des turbulences que rencontre aujourd'hui le statut du parquet, a également inspiré certains amendements portant par exemple sur la création de commissions des requêtes, communes au siège et au parquet, pour filtrer les saisines des justiciables.

Puisse cette étape importante de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de juillet 2008 contribuer à réconcilier les Français avec leur justice et favoriser des relations apaisées entre les différents pouvoirs ! Votre commission vous invite à adopter ce projet de loi organique enrichi des amendements qui l'ont d'ores et déjà modifié pour constituer le texte dont nous allons débattre. (*Applaudissements à droite*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. –La réforme du Conseil supérieur de la magistrature était souhaitée par les magistrats après le choc de l'affaire d'Outreau. L'article 65 issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008 permet notamment la saisine du CSM par un justiciable, saisine qui est, dans son principe, une incontestable avancée. Cependant, cette réforme n'a pas créé les conditions de la véritable indépendance du Conseil supérieur laquelle serait pourtant nécessaire à la crédibilité de l'institution. Elle ne permet pas non plus le retour de la confiance de nos concitoyens envers leur justice et ne favorise pas la transparence que vous évoquez -ou que vous invoquez, je ne sais comment dire... Cette indépendance est entachée par l'intervention permanente du politique sur les acteurs de la justice, par la régulière mise au pas des procureurs ou par l'instrumentalisation des juges, boucs émissaires bien commodes dans la propagande sécuritaire. Elle est aussi entachée par l'annonce de la suppression du juge d'instruction par le Président de la République, chef de l'exécutif, chef de la majorité, chef du parti majoritaire de la majorité, qui commande à la justice et aux médias...

Certes, le Président de la République ne préside pas le CSM -affichage oblige- mais, hélas, le poids de l'exécutif y reste tout à fait déterminant. Le garde des sceaux n'en est plus vice-président mais il participe de droit aux séances des formations du CSM, sauf en matière disciplinaire et sa présence ne peut être considérée comme formelle. Le Président de la République nomme deux des membres du CSM selon la procédure de l'article 13 de la Constitution, c'est-à-dire après avis des commissions des lois des deux assemblées, avis forcément favorable puisqu'il faudrait les trois cinquièmes de leurs membres pour s'y opposer. Il nomme aussi le Secrétaire général du Conseil supérieur sur proposition du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général, après avis du CSM. Magistrats et personnalités qualifiés ne sont pas à égalité, comme nous l'aurions souhaité ; les non-magistrats sont majoritaires, si bien que, compte tenu de leur mode de nomination, l'emprise de l'exécutif reste très forte sur les décisions du CSM.

Nous sommes donc opposés à l'article 65 de la révision constitutionnelle et à ce projet de loi organique qui ne fait que l'organiser.

Le justiciable pourra saisir le Conseil supérieur d'une plainte contre un magistrat et sa saisine sera filtrée par une commission des requêtes qui statuera sur sa recevabilité pour écarter les plaintes manifestement infondées et qui ont simplement pour but de retarder l'instance. Le magistrat mis en cause en est informé dès que la commission des requêtes décide de l'examen de la plainte et de la qualification disciplinaire à lui accorder. Elle peut aussi entendre ce magistrat.

Cependant, en cas de partage égal des voix dans la commission de requêtes, la plainte est tout de même transmise à la formation compétente du Conseil supérieur. Or le doute devrait pouvoir bénéficier au magistrat mis en cause et il serait plus juste, dans un tel cas, de classer la plainte sans suite : une décision aussi grave pour la carrière d'un magistrat ne devrait être prise qu'à la majorité. De plus cela serait cohérent le reste du texte puisque la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature qui se prononce sur l'existence d'une faute doit, en cas de partage égal des voix émettre « un avis en faveur de l'absence de sanction ».

J'en viens au grand problème : l'intervention de l'exécutif dans la procédure de décision. Si la plainte du justiciable est rejetée par la commission des requêtes, le garde des sceaux peut toujours saisir le Conseil supérieur. C'est là une atteinte à l'indépendance de la justice et à la crédibilité de l'institution qui pourra voir sa décision de ne pas poursuivre un magistrat remise en question par le pouvoir politique. Cela remet en question le principe même de la séparation des pouvoirs et l'Union syndicale des magistrats estime que « c'est la marque, même symbolique, que le pouvoir politique entend garder en toutes circonstances le contrôle de la discipline ». Cette disposition porte aussi atteinte à la règle qui veut que l'on ne soit pas jugé deux fois pour la même chose. La décision de rejeter la plainte du justiciable prise par la commission des requêtes ne doit être susceptible d'aucun recours sous la pression de l'opinion publique. Le mode de désignation des membres du CSM doit renforcer la légitimité de ses membres. Ainsi l'avocat devrait être élu par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux car cela renforcerait son autorité et le placerait sur un pied d'égalité avec le conseiller d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État. Le secrétaire général doit lui aussi voir son autorité renforcée en étant désigné à la suite d'un avis conforme de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. La plus grande légitimité possible dans les nominations évitera les polémiques inutiles.

Je déplore aussi le peu de prérogatives accordées à la formation plénière du Conseil supérieur. S'il est prévu qu'elle peut répondre aux demandes d'avis

formulées par le Président de la République mais aussi sur toute question relative à la déontologie des magistrats ou au fonctionnement de la justice dont la saisit le garde des sceaux, elle ne peut être à l'initiative d'avis portant sur des atteintes à l'indépendance de la Justice. Or cette possibilité renforcerait sa crédibilité dans l'opinion publique et éviterait l'instrumentalisation par les autorités politiques de certaines affaires. A cette formation plénière complètement absente en matière disciplinaire, la loi organique n'octroie pour prérogative que la possibilité d'élaborer et de rendre public « un recueil des obligations déontologiques des magistrats ».

De plus, certaines sanctions disciplinaires paraissent excessives : suspendre les droits à pension d'un magistrat alors que celui-ci a cotisé est contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Nous avons déposé un amendement à ce sujet que vous pourriez accepter.

Pour conclure, si ce texte accorde désormais au justiciable la possibilité de saisir l'institution, il est ambigu en conservant à l'exécutif le droit d'intervenir sur une décision du CSM. Parce qu'il ne remplit pas son objectif de renforcer l'indépendance de la justice, nous voterons contre, comme nous l'avons fait lors de la révision constitutionnelle. (*Applaudissements à gauche*)

M. François Zocchetto. – Le CSM est communément défini comme la clé de voûte de l'autorité judiciaire, le gardien de son indépendance et le symbole de l'unité du corps judiciaire. La révision constitutionnelle de juillet 2008 entraîne une réforme du CSM plus profonde que celle de juillet 1993, que nous avons approuvée. Tout d'abord, sa présidence et sa vice-présidence ne seront plus assurées respectivement par le Président de la République et le ministre de la justice et sa composition sera ouverte à six personnalités qualifiées, qui ne seront ni parlementaires ni membres de l'ordre judiciaire ou administratif, de sorte que les magistrats ne seront plus majoritaires. Ce sont là des avancées essentielles, de même que la possibilité accordée aux justiciables de saisir directement le Conseil. Cette question, à l'origine de nombreux travaux parlementaires, avait fait l'objet d'un avant-projet de loi organique en 1999 et d'un mécanisme faisant intervenir le Médiateur de la République, imaginé lors de travaux de la commission « Outreau », au demeurant fort laborieux (*M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission, approuve*) qui a été censuré par le Conseil constitutionnel. Seront désormais recevables les plaintes des justiciables mettant en cause le comportement d'un magistrat – Mme la ministre y a insisté – dans l'exercice de ses fonctions susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. La commission des requêtes fera office de filtre, ce qui est indispensable pour éviter certaines manœuvres dilatoires que nous connaissons bien en tant qu'élus locaux. La commission a opportunément

prévu une dérogation au principe que la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui reste saisi de la procédure restreinte, au cas où « la procédure concernée et le manquement évoqué le justifient ».

Quelques mots sur une autre modification introduite par la commission, celle visant à interdire à l'avocat, membre du CSM, de plaider ou d'agir en conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure. J'approuve cet amendement de nature à éviter les conflits d'intérêt. Nous devrions peut-être le compléter en prévoyant le cas où le magistrat du siège, membre de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet, a jugé une affaire dans laquelle intervenait le magistrat du parquet concerné, et réciproquement.

Enfin, plusieurs membres de mon groupe s'inquiètent du sort des dispositions tendant à garantir la parité entre magistrats et non magistrats dans les formations disciplinaires à l'article 11 *bis*. Je suivrai la position de notre rapporteur, qui suggère de renvoyer au Conseil l'appréciation des modalités de rétablissement de la parité, plutôt que celle du Gouvernement consistant à supprimer ce dispositif au motif de sa potentielle inconstitutionnalité.

Pour finir, je remercie M. Lecerf d'avoir fait en sorte, par son excellent travail, que chaque membre de la commission puisse mieux comprendre ce texte pour le faire évoluer ! (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jean-Pierre Michel. – Nous maintiendrons notre position sur l'article 65, qui avait donné lieu à d'importants débats lors de la révision constitutionnelle, et voterons contre ce projet de loi organique. Dans un débat contraint, notre rapporteur, qui a toujours à cœur d'améliorer les textes, (*sourires au banc de la commission*) n'a pu apporter que des améliorations marginales.

Ce texte concerne-t-il le CSM ? Non, seulement une des ses formations sur les cinq : deux formations pour la carrière des magistrats, deux pour la discipline et une formation prétendument plénière -j'y reviendrai. Cette architecture, qui accentue la distinction entre le siège et le parquet, est contraire à l'objectif affiché de l'unité du corps judiciaire et aux standards européens. De plus, si la réforme de la procédure pénale annoncée est réalisée, il aurait été souhaitable que le parquet bénéficie de la garantie de son indépendance. Ce fractionnement est synonyme pour le CSM de perte d'influence d'autant que la formation dite « plénière » ne comprend pas tous les membres du CSM. Sans compter que le Gouvernement, dans son projet initial, avait prévu que seul l'exécutif pourrait saisir le CSM, l'histoire récente ayant démontré l'important rôle que joue l'auto-saisine du CSM lorsqu'un magistrat est pris à partie par les autorités politiques.

En réalité, on accentue la présidentialisation du régime. Soit, le Président de la République ne présidera plus le CSM. La belle affaire ! L'avancée est

mince même si elle a pour conséquence heureuse que les membres de son cabinet ne pourront plus assister aux réunions du Conseil. De plus, dans ces conditions, comment garantira-t-il l'indépendance de l'autorité judiciaire, rôle qui lui est conféré par l'article 64 de la Constitution ? Peut-être en s'abstenant de critiquer des décisions judiciaires et de se porter partie civile devant des juridictions alors qu'il bénéficie d'une immunité totale...

M. Robert Badinter. – Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. – La liberté et l'impartialité des magistrats, notions que je préfère à celle d'indépendance, seront-elles assurées quand les membres extérieurs du CSM seront choisis par l'exécutif et les présidents des assemblées, ce qui accentuera le fait majoritaire ? De plus, parmi les membres choisis, pourquoi un avocat ? On aurait très bien pu penser aussi à un membre de la Cour des comptes ou à un professeur de droit... Est-ce parce qu'il est le porte-parole des justiciables ?

Il y a aussi des problèmes pratiques. Pourquoi l'avocat est-il désigné par le président du Conseil national des barreaux plutôt qu'élu ? Ne cherchons pas d'explications, elles ne seraient pas satisfaisantes. L'avocat pourra continuer à exercer alors que pour tous les autres membres du CSM, c'est exclu. Il pourra connaître de la carrière des juges devant lesquels il plaidera ! Cela est à l'évidence contraire aux règles d'un procès équitable établies par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Nous proposons que l'avocat désigné ne puisse ni exercer, ni demeurer associé dans un cabinet de groupe, ce qui reviendrait au même. La mesure est indispensable mais il faudra alors trouver la perle rare, avocat proche de la retraite par exemple.

Sur la désignation des magistrats, aucun progrès : la haute hiérarchie -moins de 10 % du corps- aura quatre magistrats au CSM, contre trois pour tous les magistrats des cours et tribunaux. Il eût fallu profiter de la révision constitutionnelle pour mieux refléter la composition de la profession, autrement dit, abandonner la représentation par collège au profit d'une élection au suffrage universel direct.

Les pouvoirs du CSM sont-ils renforcés ? Nullement. Le projet de réforme avorté de 1998-1999, voté pourtant par les deux assemblées, était plus innovant. L'ensemble des nominations au sein des parquets était soumis à l'avis conforme de la formation spécialisée du CSM. Il ne s'agit pas de revendiquer l'indépendance du parquet, qui est une ineptie, puisque celui-ci applique la politique pénale du Gouvernement. Mais la limite est dépassée lorsque la Chancellerie donne l'ordre de ne pas agir ou de choisir telle procédure pénale plutôt que telle autre, comme cette invention saugrenue du parquet de Paris qui, dans une enquête préliminaire, vient de mettre des pièces à disposition de la personne mise en cause...

M. Pierre-Yves Collombat. – Quelle innovation...

M. Jean-Pierre Michel. – Si demain le juge d'instruction est supprimé, les membres du parquet auront encore plus besoin de garanties statutaires, car on peut supposer qu'ils ne seront pas toujours dans la ligne de l'exécutif -souvenez-vous de ce qui est arrivé il y a peu aux procureurs généraux d'Angers ou de Riom.

Seul élément positif, la saisine par le justiciable. Après Outreau, le pouvoir politique s'est dit qu'il fallait trouver quelque chose, il a trouvé et puis le Conseil constitutionnel y a mis le holà. On veut aujourd'hui que les justiciables puissent saisir le CSM, très bien, je crois que les syndicats de magistrats y sont favorables -ils y ont quelque courage car l'ensemble du corps ne doit pas être enthousiaste... Mais il fallait bien restaurer la confiance en la justice ! Cette solution me semble bonne, si elle n'est pas instrumentalisée dans le but de déstabiliser la justice. Car inévitablement, à l'issue d'un procès pénal, le justiciable est mécontent, et dans un procès civil, une partie sur deux.

Les justiciables pourront saisir le CSM lorsqu'ils estimeront que le comportement des magistrats est susceptible de constituer une faute. Si le magistrat profère des insultes, la chose est claire. Mais ne pas agir constitue-t-il un « comportement » ? Un juge d'instruction qui, malgré des demandes répétées, refuse de procéder à des expertises ou des auditions est-il fautif ? Il est libre de mener l'instruction... Le parquet est indivisible, le substitut n'a pas d'autonomie : est-ce par conséquent le procureur qui porte la responsabilité ? Tout dépend s'il s'agit ou non d'une faute détachable. A quel moment la saisine doit-elle intervenir ? Et quels sont les pouvoirs d'investigation du CSM ? Il n'en a pas, si bien qu'il renverra les affaires aux chefs de cour, demandant un rapport. Nous défendrons un amendement tendant à donner au Conseil supérieur un pouvoir d'investigation.

Malgré l'habillage, l'indépendance de l'autorité judiciaire ne sort pas renforcée, elle est au contraire encore fragilisée par la nouvelle donne constitutionnelle. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Jacques Mézard. – Le projet de loi organique concerne une question importante, l'indépendance de la justice, l'un des piliers de l'État de droit. Tout justiciable pourra saisir directement le CSM s'il se pense victime de comportements arbitraires. Selon mon groupe, ce texte améliore la situation sur deux points. Cela suffira-t-il cependant pour restaurer la confiance en la justice ? Je n'en suis pas certain. Coupera-t-on ainsi le cordon ombilical avec le pouvoir exécutif ? La plume doit-elle toujours être servie ?

Nos compatriotes ont peur de la justice. Ils doutent de son indépendance. Or, ce n'est pas par la communication que l'on rétablit la confiance, mais par une action au quotidien, par des moyens, par la recherche d'un équilibre entre indépendance des

magistrats et respect du justiciable. La justice humaine restera faillible. Travaillons à ce qu'elle soit plus juste. Or la recherche de la sagesse est peu compatible avec le règne de la statistique et du carriérisme.

En 126 années, l'histoire du CSM a connu bien des péripéties. Le Conseil fut d'abord simple formation de la Cour de cassation ; c'est en 1946 que le constituant a consacré son existence et sa compétence sur les questions disciplinaires et de carrière. Mais le ver était dans le fruit : le pouvoir politique conservait *ab initio* la mainmise sur le CSM. La Constitution de 1958 a prolongé cet état de fait : le pouvoir judiciaire a été rabaissé au rang d'une « autorité » ; la préséance du Président de la République sur le CSM était confirmée. Le chef de l'État devenait à la fois le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et son censeur...

Il fallut une pathétique histoire d'hélicoptère envoyé dans l'Himalaya récupérer un magistrat pour que le politique admette la nécessité de rompre le cordon. La réforme Guigou visait à interdire les instructions individuelles de la Chancellerie, à rendre conformes les avis donnés par le CSM, à élargir ses compétences dans la gestion des carrières. Mais cette réforme ne vit pas le jour, pour les raisons que l'on sait.

L'affaire d'Outreau a beaucoup marqué les esprits ; elle fut un véritable choc pour nos concitoyens. Tout le monde a estimé indispensable une remise à plat de l'instruction, de la gestion des carrières, des procédures disciplinaires.

La réforme de l'article 65 fut donc introduite dans le toilettage constitutionnel de juillet 2008. Et l'on nous affirma qu'il était révolu, le temps où le politique se mêlait outrageusement du judiciaire.

Il est vrai que la nouvelle rédaction comporte un point positif, puisque le CSM n'est plus présidé par le chef de l'État. Cependant, la tutelle politique demeure, puisque les magistrats sont minoritaires dans chacune de ses formations, face à des personnalités extérieures, nécessairement adouées par le pouvoir politique. Il est louable d'avoir ouvert le conseil à d'autres légitimités, mais pas dans ces conditions.

En outre, le simple avis donné par le CSM sur la nomination des membres du parquet jette le trouble, car nombre de précédents ont montré que l'avis peut être rangé au rayon des accessoires démocratiques.

Le chemin est donc long, qui garantirait aux CSM une pleine autonomie.

Comme je l'ai dit, la mise en minorité des magistrats pose problème à l'heure où de nombreux textes internationaux recommandent la parité. Ainsi, la recommandation n° R 94-12 du conseil des ministres du Conseil de l'Europe impose que l'autorité compétente soit indépendante du Gouvernement et de l'administration. La charte européenne sur le statut des juges édictée en 1998 par le Conseil de l'Europe impose que des juges élus par leurs pairs représentent

au moins la moitié d'une instance indépendante des pouvoirs exécutifs et législatifs. Allant plus loin, l'avis n°10 du Comité consultatif des juges européens adopté à Strasbourg en octobre 2007 impose une instance comptant une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs. Enfin, l'Association européenne des magistrats a exprimé en mai 2008 les graves préoccupations que lui inspirait la réforme du CSM.

Ces critiques s'inscrivent dans le souci largement partagé en Europe quant à la politique pénale la France. On ne peut détacher cette réforme de celles qui vous menez, dont il conviendra de démontrer qu'elles rendent la justice plus impartiale, indépendante et efficace. La suppression annoncée du juge d'instruction préservera-t-elle mieux les libertés publiques ? Les futurs procureurs omniscients ne rendront-ils compte qu'au garde des sceaux ? Ce projet inquiète le Conseil de l'Europe.

Toutefois, le texte discuté aujourd'hui se borne à l'application d'un article constitutionnel. Les objectifs affichés ne peuvent que susciter l'adhésion : qui pourrait combattre l'accès des justiciables au CSM, l'indépendance de la justice et l'impartialité du Conseil ?

Le texte détermine les modalités pratiques de désignation, de vacances ou d'incompatibilité applicable aux membres des deux formations du Conseil. Bien qu'avocat honoraire, je me demande pourquoi un avocat doit siéger au CSM. Au demeurant, il est bon que notre commission ait atténué les risques de conflits d'intérêts en interdisant à l'avocat membre du CSM de plaider ou d'être conseil juridique d'une partie engagée dans l'instance en cause. Cette limitation est utile, mais insuffisante puisque -notre rapporteur l'a relevé- un membre de la formation compétente envers les magistrats du siège examine en quatre ans la situation de presque tous les juges. On comprend les risques d'atteinte à l'impartialité lorsqu'un avocat plaide face à quelqu'un dont il pourra influencer la carrière. Je partage l'analyse de nos collègues socialistes, dont je soutiendrai les amendements sur ce point. Il aurait été plus sûr d'interdire à l'avocat de plaider ou de conseiller quiconque durant son mandat. Idéalement, il faudrait l'obliger à céder les parts qu'il détient dans une Scop. Enfin, au lieu de faire désigner cet avocat par le président du Conseil national des barreaux sur avis conforme de l'assemblée générale, il aurait semblé normal de s'en remettre au vote de cette assemblée.

Tirant les leçons de la désastreuse affaire d'Outreau, ce texte permet à tout justiciable de saisir le CSM s'il estime qu'un magistrat a commis une faute disciplinaire le concernant. J'approuve le garde-fous mis en place, comme le filtrage administratif préalable, car nos concitoyens ne sont pas toujours faciles, *a fortiori* les plaideurs. Le rapporteur a fait adopter un amendement rendant la définition de la faute disciplinaire compatible avec les limitations fixées le

1^{er} mars 2007 par le Conseil constitutionnel. Ainsi, l'engagement de poursuites disciplinaires sera subordonné à la constatation d'une violation par une décision de justice devenue définitive. Cette garantie renforce les droits du magistrat mis en cause.

En toute hypothèse, les graves dysfonctionnements du service public de la justice ne doivent pas jeter l'opprobre sur toute la magistrature. Les mesures proposées semblent aller dans le bon sens : protéger le justiciable sans déstabiliser le juge.

Je m'interroge cependant sur certains aspects de l'article 18. Le délai d'un an imparti au justiciable pour saisir le CSM après la fin de la procédure n'est-il pas trop bref au regard des enjeux ? D'autre part, qu'est-ce qu'une « décision irrévocable mettant fin à la procédure » et en quoi se distingue-t-elle d'une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée ?

Mme le garde des sceaux, vous avez déclaré le 29 septembre que ce texte assurerait l'indépendance, l'ouverture et la transparence du CSM. Or, ces louables objectifs exigent d'y aller sans demi-mesure. De nombreux collègues ont insisté sur l'indépendance budgétaire du CSM. Des inquiétudes sont apparues en matière de transparence des avis, dont la motivation est nécessaire. Enfin, je suis étonné que vous ayez répondu le 29 septembre que la simplicité de la procédure ne justifierait guère l'intervention d'un avocat, donc l'accès à l'aide juridictionnelle. Un justiciable démuné venant se plaindre de son jugement devant le CSM n'aurait pas besoin d'un conseil ? Il reste du chemin à parcourir...

En majorité, les membres de mon groupe s'abstiendront. Aucun ne votera contre. *(Applaudissements au centre et sur certains bancs à gauche)*

M. Patrice Gélard. – *(Applaudissements à droite)* Il est très difficile de prendre la parole après deux avocats et un magistrat. J'interviendrai donc avec modestie, d'autant plus que Mme le garde des sceaux et le rapporteur ont déjà dit presque tout ce que je voulais exprimer.

Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, nous assistons à un développement constitutionnel démocratique sans précédent. Les droits de nos concitoyens ont été considérablement accrus. Ainsi, la loi organique appliquant l'article 61-1 de la Constitution permettra de saisir le Conseil constitutionnel par voie d'exception d'inconstitutionnalité. Aujourd'hui, nous discutons un projet de loi organique appliquant l'article 65 de la Constitution, là encore pour doter nos concitoyens de droits supplémentaires. Nous examinerons plus tard un texte organique appliquant l'article 11 de la Constitution, pour que nos concitoyens puissent demander l'organisation d'un référendum. Je me garde d'oublier la loi organique sur le Défenseur des droits, ni celle appliquant l'article 13 de la Constitution afin d'encadrer les nominations de personnalités par le Président de la République ou le

président d'une assemblée parlementaire : désormais, il faudra l'accord des commissions parlementaires compétentes.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – L'avis !

M. Patrice Gélard. – Il sera public...et l'on sait ce que vaudra un avis défavorable.

Le nouvel article 65 de la Constitution aura des effets spectaculaires, puisque le Président de la République ne présidera plus le CSM. De même, le garde des sceaux n'en sera plus vice-président, tout en pouvant assister aux séances non disciplinaires. Il s'agit d'une avancée considérable dans la séparation des pouvoirs.

En France, la Constitution a institué une autorité judiciaire, non un pouvoir judiciaire. C'est pourquoi le Président de la République présidait le CSM et garantissait l'indépendance de la magistrature. Les choses vont évoluer : le fait que le Président de la République ne soit plus président du CSM ni le garde des sceaux vice-président aura des conséquences beaucoup plus importantes que nous ne le supposons maintenant.

Nous aurons toujours deux formations, mais avec une représentation différente des magistrats, qui deviennent minoritaires, passant de six contre quatre à sept contre huit, du moins si un conseiller d'État ou un avocat n'est pas un magistrat... Plusieurs intervenants se sont interrogés sur la nomination d'un avocat. Je regrette l'absence de toute mention d'un professeur de droit, car il y en a toujours eu un depuis la création du CSM. Ce ne sera pas nécessairement le cas à l'avenir.

Quoi qu'il arrive, il y aura toujours un avocat. Je m'interroge sur la raison profonde de ce choix, mais je ne peux pas revenir sur le texte de la Constitution que nous avons votée.

Ce projet de loi organique contient une innovation considérable : dorénavant, le CSM pourra être saisi par un justiciable. Cette loi est relativement courte, et il y a peu d'amendements. Elle ne permet pas de remettre en cause notre organisation judiciaire, et notamment le statut du procureur. Tout amendement en ce sens constituerait un cavalier.

La première partie complète harmonieusement la Constitution en précisant l'organisation et le fonctionnement du CSM. Les amendements adoptés par notre commission l'ont améliorée, pour ce qui concerne notamment le statut de l'avocat et du Secrétaire général, et le maintien de la parité dans les formes disciplinaires. Les compétences de la formation plénière seront étendues à la déontologie, ce qui conditionnera dans une certaine mesure la mise en jeu des magistrats et du procureur.

J'en viens à la partie la plus novatrice : les modalités de saisine du CSM. L'affaire est très importante car cette instance a été reprise dans les

Constitutions de pays de l'Union européenne venus à la démocratie depuis une vingtaine d'années. La nouvelle formule pourra donc être suivie par la Bulgarie ou la Pologne.

Tout d'abord, il faut une plainte : c'est le point de départ. Deuxième temps, les plaintes seront filtrées par la commission des requêtes. Faut-il plusieurs commissions distinctes, pour les magistrats et les procureurs, le siège et le parquet ? Il y a, dans ce cas, un risque de divergence des jurisprudences. De toute façon, un filtre s'impose.

Ensuite, la commission des requêtes doit avoir des moyens. La loi organique prévoit de déléguer un magistrat pour mener des investigations sur place. Le CSM disposera-t-il de moyens suffisants ? Cette instance comprendra désormais des membres occupés à plein temps, dont il faudra financer les déplacements et autres dépenses nouvelles. Enfin, il y aura la désignation d'un rapporteur, qui aura lui aussi la possibilité de déléguer.

A l'issue de cette procédure, la section disciplinaire statuera sur la plainte. Il faudra absolument dégager des moyens supplémentaires pour le CSM, notamment auprès de son Secrétaire général. Il existe en outre un risque d'engorgement des commissions de requête et du CSM car, lorsque l'on ouvre une brèche, après un temps de latence, les requêtes se bousculent. Cela pourrait se produire d'ici un peu plus d'un an. Certains magistrats risquent alors d'être fragilisés, tels les juges aux affaires familiales, susceptibles de faire l'objet de la vindicte d'une personne aux torts de laquelle un divorce a été prononcé ou qui a perdu la garde de ses enfants. Les juges des mineurs peuvent eux aussi être poursuivis par des haines tenaces, comme les juges d'application des peines dont les décisions risquent d'être systématiquement contestées. Enfin, les justiciables peuvent vouloir contraindre les procureurs, ayant classé une plainte sans suite, à s'expliquer. Les risques de déstabilisation des magistrats existent, et il faudra trouver les moyens de les protéger, par exemple en sanctionnant financièrement les recours abusifs.

Jacques Mézard a évoqué la possibilité d'étendre l'aide juridictionnelle aux recours devant le CSM : c'est une bonne question, qui ne relève cependant pas de la loi organique.

Ce projet de loi organique apportera des progrès remarquables, et certaines évolutions dans le fonctionnement du CSM sont réclamées depuis des années. Le groupe UMP votera ce texte à l'unanimité. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs UMP*)

Mme Virginie Klès. – Ce projet de loi organique est-il un bon texte ? Contribue-t-il à améliorer le fonctionnement de la justice, donne-t-il aux juges une plus grande sérénité, la certitude qu'ils rendront désormais leurs jugements dans une plus grande

impartialité, avec une plus grande indépendance, en faisant preuve d'encore plus d'intégrité ?

Selon vous, il serait nécessaire de renforcer la confiance du citoyen dans sa justice. Cette confiance ne serait pas si détériorée sans les déclarations tonitruantes et caricaturales, démagogiques et populistes, émanant parfois du plus haut niveau de l'État. L'insatisfaction des justiciables français vient plutôt de la lenteur de notre justice et des délais nécessaires à l'aboutissement des procédures. Je fais d'ailleurs partie de ces insatisfaits. Mais soit : modernisons, améliorons, luttons contre les reproches de corporatisme, fondés ou non. La justice se doit d'être particulièrement exemplaire.

N'oublions pas qu'un arbre peut cacher une forêt. Ce texte peut sembler un détail dans de multiples réformes, judiciaires mais aussi sécuritaires ou touchant à l'information, à la communication, etc. Nous assistons à la transformation de notre modèle républicain en une monarchie patrimoniale despotique concentrant tous les pouvoirs entre deux seules mains. Dans le domaine judiciaire, nous ne pouvons faire abstraction des réformes à venir. Ce texte est une pierre, sans doute discrète mais certainement indispensable, dans un dispositif complexe et redoutable sous des apparences banales.

Gardons en mémoire les perspectives annoncées quant aux prérogatives réservées demain au parquet, aboutissant à un monopole dangereux puisque le statut de ce dernier ne lui garantit toujours pas une indépendance réelle vis-à-vis des interventions politiques. Pour ce qui est de la nomination des magistrats du parquet, on ne peut pas faire abstraction de l'indépendance du Gouvernement quant à l'avis émis par le CSM. Ces dernières années, l'exécutif a largement usé de cette possibilité.

Indépendance de la justice, disions-nous ? Une avancée significative doit pourtant être relevée ici : le Président de la République ne préside plus le CSM. Il n'y aurait donc plus d'ingérence du pouvoir politique dans les débats et délibérés de ce dernier ? Bel effet d'annonce, mais poudre aux yeux des citoyens car les six personnalités extérieures à la magistrature seront nommées par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. Le fait majoritaire et l'ingérence du politique persistent. Pourquoi le CSM doit-il être composé majoritairement de non-magistrats lorsqu'il exerce des compétences de nomination ?

Il est regrettable que sa composition ne soit pas paritaire. Pour quelles raisons les professionnels ne sont-ils jamais écoutés par le Gouvernement ? Défiance ? Ne s'agissait-il pas, pourtant, de restaurer la confiance ? Il aurait été plus efficace d'arrêter d'agiter le spectre du corporatisme et de manifester notre confiance à nos magistrats avec des mesures de bon sens.

L'absence de définition de la qualification des personnes désignées est-elle de nature à renforcer leur indépendance vis-à-vis de l'autorité de nomination ? Nous en doutons !

Ce projet de loi s'est également fixé comme noble objectif d'adapter le fonctionnement de notre justice aux exigences d'une démocratie moderne. La procédure de saisine par le justiciable du CSM devait permettre cette révolution. L'idée était belle, mais il ne s'agit hélas que d'un simple affichage. Les conditions de saisine du CSM seront en effet d'une grande complexité et donc d'un accès difficile et inégal pour le justiciable.

Bien évidemment, les magistrats ne doivent pas être intouchables, mais les dispositions promises doivent pouvoir être réellement utilisables. Ainsi, la sanction d'un comportement éventuellement fautif d'un magistrat est possible, grâce notamment à la procédure disciplinaire de droit commun sur saisine du garde des sceaux. Il est malheureusement vrai que des magistrats indécents n'ont fait l'objet d'aucune poursuite disciplinaire. Votre Gouvernement, qui se prétend volontariste en la matière, agit peu.

Enfin, s'il est nécessaire d'écarter les plaintes irrecevables, il est curieux de maintenir la possibilité pour le garde des sceaux de saisir le CSM « des faits dénoncés » alors même que la section de filtrage a rejeté la plainte du justiciable. Le pouvoir politique gardera donc le contrôle de la discipline, en revenant au besoin sur une décision du CSM. Pourquoi tant de défiance et d'irrespect à l'égard d'une institution dont vous prétendez renforcer l'indépendance ?

Pour en revenir à la question que je me posais en début d'intervention, non, je ne pense pas que ce projet de loi soit un bon texte. (*Applaudissements socialistes*)

M. Hubert Haenel. – Tout d'abord, je tiens à saluer l'important travail effectué par notre rapporteur.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Bravo !

M. Hubert Haenel. – Ayant occupé des fonctions au Conseil supérieur de la magistrature il y a fort longtemps, ayant été rapporteur de la réforme de 1993, ayant été magistrat et membre du Conseil d'État, je me permets de vous livrer quelques réflexions sur un thème fondamental pour le bon fonctionnement de la démocratie et l'équilibre institutionnel : quelle indépendance pour la justice ?

Lors de l'audience solennelle de début d'année de la Cour de cassation, le Président de la République a souhaité « tracer le chemin d'une justice renouvelée ». Fort justement, il rappelait que la « réflexion sur la justice ne saurait être le seul apanage des juges » mais devait au contraire « s'ouvrir sur la société tout entière ». C'est le sens de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature opérée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La révision a mis fin à la présidence du CSM par le Président de la

République et à la vice-présidence de droit du ministre de la justice, mais elle a aussi prévu que cette instance sera désormais composée en majorité de non magistrats. Le CSM retrouvera ainsi sa légitimité auprès de nos concitoyens. Un CSM composé en majorité de magistrats revenait à faire de la magistrature une sorte de corps séparé de la société, ne rendant des comptes qu'à lui-même. Or, dans une démocratie, il n'y a pas de légitimité sans responsabilité.

En outre, la révision a ouvert aux justiciables la faculté de saisir le CSM. Ce faisant, elle garantit aux citoyens que leurs griefs concernant le comportement des magistrats seront examinés de façon impartiale par une instance clairement identifiée. Fonctionnant de façon plus transparente, la justice est confortée dans son dépendance et son autorité :

Cette importante réforme invite à approfondir la réflexion sur ce que doit être l'indépendance de la justice. On s'accorde, en effet, pour considérer qu'une justice qui marche est une justice indépendante du pouvoir politique mais aussi de toute forme de pression de nature à jeter la suspicion sur les décisions qu'elle rend. Pour atteindre cet objectif, le remède souvent évoqué est de couper le cordon ombilical entre la justice et le pouvoir politique, car c'est là que prendrait racine, au pire, le syndrome de la dépendance et, au mieux, le poison de la suspicion ! S'il s'agit de prohiber toute forme de manœuvre politique qui viendrait influencer sur le cours normal de la justice, voire l'entraver, on ne peut que souscrire à la démarche. En revanche s'il s'agit de mettre en cause le lien fondateur et essentiel qui confère aux magistrats leur légitimité, aux juridictions leurs pouvoirs et à leurs décisions leur portée, alors il faut rejeter toute remise en cause et, au contraire, conforter ce lien.

Nous devons en effet sans cesse revenir à la source de ce qui fonde notre justice dans le cadre de notre régime démocratique : dans la République, le juge n'est pas une institution dont la légitimité serait indéterminée ou fondée *sui generis*. Sa légitimité procède du souverain, donc du peuple, représenté par le Parlement et par le Gouvernement. C'est ce qu'exprime parfaitement le fait que toute décision judiciaire soit rendue « au nom du peuple français » et que son exécution soit ordonnée « au nom de la République ». Le juge exerce son office dans un but précis et dans des conditions déterminées. Le but, c'est d'appliquer de façon égale et juste la loi au cas d'espèce qui lui est soumis. C'est pour ce but précisément délimité que le souverain lui délègue temporairement son *imperium*. Le juge n'est pas à la source de la loi ou d'une quelconque souveraineté. Les conditions de son office sont fixées par la Constitution, par les lois et règlements qu'il a la stricte obligation d'appliquer. Ce lien apparaît donc consubstantiel à l'idée même d'une justice républicaine.

Il faudrait également se préoccuper d'un autre risque de dépendance du magistrat : sa dépendance par rapport à lui-même. Cette dépendance peut résulter de ses propres préjugés, de son appartenance religieuse, politique ou syndicale voire plus simplement du souci de sa propre image. Dans notre monde hyper-médiatisé, le danger est de voir un magistrat se mêler de débats et de polémiques, au risque de susciter un soupçon qui pèsera ensuite sur les décisions qu'il serait susceptible de prendre. On apprend ainsi que tel juge, qui a défrayé la chronique à une époque, se présente à une élection sous telle ou telle étiquette : les gens sont immanquablement amenés à s'interroger sur les décisions qu'il a prises. Il faut appeler un chat un chat ! Bref, le chantier de la déontologie ne doit pas être esquivé si l'on veut traiter la question de l'indépendance de la justice.

En permettant la saisine du CSM par les justiciables, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 apporte une réponse pertinente. Elle leur permet en effet d'exprimer devant cette haute instance leurs attentes relatives à l'éthique de la magistrature.

Plus complexe et ambivalent peut apparaître le lien qui relie le ministère public au pouvoir politique. Héritiers des procureurs du roi, les procureurs de la République tirent leur légitimité à la même source que les magistrats du siège, mais leur particularité est d'être étroitement associés à l'action du Gouvernement à travers sa politique pénale. Chargés de mettre en œuvre l'action publique, avec une marge d'opportunité que la loi leur reconnaît, leur mission est à la frontière entre la justice et la politique. Ils doivent en effet mettre en mouvement le bras séculier de l'État, mais ils ne peuvent agir dans ce but que dans le cadre de la politique pénale générale qui a été définie par le Parlement et le Gouvernement. Dès lors, on ne peut couper complètement le lien entre l'action politique et l'action publique sans risquer de méconnaître les principes fondateurs.

Ne peut-on néanmoins réfléchir à une plus grande transparence qui permettrait de lever les suspicions qui entourent, dans certains cas, la mise en œuvre de l'action publique ? Les comparaisons européennes sont à cet égard utiles. Deux pays, l'Italie et le Portugal, ont choisi l'indépendance de leur ministère public, qui ne peut recevoir d'instruction du pouvoir exécutif. Dans des pays qui, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, ont confié l'instruction au ministère public, celui-ci n'est pas indépendant et peut recevoir des ordres de l'exécutif. Mais la loi néerlandaise a pris soin d'encadrer le pouvoir du ministre de la justice. Pour la France, une plus grande transparence pourrait résulter de l'organisation d'un débat annuel suivi d'un vote devant le Parlement qui serait l'occasion d'un véritable échange sur les constats à opérer et les orientations à retenir. Par sa solennité et la publicité qui lui serait donnée, une telle procédure conférerait une vraie légitimité aux circulaires et directives de politique pénale qui en découleraient. Chaque parquetier

disposerait ainsi d'une feuille de route précise et complète dont la légitimité serait incontestable.

Cette relation entre ministère public et pouvoir politique doit aussi tenir compte de la dimension européenne. L'action du ministère public passe de plus en plus par la coopération judiciaire au sein de l'Union qui s'exerce sous diverses formes, notamment dans des instances comme Eurojust qui, j'espère, montera en puissance. Le développement de la coopération judiciaire en Europe, et le bon fonctionnement de l'instance de coordination qu'est Eurojust, seront d'autant mieux assurés que les systèmes judiciaires européens seront, sinon identiques, du moins comparables dans leurs grandes lignes. Cela plaide en faveur de la réforme de l'instruction annoncée par le Gouvernement, qui a déjà été réalisée chez la plupart de nos voisins.

D'aucuns vont objecter que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe vient d'adopter une résolution qui invite la France à « revoir le projet de suppression des juges d'instruction » et à revenir sur la révision constitutionnelle de l'année dernière, afin de « rétablir une majorité de juges et de procureurs au sein du Conseil supérieur de la magistrature ». On ne manquera pas d'utiliser ce texte pour assurer que l'Europe condamne la réforme envisagée de l'instruction pénale. Mais quelle Europe ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Celle des libertés !

M. Hubert Haenel. – Ce n'est pas celle des 27 ! Le Conseil de l'Europe est complètement distinct de l'Union européenne : il comprend 47 États membres. L'assemblée du Conseil de l'Europe, organe consultatif, n'a rien à voir avec le Parlement européen et elle est complètement distincte de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est l'organe juridictionnel du Conseil de l'Europe. On ne peut donc prétendre que l'Europe, ou même simplement le Conseil de l'Europe, condamne notre réforme de l'instruction. Nous sommes simplement face à la prise de position d'une assemblée interparlementaire qui semble s'être fondée sur l'information fournie par des représentants syndicaux, en ignorant les dysfonctionnements graves qui ont fait apparaître la nécessité d'une réforme, et en ignorant également toute la problématique de l'harmonisation européenne.

La justice française a besoin d'un double mouvement. D'abord, un retour vers ses principes de base, ceux d'une justice républicaine c'est-à-dire impartiale et non pas irresponsable. Ensuite, un mouvement d'ouverture vers l'Europe. L'espace judiciaire européen que nous avons commencé à construire est fondé sur la confiance mutuelle ; nous devons attendre des autres la même impartialité, les mêmes garanties qu'ils sont en droit d'attendre de nous. Cela suppose de rendre les procédures « eurocompatibles » et la coopération judiciaire plus efficace, avec un Eurojust renforcé et demain, j'espère,

un parquet européen dont la perspective est ouverte par le traité de Lisbonne.

Ces deux mouvements se complètent. Une justice française mieux assurée sur ses principes de base, c'est aussi une justice d'autant plus capable de coopérer dans la clarté avec les autres systèmes judiciaires et d'exercer un rayonnement en Europe. C'est ainsi que se développera cette justice plus légitime et plus efficace à laquelle nos concitoyens ont droit.

Voilà les remarques dont je voulais vous faire part, et qui n'engagent que moi. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*)

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Ce projet de loi organique met en œuvre les dispositions de la Constitution relatives au Conseil supérieur de la magistrature, dans leur rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Notre latitude est très étroite, puisque l'article 65 de la Constitution définit de manière détaillée l'architecture du Conseil supérieur de la magistrature, sa composition et les modalités de nomination de ses membres.

Le Gouvernement et sa majorité parlementaire ont verrouillé le débat, en gravant dans le marbre la menace grave pour l'indépendance de la justice que constitue la surreprésentation de non magistrats, au sein d'un ordre chargé de la sélection, de la carrière et de la discipline des magistrats. Voilà un exemple unique en Europe : un ordre professionnel dont la majorité des membres ne sont pas des professionnels de cet ordre. Ce fait majoritaire, imposé par le Président de la République, est un symptôme, parmi d'autres, de la volonté de reprise en main du pouvoir judiciaire par le pouvoir politique.

Le Président de la République a réussi un tour de force : inscrire dans la Constitution, aux côtés du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, un autre principe qui ruine les précédents : la mainmise du pouvoir politique sur l'ordre judiciaire.

Nos craintes ne sont pas inspirées par une quelconque paranoïa. Elles découlent d'un ensemble d'éléments qui, mis bout à bout, livrent une radiographie inquiétante de l'état de l'indépendance de la justice en France.

Premier élément : cette politisation du CSM est dangereuse pour la mission confiée au Conseil supérieur de la magistrature et aussi pour l'équilibre démocratique dans son ensemble. Elle fait peser des soupçons légitimes sur la volonté du pouvoir politique de tenir entre ses mains le sort des magistrats. Cette manière de les nommer retentira forcément sur l'exigence de neutralité et d'indépendance des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Les précisions apportées par le rapporteur en ce qui concerne leurs compétences n'y changent pas grand-chose : ces personnalités seront ressenties comme un

corps étranger, dont la présence téléguidée va contre l'indépendance de l'ordre judiciaire.

Je voudrais illustrer nos inquiétudes avec la résolution adoptée le 30 septembre 2009 par l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe. De quelle Europe s'agit-il, vient de demander M. Haenel ? Mais de l'Europe de la liberté ! Nous pouvons y lire ces quelques lignes lumineuses : « l'Assemblée invite la France à rétablir une majorité de juges et de procureurs au sein du Conseil supérieur de la magistrature ou à veiller à ce que, parmi les membres nommés par les organes politiques, figurent également des représentants de l'opposition ». Que faites-vous de cette résolution du Conseil de l'Europe ? Que faites-vous des innombrables décisions, ou instruments européens, qui prônent la même exigence, comme la Charte européenne sur le statut des juges de 1998, ou l'avis n°10 du Comité consultatif des juges européens des 21 et 23 novembre 2007 ? La réponse est simple : votre majorité a décidé de les ignorer, tout comme d'autres standards européens en matière de protection des droits.

Deuxième élément : la mainmise du pouvoir sur le parquet. Mettons un terme à l'hypocrisie ambiante qui consiste à déclarer les procureurs indépendants, tandis qu'ils reçoivent des instructions pénales du ministre de la Justice. La Cour européenne des droits de l'Homme l'a rappelé récemment dans l'affaire Medvedyev : le procureur n'est pas un juge indépendant. Cette décision ne semble pas affoler outre mesure le Président de la République, qui envisage même de renforcer les pouvoirs de poursuite et d'enquête des procureurs, en leur confiant les missions aujourd'hui dévolues au juge d'instruction.

La suppression du juge d'instruction une véritable rupture avec notre tradition pénale. Si la France devait renoncer à cette spécificité, elle devrait également revoir celle qui consiste à renoncer à des poursuites selon des conditions à géométrie variable. Le juge d'instruction gêne, et pour cause : il est indépendant, il ne répond d'aucune autorité, sauf de ses fautes, et il dispose des moyens pour mener à bien ses investigations. Il n'en fallait pas plus pour demander sa tête. Avec sa suppression, les scandales politico-financiers se tariront, et bientôt, ils ne seront plus jugés. Voilà donc le système judiciaire que l'on nous prépare : une immunité de convenance.

Troisième élément : le mépris assumé de nos dirigeants pour les juges. Est-il tolérable, dans un État de droit, d'entendre un ministre de l'immigration, critiquer la libération des réfugiés de Calais en dénonçant le « laxisme » des juges des libertés et de la détention ? Est-il tolérable d'entendre un ministre de l'intérieur critiquer une décision de remise en liberté et clamer haut et fort que, si la justice avait fait son travail, ce drame ne serait pas arrivé ? Il est intolérable que les juges soient tenus pour responsables d'une décision de mise en liberté prise en application de la loi. Ces propos inadmissibles traduisent une culture de

mépris à l'égard des juges, rendus responsables de tous les maux de notre société.

Dans un État de droit, la justice est indépendante et ses décisions ne doivent pas être commentées ni remises en cause par le pouvoir politique.

Dernier élément : la compression des moyens budgétaires et humains de la justice. Le dénigrement des juges se traduit aussi par la faiblesse des moyens qui leur sont alloués pour remplir leur mission. Comment une justice peut-elle être perçue comme proche du citoyen lorsque, pour des raisons d'économie, les tribunaux sont supprimés et la collégialité remise en cause ? Il s'agit d'une question fondamentale : notre justice souffre cruellement des arbitrages budgétaires. Le projet de loi de finances pour 2010 est topique à cet égard.

Sur le dos de la protection des libertés, les juges sont sommés de faire plus avec moins. Cette paupérisation de la justice s'incarne avec fracas dans l'accroissement du recours aux procédures accélérées, comme la comparution immédiate ou le recours aux ordonnances pénales.

Et le Gouvernement veut revenir sur les acquis obtenus en commission des lois pour renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature. Cela montre sa volonté de mainmise, au mépris du principe d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs.

Convaincus qu'il ne saurait y avoir indépendance d'une justice soumise au pouvoir politique, nous voterons contre ce texte. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Robert Badinter. – Dans cette intimité d'avant-déjeuner, je suis heureux de vous présenter quelques observations.

La première touche au climat de notre débat. Le mal-être de la magistrature française est profond. Il a des causes diverses, à commencer par le sentiment d'accomplir une mission difficile avec des moyens insuffisants. Les magistrats souffrent aussi d'une absence de reconnaissance par les pouvoirs publics, qui se traduit par les attaques dont vient de parler Mme Boumediene-Thierry. Ils ont aussi le sentiment que le public ne comprend pas ce qu'ils font. Depuis un demi-siècle que je vis dans l'appareil judiciaire, je n'avais jamais perçu le climat que je constate depuis deux ans et demi.

Cela se traduit aussi par un traitement médiatique désolant. Je regardais l'autre soir l'émission à laquelle vous participiez : « faut-il avoir peur de la justice ». Vous imaginez ! La justice est présentée comme source de tous les maux : inexécution des décisions, erreurs judiciaires, indifférence ou surmenage des magistrats, misère des locaux, ouverture des portes des prisons à des récidivistes qui ne songent qu'à recommencer... Bref, une image humiliante et misérabiliste. Ce n'est pas juste ! Je

connais bien un certain nombre de justices européennes et américaines. Nous ne pouvons certes pas prétendre à la palme d'or, mais nous ne méritons pas d'être traités ainsi. La justice française est loin d'être la plus mauvaise d'Europe ; elle est peut-être la plus mal aimée, mais c'est une autre question.

Notre justice civile, avec ses procédures efficaces comme le référé et les moyens alternatifs de résolution des conflits, pourrait servir de modèle à beaucoup d'autres. Au pénal, des innovations importantes ont été introduites, le plus souvent à l'initiative des parquets locaux.

On parle beaucoup des erreurs judiciaires. Mais franchement, dans les pays qui ont adopté le modèle accusatoire que certains veulent imiter, le taux d'erreur est sans rapport avec celui que l'on observe en France : je ne rappellerai pas le scandale récent en Grande-Bretagne ou les révélations faites par des universitaires sur la proportion d'erreurs judiciaires aux États-Unis dans les affaires ayant donné lieu à une condamnation capitale. Non, notre justice ne mérite pas cette déconsidération !

Mais la révision de la Constitution n'y changera rien, bien au contraire. Certes, des réformes étaient nécessaires, notamment la possibilité de mettre en cause la responsabilité des magistrats hors activité juridictionnelle : le dispositif doit encore faire ses preuves et sera sans doute corrigé, mais il était attendu.

Loin de renforcer l'indépendance de la justice, le nouvel article 65 est une marque de défiance à l'égard de la magistrature. Grâce à la commission des lois du Sénat, la parité des membres magistrats et non magistrats du CSM a été préservée pour les affaires disciplinaires. Mais ce n'est pas le cas pour les formations appelées à se prononcer sur la carrière des magistrats. Certes, monsieur Haenel, le Conseil de l'Europe n'est pas l'Union européenne : ce n'était pas la peine de le rappeler aux vieux Européens que nous sommes. Mais le foyer des libertés judiciaires en Europe, l'organe qui a rédigé la Convention européenne des droits de l'homme et les protocoles qui l'ont suivie, c'est bien le Conseil de l'Europe ! Or celui-ci a rappelé, dans la Charte européenne des juges, que la composition de l'organe chargé de garantir l'indépendance de la justice, condition de sa crédibilité -car comme le disent les Anglais, il ne suffit pas que justice soit rendue, il faut qu'on le croie- devait au moins respecter la parité entre magistrats et non magistrats. Je ne suis pas partisan de la primauté des magistrats, mais il faut préserver la parité. Celle-ci existait en 1993, à moins que l'on considère que le Président de la République et le garde des sceaux ayant un rôle particulier, les magistrats étaient majoritaires.

Le cas est unique en Europe : l'organe chargé de la promotion et des carrières des magistrats sera composé majoritairement de non magistrats : huit

contre sept. Les personnalités nommées par le pouvoir politique, le Conseil d'État ou le Conseil des barreaux seront prédominantes. Quelle régression ! Quel signe de défiance infondée à l'égard des magistrats ! Nous vous avons souvent mis en garde et exhortés à ne pas sortir du cercle des Nations européennes, mais vous ne nous avez pas écoutés.

Il est paradoxal mais révélateur que parmi les attributions de la formation plénière du Conseil, consacrée lors la dernière révision et où les non magistrats seront majoritaires, on lui confie le soin de formuler des avis sur le fonctionnement de la justice -qui est le plus expert en la matière sinon les magistrats ?- et surtout de rédiger un code de déontologie des magistrats, qui rependra à n'en pas douter la jurisprudence du Conseil. Cela confine au ridicule ! Il n'existe à ma connaissance aucun autre grand corps pour lequel on laisse à une assemblée composée majoritairement de membres extérieurs à ce corps le soin de définir sa déontologie. Pourquoi ce mauvais traitement ?

J'en viens à la question fondamentale de l'unité de la magistrature. Le Conseil constitutionnel a toujours considéré que les magistrats forment un corps unique, malgré leurs attributions différentes. Dans ces conditions -et je ne parle pas des problèmes d'organisation et de hiérarchie, ni du rapport avec le pouvoir exécutif- il serait normal que tous les membres du corps bénéficient des mêmes garanties. La dualité de traitement des magistrats du siège et du parquet, qui passent parfois d'une fonction à l'autre, est tout bonnement inacceptable ! Mme la ministre fait valoir le fait que l'on recueillera désormais l'avis du CSM sur les nominations au parquet. Ces avis seront-ils suivis ? Rien n'est moins sûr, si l'on considère la pratique du Gouvernement depuis quelques années... Mais la moindre des choses serait que les magistrats du parquet reçoivent les mêmes garanties sur leur carrière et leur statut que leurs collègues du siège. Cela n'a rien à voir avec le légitime pouvoir d'instruction du ministre de la justice au parquet. C'est une question de dignité et d'indépendance.

En outre, cette disposition nous place dans une situation d'incertitude juridique. Car la législation est désormais soumise à un double contrôle de constitutionnalité et de conventionalité. Sur l'unité de la magistrature, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est claire. Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle a considéré *expressis verbis* dans un arrêt de juillet 2008 -ce n'était pas la première fois- que les membres du parquet français n'avaient pas la qualité de magistrat au sens de la Convention, parce qu'ils sont dépendants du pouvoir exécutif. Cette décision prévisible a été précipitée par les déclarations de votre prédécesseur, madame la ministre, qui se voulait le chef du parquet. La France a fait appel et la Cour devrait rendre sa décision très prochainement. Si elle maintient sa jurisprudence,

nous risquons de nous trouver dans une situation où le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme auront des positions antagonistes.

Les membres du parquet seront considérés comme des magistrats au regard de la Constitution, mais ils ne le seront pas au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme. Et s'ils n'ont pas la qualité de magistrat, dans le cadre de l'exception de non-conventionalité, chacun voit ce que des avocats compétents et fermes pourront en tirer...

Seule la magistrature est constitutionnellement gardienne des libertés individuelles. Donc, il faudra modifier tous les pouvoirs du parquet qui touchent à ces libertés -en matière de garde à vue par exemple- et il faudra les lui retirer. Et alors même qu'on s'interroge sur les pouvoirs du parquet, le Président de la République a décidé -il l'a fait savoir à la rentrée solennelle de la Cour de cassation- que nous allions vers un système accusatoire sans juge d'instruction. Mais comment concilier un tel renforcement des pouvoirs du parquet avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui dénie aux membres du parquet la qualité de magistrats et, en conséquence, la faculté d'agir dans le domaine des libertés individuelles ? Ce sera alors l'heure de poursuivre la réflexion avec tous les corps concernés, avant même de présenter le moindre projet.

Non, la révision constitutionnelle n'a pas dissipé le malaise, elle l'a aggravé. Oui, nous sommes à une période d'interrogation cruciale sur l'avenir de notre justice pénale, sur les pouvoirs, la qualité et le statut du parquet. Si la jurisprudence de la Cour européenne est maintenue, nous devons donc revenir sur ce texte. L'alternative est la suivante : ou bien, comme je le souhaite, le demande, le réclame avec beaucoup d'autres, on reconnaîtra aux membres du parquet la dignité de magistrat, avec les garanties d'indépendance que cela implique pour les nominations et promotions, garanties égales à celles des magistrats du siège ; ou bien on maintiendra la situation actuelle : je sais ce que les magistrats en penseront ; je sais aussi que nous devons revoir complètement les pouvoirs du parquet en matière de libertés individuelles dans la procédure pénale. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

La discussion générale est close.

La séance est suspendue à 13 h 20.

PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 15 h 15.

Modification à l'ordre du jour

M. le président. – M. le Président du Sénat sera dans l'impossibilité de prononcer l'éloge funèbre de M. André Lejeune le mardi 20 octobre. Une nouvelle date sera fixée par la Conférence des Présidents du 21 octobre. La séance de mardi sera exclusivement consacrée au débat sur l'avenir des départements d'outre-mer, à partir de 14 h 30.

Article 65 de la Constitution (Loi organique - Suite)

M. le président. – Nous reprenons la discussion du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution. La discussion générale est close.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Je veux tout d'abord remercier les orateurs qui se sont exprimés ce matin. Je répondrai en détail lors de la discussion des amendements.

Nous avons entendu ceux qui, rejetant *a priori* la réforme constitutionnelle, ne peuvent donc qu'être contre le texte ; ceux qui, même s'ils ont voté contre, estiment que la réforme constitutionnelle doit être appliquée, au vu de leur conception de la justice ; ceux, enfin, qui estiment que la réforme constitutionnelle représente une avancée pour notre démocratie, que le renforcement de l'indépendance des magistrats rendra notre justice plus transparente, et donc mieux comprise, que la faculté de saisir le CSM d'un comportement contestable participe de la démocratie au quotidien.

La commission des lois a déjà amélioré le texte. Nous voulons tous que notre justice soit un élément de la cohésion nationale qui est aujourd'hui menacée. Cela suppose qu'elle soit reconnue comme indépendante de toutes les pressions, qu'elles soient politiques ou autres, comme l'a rappelé M. Haenel.

M. Lecerf a rappelé quel avait été son apport et celui de votre commission, en insistant sur les problèmes de parité et d'avocats. Nous y reviendrons.

Mme Borvo Cohen-Seat a été si outrancière dans sa tentative pour justifier son veto *a priori*, avec tant de présupposés idéologiques, qu'il est difficile de lui répondre... Reste que, comme l'a dit M. Badinter, chaque attaque fait peser une suspicion sur la justice tout entière. Nous devons être prudents quand il s'agit de porter atteinte à la dignité et à l'honneur de nos magistrats qui sont conscients de leur rôle et prennent leurs décisions en toute autonomie. Vous voulez interdire au ministre de former un recours, comme si c'était lui qui allait prendre la décision ! Curieuse conception de la démocratie... Votre groupe a notamment déposé un amendement sur les sanctions : nous en reparlerons, mais votre présentation générale était décidément trop excessive...

M. Zocchetto a reconnu des avancées sur la composition et l'organisation du CSM, et salué la possibilité pour le justiciable de saisir le Conseil. Nous reparlerons de la possibilité d'une saisine après la fin du procès, et de la question de la parité lors de l'examen des amendements.

M. Michel a eu l'honnêteté d'annoncer d'emblée qu'il voterait de toute façon contre le texte, et son intervention était largement hors sujet, vu que la réforme constitutionnelle a été votée et doit maintenant être appliquée... La future réforme de la procédure pénale, qui est en cours d'élaboration, en concertation avec les syndicats de la magistrature, renforcera le contrôle sur les actes qui ne sont pas faits par le procureur : vous aurez davantage de garanties ! Le moment venu, vous devriez pouvoir voter le texte que je vous soumettrai !

M. Mézard, sans doute les améliorations que vous avez bien voulu reconnaître ne suffiront-elles pas à rétablir à elles seules la confiance. Un sondage de 2005 indique que les Français ont confiance en leur justice, même si l'institution judiciaire n'est pas exempte de critiques : ma tâche est de remédier à ces insuffisances.

Quant au Conseil de l'Europe, dont M. Haenel a brillamment expliqué le fonctionnement, il n'a écouté que les détracteurs de la suppression du juge d'instruction ! S'il nous avait interrogés, nous aurions pu expliquer qu'il ne s'agit pas de supprimer le juge d'instruction mais de le remplacer par un juge de l'enquête et des libertés, qui aura beaucoup plus de pouvoirs.

Juge du siège, il contrôlera les actes d'instruction dans la totalité des enquêtes. Il est d'ailleurs curieux de voir que les opposants à cette réforme viennent souvent de pays où le juge d'instruction a été supprimé...

Je n'ai pas compris le propos de M. Mézard sur la présence d'un avocat devant le CSM, dans la mesure où cette présence répond à une demande des magistrats eux-mêmes. Je lui indique que les moyens financiers et humains du CSM seront renforcés et que l'assistance par un avocat des particuliers qui pourront, par simple lettre, saisir le Conseil ne me semble pas nécessaire ; nous ne sommes pas ici dans le domaine du contradictoire.

M. Gélard a dégagé avec talent le sens profond de la révision constitutionnelle. Il a regretté l'absence de professeurs de droit au sein du CSM ; je ne doute pas que l'université sera représentée parmi les personnalités extérieures. Il a évoqué également le risque d'engorgement des commissions, notamment à l'occasion d'affaires sensibles relatives par exemple aux mineurs ou à l'application des peines ; je crois ce risque faible grâce au filtrage des saisines et à la jurisprudence qui peu à peu se dégagera.

Mme Klès a critiqué le texte dans la continuité de son opposition politique à la révision constitutionnelle. Nous reviendrons sur la parité lors de l'examen des articles, étant entendu que l'assurer pour chaque décision me paraît techniquement difficile.

M. Haenel a posé des questions fondamentales, notamment sur l'indépendance de la justice et le sens qu'il faut lui donner. La réforme du CSM y répond très largement, qui confortera l'image de la justice et la rapprochera des citoyens. Il a eu raison de rappeler que le juge tire sa légitimité du peuple français au nom duquel il rend la justice. Oui, les magistrats veulent que soient reconnues leur éthique et leur déontologie. Je ne verrai que des avantages à un débat annuel sur la politique générale pénale, sans qu'il soit nécessaire de voter. La commission sait que j'ai toujours répondu à ses demandes. M. Haenel a évoqué enfin la coopération européenne. Nous connaissons tous son engagement dans ce domaine. Beaucoup a été fait ces dernières années, nous continuerons à œuvrer pour la constitution d'un véritable espace judiciaire européen où les droits des justiciables seraient plus lisibles et mieux reconnus.

Mme Boumediene-Thiery a redit son opposition à la réforme constitutionnelle. Évoquant l'affaire Medvedyev, elle a oublié de dire que la Cour ne s'était pas encore prononcée. J'ai enfin senti dans son intervention, ce qui m'a choquée, une forme de mépris à l'égard des magistrats qui, selon elle, se laisseraient facilement influencer. Ce propos n'est pas admissible. La pertinence se perd avec l'excès (*M. Pierre Fauchon applaudit*)

M. Badinter a exprimé, avec le talent oratoire qu'on lui connaît, son opposition à la réforme constitutionnelle. Il a évoqué le malaise des magistrats. En les rencontrant, je vois pour ma part des hommes et des femmes fiers de leur métier, qui s'investissent, qui ont foi dans les valeurs de la justice, mais ont aussi le sentiment qu'on ne leur donne pas les moyens, les locaux, les systèmes informatiques qui leur permettraient d'exercer au mieux leur mission. Ils souhaitent que la justice soit respectée et admirée par les Français. La qualité de notre justice est internationalement reconnue, elle participe au rayonnement de la France ; mais je suis consciente des difficultés qu'elle rencontre. Je mettrai toute mon énergie au service de son renouveau, je veux une justice du XXI^e siècle fière de ses valeurs et en phase avec la société. Je souhaite qu'elle dispose de moyens budgétaires qui garantissent des avancées en termes d'organisation, de gestion ou d'utilisation des nouvelles technologies. Je veux qu'elle soit une référence parmi nos administrations comme au plan international.

La réforme constitutionnelle ne traduit pas une méfiance à l'égard des magistrats. Le retrait du Président de la République et du garde des sceaux est la preuve, au contraire, de la confiance faite à une institution qui doit par ailleurs s'ouvrir sur l'extérieur et

renoncer à la tentation du repliement corporatiste. En ce siècle aucune institution ne peut jouer correctement son rôle si elle se referme sur elle-même.

Je ne reviens pas sur le statut des magistrats du parquet. L'avant-projet de loi sera prêt fin janvier, pour, je l'espère, un débat au Parlement avant l'été prochain. Chacun d'ici là pourra s'exprimer et, je le crois, être rassuré. Ce que nous voulons, c'est une justice efficace, transparente et rapide. (*Applaudissements au centre et à droite*)

Discussion des articles

*L'article premier est adopté,
de même que l'article 2.*

Article 3

Après l'article 5 de la même loi, sont insérés deux articles 5-1 et 5-2 ainsi rédigés :

« Art. 5-1. – *L'avocat qui siège dans les trois formations du Conseil supérieur de la magistrature est désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil.*

« Art. 5-2. – *Les nominations des personnalités qualifiées mentionnées à l'article 65 de la Constitution concourent à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. Elles sont soumises, dans les conditions prévues par cet article, à la commission compétente en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée. »*

M. le président. – Amendement n°2, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 5-1. - L'avocat qui siège dans les trois formations du Conseil supérieur de la magistrature est élu par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Madame le garde des sceaux, je regrette votre *a priori* idéologique à l'égard de mes propos... Nous n'éprouvons pas de défiance envers les magistrats, mais à l'égard du pouvoir politique qui n'est pas lui-même exempt de défiance dans ses relations avec les magistrats...

Par cet amendement, nous voulons renforcer la légitimité de l'avocat qui siège au CSM. Certes, la commission a amélioré le texte en prévoyant un avis conforme de l'assemblée générale du Conseil national des barreaux. Mais, par cohérence avec la procédure s'appliquant au membre du Conseil d'État, il serait préférable qu'il soit élu par ladite assemblée.

M. le président. – Amendement n°9, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 2

Après le mot :

est

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

élu par le Conseil national des barreaux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Notre proposition va dans le même sens... Nous rejoignons sur ce point la position de M. Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, et de M. Nadal, procureur général près la Cour de cassation. Le Sénat aura, sans aucun doute, plaisir à se retrouver en cette excellente compagnie !

M. le président. – Amendement n°11, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

L'avocat qui siège au sein du Conseil supérieur de la magistrature est nommé dans la magistrature, à titre temporaire, dans les conditions prévues à l'article 41-10 et suivants de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

M. Jean-Pierre Michel. – Les organisations syndicales de magistrats ne se sont pas opposées à la présence d'un avocat au sein du CSM, mais y ont posé deux conditions : il doit être élu et ne doit pas exercer sa profession durant toute la durée de son mandat, non plus qu'être membre d'un cabinet. D'où cet amendement, en lien avec l'amendement n°10 à l'article 4, qui prévoit une indemnité forfaitaire au moyen d'un détachement dans la magistrature.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Dans ce cas, plus de parité entre magistrats et non magistrats !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – L'élection n'apporte pas davantage de garanties que la procédure d'avis conforme retenue par la commission, qui s'apparente à une ratification par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux du choix de son président. En outre, elle présente l'inconvénient sérieux, que nous ont signalé les avocats, de nécessiter l'organisation d'une campagne électorale qui déstabiliserait ledit président. Donc, défavorable à l'amendement n°2, et encore plus à l'amendement n°9 qui prévoit une élection par le Conseil national lui-même, soit une procédure extrêmement lourde ! Quant à l'amendement n°11, il est inconstitutionnel en ce qu'il rompt l'équilibre entre magistrats et non magistrats imposé par le constituant. En outre, il suppose l'interdiction faite à l'avocat d'exercer sa profession, alors que la commission a trouvé une solution plus nuancée. Enfin, d'après mes renseignements, l'avocat siégeant au CSM percevrait une indemnité mensuelle de 4 300 euros. Sa situation

ne justifie donc pas un détachement au sein de la magistrature ! Rejet.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Même avis. J'ajoute, concernant les amendements n°2 et 9, que la procédure offre toutes les garanties puisque l'avocat sera désigné, après avis conforme de l'assemblée générale, par le président du Conseil national des barreaux qui est lui-même élu par les avocats, et, s'agissant du n°11, que le constituant n'a pas voulu restreindre l'exercice de la profession ; sinon il l'aurait mentionné.

M. Pierre-Yves Collombat. – Contrairement à l'habitude, je ne suis pas sensible aux arguments du rapporteur. L'élection ne peut se confondre avec la désignation, fût-elle entourée de toutes les garanties... Nous sommes en plein régime consulaire (*sourires à gauche*) puisque, pour reprendre les mots de Sieyès, le pouvoir vient d'en haut et la confiance d'en bas. Tout ceci n'est pas tellement démocratique... (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission, désapprouve*) Pour preuve, l'élection est prévue pour les magistrats !

M. Jacques Mézard. – Nous soutiendrons l'amendement n°2 car, chose rare, je ne suis pas convaincu par le rapporteur. Mieux vaut une campagne forte et assumée plutôt qu'une campagne officieuse qui, de toute façon, aura lieu. Revenons-en à la formule démocratique la plus simple : la candidature et l'élection. Pourquoi une telle défiance ? (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat approuve*) La motivation de cette disposition n'est pas transparente, ce que nous regrettons.

L'amendement n°2 n'est pas adopté, non plus les amendements n°9 et 11.

M. le président. – Amendement n°24, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 3, première et seconde phrases

Supprimer les mots :

concourent à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. Elles

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Nous supprimons cette référence à la parité parce qu'elle est redondante avec l'article premier de la Constitution et risquerait de souligner la disparité entre hommes et femmes, la commission visant seulement les six personnalités qualifiées. En outre, s'agissant des nominations, le souci de parité est souvent exprimé...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Combien de femmes ont-elles été désignées depuis la réforme de 1994 ? Le compte est vite fait : ...

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Zéro !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Telle est la réalité. De plus, nous ne faisons pas la même lecture de l'article premier de la Constitution. « La loi favorise

l'égal accès des femmes et des hommes... », est-il écrit, ce qui constitue un appel au législateur, à l'instar de celui qui lui est lancé pour le droit de grève. Avis défavorable.

L'amendement n°24 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté.

Article 4

Le deuxième alinéa de l'article 6 de la même loi est ainsi rédigé :

« Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer la profession d'officier public ou ministériel ni aucun mandat électif ni, à l'exception du membre désigné en cette qualité en application du deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution, la profession d'avocat. Ce dernier ne peut toutefois, pendant toute la durée de son mandat, plaider devant les tribunaux ni agir en conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure. »

M. le président. – Amendement n°3, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2, première phrase

Supprimer les mots :

, à l'exception du membre désigné en cette qualité en application du deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution,

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le débat a déjà eu lieu : pour éviter tout conflit d'intérêt, nous pensons qu'interdire à l'avocat siégeant au CSM d'exercer est préférable au dispositif prévu par la commission.

M. le président. – Amendement n°10, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Alinéa 2, première phrase

Supprimer les mots :

, à l'exception du membre désigné en cette qualité en application du deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution,

II. - Alinéa 2, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

M. Jean-Pierre Michel. – Défendu à l'article précédent.

M. le président. – Amendement n°25, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Je souhaite supprimer les restrictions professionnelles imposées à l'avocat membre du CSM. D'abord parce qu'il y a un risque d'inconstitutionnalité ; ensuite parce

que les règles déontologiques suffisent, l'avocat se déportera en cas de conflit d'intérêt ou s'il y a risque de partialité de la décision. Il n'est pas besoin d'interdire ni de limiter l'exercice de la profession.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Les amendements n°3 et 10 sont diamétralement opposés au n°25. Or, *in medio stat virtus*. L'interdiction totale d'exercer la profession d'avocat est contraire à la volonté du constituant, qui aurait pu prévoir la nomination d'un avocat honoraire. Soit dit en passant, si le Conseil national des barreaux, dans sa grande sagesse, choisissait un avocat honoraire, nous n'y verrions pas d'inconvénient ! Notre rédaction de l'article 4 est suffisante pour éviter les conflits d'intérêt. Et nous posons à l'article 10-1 de la loi organique les règles de déport. Avis défavorable aux amendements n°3 et 10. Je ne suis pas convaincu, madame la garde des sceaux, qu'il y ait un risque d'inconstitutionnalité. Nous n'empêchons pas l'exercice de la profession, nous le limitons. Un avocat d'affaires continuera à travailler sur ses dossiers, mais ne plaidera pas. Tous les magistrats, du sommet de la hiérarchie aux organisations syndicales, USM, Syndicat de la magistrature et FO, nous ont indiqué que le problème concernait le fait de plaider. Personne ne voudrait que l'avocat de la partie adverse puisse avoir une influence sur le juge...

La justice doit non seulement être juste mais comporter toutes les apparences de la justice.

M. Jean-Pierre Michel. – Renvoyer à des règles déontologiques ne suffit pas. Chaque année, le Conseil supérieur de la magistrature traite de 8 000 dossiers en matière d'avancement et de mutation. Un avocat plaçant devant un magistrat ayant bénéficié d'un avancement l'année précédente pourra discrètement rappeler que son influence a été décisive. Je suis contre l'amendement du Gouvernement.

M. Jacques Mézard. – Je soutiendrai l'amendement n°10 de M. Michel, car après des décennies d'expérience dans les tribunaux, je connais les réactions des justiciables : jamais ils n'accepteront qu'un avocat puisse avoir une influence sur les magistrats. Je ne veux pas faire de procès d'intention à celui qui sera désigné. Mais s'il poursuit son activité professionnelle, cela posera problème, c'est une certitude. Comme l'a bien dit le rapporteur, le sens de l'État et de la justice n'est pas tout : l'apparence de la justice est fondamentale. N'acceptons pas un engrenage qui serait néfaste pour l'image de la justice.

M. François Zocchetto. – Pour que l'avocat tienne toute sa place au CSM, il ne doit pas pouvoir être soupçonné de conflits d'intérêt. En commission, je me suis rangé à la rédaction de la commission, mais je crains que nous ne soyons pas au bout de l'exercice. N'oublions pas que les règles de déontologie s'appliquent aux personnes concernées « directement » et « indirectement » ; je rappelle que

les associés des cabinets d'avocats sont visés par des régimes d'incompatibilités, celui des parlementaires par exemple. Il faudra poursuivre la réflexion.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Les amendements n°3 et 10 passent outre la volonté du constituant qui, s'il l'avait souhaité, aurait pu interdire à l'avocat membre du CSM toute activité professionnelle. Il y a donc un risque d'inconstitutionnalité. Quant à la préoccupation du rapporteur, qui est d'éviter un soupçon touchant l'avocat et tous ses associés, je la comprends ; mais des demi-mesures ne résoudre rien. Mieux vaut donc nous en tenir à des règles éprouvées pour gérer les possibles conflits d'intérêt.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Je fus rapporteur du projet de révision constitutionnelle. La nomination d'un avocat au CSM ne rencontrait pas l'adhésion de tous. Elle pose un réel problème. Et pourquoi un magistrat ne siégerait-il pas au conseil de discipline des avocats ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Excellente idée.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Un siège a été attribué aux avocats parce qu'ils sont les principaux partenaires de la justice. Leur avis est intéressant. Je fais remarquer à Mme la garde des sceaux que la Constitution ne prévoit les incompatibilités que dans de très rares cas. Celles-ci relèvent généralement de la loi. Et, M. Zocchetto a raison, nous ne sommes pas parvenus au bout du chemin. Le risque demeure, évident, de déséquilibre entre les parties à un procès. Sans doute le conseil national désignera-t-il un professionnel de grande expérience, dont la valeur ne sera plus à prouver. Néanmoins, la question se posera !

Sa nomination ne doit pas prêter à suspicion. Enfin, je ne vois pas de risque d'inconstitutionnalité.

*L'amendement n°3 n'est pas adopté,
non plus que les amendements n°10 et 25.*

M. Jean-Pierre Michel. – Je me félicite que le Sénat ait suivi la commission des lois. Il faudrait néanmoins que les autorités compétentes du barreau, peut être les conseils de l'ordre, disent à l'avocat qui sera désigné pour être membre du CSM qu'il est interdit de porter cette mention sur ses papiers. Avant 1968, on a vu des avocats membres du CSM s'en enorgueillir. Il faut interdire de tels agissements.

L'article 4 est adopté.

*L'article 5 est adopté,
ainsi que les articles 6 et 6 bis.*

Article 7

Le premier alinéa de l'article 11 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature est nommé par décret du Président de la République sur proposition conjointe du premier

président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite Cour, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat. Il est placé en position de détachement et ne peut exercer aucune autre fonction. Il est désigné pour la durée du mandat des membres du Conseil et peut être renouvelé une fois dans ses fonctions. »

M. le président. – Amendement n°26, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2, première phrase

Supprimer les mots :

, après avis du Conseil supérieur de la magistrature,

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Il s'agit toujours d'éviter une éventuelle inconstitutionnalité : l'article 65 de la Constitution n'attribue en effet à aucune des formations du CSM une compétence quelconque pour émettre un avis sur le choix du Secrétaire général.

M. le président. – Amendement n°4 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2, première phrase

Après les mots :

après avis

insérer les mots :

conforme de la formation plénière

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Cet amendement est strictement opposé à celui du Gouvernement : la loi organique doit préciser dans quelles conditions le Secrétaire général est désigné. Si l'on veut que le CSM soit indépendant, il faut lui permettre de donner un avis conforme sur la nomination de son Secrétaire général. Même si la Constitution ne le mentionne pas, il est normal que la loi organique précise comment se met œuvre tel ou tel article de la loi fondamentale. L'argument d'inconstitutionnalité ne vaut donc pas.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Sur l'amendement n°26, la commission n'arrive pas à être convaincue par le risque d'inconstitutionnalité. On nous dit que l'article 65 n'attribue à aucune des trois formations du CSM une compétence pour émettre un avis sur le choix du Secrétaire général. Et pour cause ! Il n'est pas fait la moindre mention dans cet article du Secrétaire général. C'est à la loi organique de déterminer les conditions d'application de cet article. Je ne vois vraiment pas ici l'esquisse de l'esquisse d'un risque. L'avis est donc défavorable car il est de la compétence du législateur organique, et de lui seul, de fixer, dans le silence du texte constitutionnel, les modalités de désignation du Secrétaire général.

L'avis est également défavorable sur l'amendement n°4 rectifié qui prévoit un avis conforme : pourquoi la

formation plénière serait la seule à se prononcer alors qu'en dépit de son nom, elle ne réunit pas l'ensemble des membres du CSM ? Pourquoi un avis conforme alors que le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près de la Cour de cassation vont devoir se mettre d'accord sur un nom. Ce n'est qu'ensuite qu'ils solliciteront le CSM. Il va de soi que la proposition qu'ils feront devra agréer le CSM : il faut que le Secrétaire général soit celui de l'ensemble du CSM et non pas du Premier président de la Cour de cassation. Le dispositif prévu par la commission est plus large que celui proposé par cet amendement.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Je rejoins les arguments de M. le rapporteur sur l'amendement n°4 rectifié.

Je note que M. le rapporteur assume le risque d'inconstitutionnalité : mon devoir est de mettre en garde la Haute assemblée.

M. Jean-Pierre Michel. – Mon groupe ne votera pas l'amendement du Gouvernement : l'article 65 ne fait pas mention du Secrétaire général et il est bien évident qu'il doit être le Secrétaire général du CSM et pas celui du Premier président ou du Procureur général.

Il serait souhaitable qu'après le vote de la loi organique, la Chancellerie demande au CSM de mieux préciser les conditions de procédure de ses délibérations. Dans une affaire récente, l'opacité a prévalu si bien que les plus hautes autorités ont été amenées à contester les décisions prises par le CSM, notamment en matière de nomination. Il faut donc définir le rôle réel du Secrétaire général. A l'instar d'un greffier, il devrait signer les procès-verbaux de séance afin de leur donner une valeur authentique. Il n'y aurait ainsi plus de contestation possible.

L'amendement n°26 n'est pas adopté.

M. Pierre Fauchon. – Je préfère la rédaction de la commission à l'exigence d'un avis conforme. Il y a davantage de sérénité dans un avis simple, plus facile à rendre qu'un avis conforme qui met en route toute une mécanique contentieuse.

L'amendement n°4 rectifié n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°36, présenté par M. Lecerf, au nom de la commission.

Alinéa 2, dernière phrase

Après le mot :

Conseil

insérer le mot :

supérieur

L'amendement rédactionnel n°36, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 7, modifié, est adopté.

Articles additionnels

M. le président. – Amendement n°37, présenté par M. Lecerf, au nom de la commission.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 12 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 12. - L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances. »

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – L'autonomie budgétaire du CSM doit être déterminée par une loi de finances.

L'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM dispose que « les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur sont individualisés au sein du budget du ministère de la justice ». Cette disposition n'est pas conforme aux nouvelles règles budgétaires issues de la Lolf. De plus, elle pourrait entrer en conflit avec le transfert, prôné à plusieurs reprises par la commission des lois, et notamment M. Détraigne, des crédits alloués au CSM du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice » à la mission « Pouvoirs publics », qui intègre déjà les crédits alloués au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

Il convient donc de proposer une rédaction qui, tout en posant le principe de l'autonomie budgétaire du CSM, invite le Gouvernement à prendre, dans la loi de finances, les mesures nécessaires pour la garantir.

Je représente le Sénat au conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) : j'ai l'impression que le CSM se trouve aujourd'hui dans la position où se trouvait hier la commission de recours des réfugiés, devenue depuis la commission nationale du droit d'asile, lorsqu'elle dépendait, pour son autonomie financière, de l'établissement public qu'elle devait pourtant contrôler.

M. le président. – Amendement n°23 rectifié, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le président du Conseil supérieur de la magistrature est ordonnateur des dépenses et des recettes du Conseil supérieur de la magistrature.

Le contrôle financier des opérations du Conseil supérieur de la magistrature s'exerce dans les conditions définies par le premier alinéa de l'article 1^{er} et les articles 2 à 9 inclus du décret n° 70-1049 du 13 novembre 1970 relatif à la déconcentration du contrôle financier sur les dépenses de l'État effectuées au plan local.

M. Jean-Pierre Michel. – Nous estimons également qu'il convient d'assurer l'autonomie financière du CSM, organisme constitutionnel, comme d'ailleurs la Cour de justice de la République ou le Conseil constitutionnel.

Si l'amendement de M. le rapporteur est adopté, le nôtre tombera : je me rallie donc au sien.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – L'avis est défavorable : ce projet de loi organique ne modifie pas la nature du CSM. Les évolutions apportées par l'article 65 n'ont ni pour objet, ni pour effet de faire du CSM un pouvoir constitutionnel, au même titre que le Conseil constitutionnel.

La préservation du budget du CSM est bien prévue puisque il apparaît de façon séparée dans le projet de loi de finances que vous votez. Que l'on veuille préserver ce budget, j'en conviens, mais cette mesure technique risque de transformer la nature juridique de l'institution, ce qui n'entre pas dans le cadre de la révision constitutionnelle. Je suis prête à voir avec M. le rapporteur et la commission comment apporter plus de garanties, mais pas de cette façon.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Nous sommes au début du processus législatif. Des précisions pourront encore être apportées.

L'autonomie financière du Conseil supérieur de la magistrature relève actuellement du programme « Justice judiciaire » de la mission Justice ; ce devrait plutôt être de la mission « Pouvoirs publics ». Cet amendement n'impose rien ; il facilite un éventuel choix par le Gouvernement qui pourrait ainsi prendre une mesure fréquemment réclamée, et entravée par les dispositions désormais obsolètes de la loi organique du 5 février 1994.

L'amendement n°37 est adopté et devient un article additionnel.

L'amendement n°23 rectifié devient sans objet.

L'article 8 est adopté.

Article 9

L'article 14 de la même loi est ainsi modifié :

1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En cas d'empêchement, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour peuvent être suppléés respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation, membre de la formation compétente. » ;

2° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Pour délibérer valablement lorsqu'elles siègent en matière disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et celle compétente à l'égard des magistrats du parquet comprennent, outre le président de séance, au moins sept de leurs membres. Dans les autres matières, chaque formation du Conseil supérieur délibère

valablement si elle comprend, outre le président de séance, au moins huit de ses membres. »

M. le président. – Amendement n°12, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéas 2 et 3

Supprimer ces alinéas.

M. Jean-Pierre Michel. – Cet article modifie et complète l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 afin de prévoir qu'en cas d'empêchement, le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près de la même cour peuvent être suppléés au sein du Conseil supérieur de la magistrature, respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation, membre de la formation compétente.

Cette disposition n'apparaît aucunement légitime au regard du fonctionnement actuel du Conseil supérieur de la magistrature qui prévoit une élection du président au sein de chaque formation de celle-ci. Les magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation ne siégeant pas dans la formation plénière, il serait surprenant qu'on puisse les désigner comme suppléants.

Pour ce qui est des nominations, la mise en minorité des magistrats au sein des formations, contraire aux standards internationaux, est accentuée : l'effectif théorique serait de six magistrats et huit membres extérieurs. Enfin, pour ce qui est des audiences disciplinaires, la parité entre membres magistrats et membres non magistrats imposée par le constituant serait rompue, puisque l'effectif théorique serait de sept magistrats et de huit membres extérieurs. Cette rupture d'égalité, à la seule discrétion des chefs de la Cour de cassation, qui seront appelés fréquemment à se faire remplacer compte tenu de l'ampleur de leurs attributions, est contraire à l'esprit de la loi constitutionnelle.

Enfin, en matière disciplinaire, rien ne peut justifier que les présidents des deux formations se fassent remplacer, plus encore avec l'extension annoncée de la procédure d'interdiction temporaire d'exercice qui laisse tout le temps pour organiser les audiences disciplinaires.

Le Premier président de la Cour de cassation et son Procureur général sont très satisfaits de pouvoir présider le Conseil supérieur de la magistrature ; qu'ils l'assument !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Ils le feront. On ne peut tout de même pas leur interdire d'être malades ou de représenter la France dans des congrès internationaux ici ou ailleurs ! Il faut bien prévoir un mécanisme de suppléance. Il n'est pas illégitime que les suppléants désignés soient les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. –
Même avis.

L'amendement n°12 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté.

Article 10

À l'article 16 de la même loi, les mots : « autres que celles pourvues en conseil des ministres » sont supprimés.

M. le président. – Amendement n°13 rectifié, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - L'article 16 est complété une phrase ainsi rédigée :

« Cet avis est rendu public. »

M. Jean-Pierre Michel. – Il est regrettable que la nomination des magistrats du parquet ne soit pas mise sur le même plan que celle des magistrats du siège. Pour éviter toute contestation -et il y en a forcément puisque les avis sont en fait toujours connus-, mieux vaut que les avis soient officiellement rendus publics. C'est préférable pour la confiance qu'on peut avoir en la justice. Cela n'empêchera pas le pouvoir de nomination de passer outre mais cela se fera dans la clarté.

Cet amendement répond à une suggestion du Procureur de la Cour de cassation.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Cet amendement n'a pas été soumis sous cette forme à la commission. Dans sa rédaction initiale, il était question d'un avis « motivé et rendu public », ce qui était inacceptable par nous. Sur sa nouvelle rédaction, nous suivrons l'avis du Gouvernement.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Il est négatif parce que la publicité de l'avis poussera inéluctablement vers une demande de motivation.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – C'était de la motivation que nous ne voulions pas. La publicité, c'est autre chose. Quand, très exceptionnellement, le garde des sceaux ou le Président de la République ne suivent pas l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, tout le monde connaît la teneur de cet avis. Mieux vaut peut-être qu'il soit publié officiellement. Nous suivrons l'avis du Gouvernement, mais il faut réfléchir à cette question.

M. Christian Cointat. – Qu'on le veuille ou non, tout le monde connaît les avis du Conseil supérieur de la magistrature. Cela crée un mauvais climat. Il serait donc dans l'intérêt de tous, et d'abord du Gouvernement, que les choses fussent claires. La clarté est un signe de force, non de faiblesse. Elle pousse chacun à prendre ses responsabilités.

A titre personnel, je voterai cet amendement, sans engager mon groupe.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Il est préférable que les choses soient claires et transparentes, on évite ainsi bien des polémiques.

L'amendement n°13 rectifié n'est pas adopté.

L'article 10 est adopté.

Article 11

L'article 18 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 18. – *L'examen des plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature est confié à une ou plusieurs commissions des requêtes. Chaque commission des requêtes est composée :*

« - *d'un magistrat du siège issu de la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège, élu par cette formation ;*

« - *d'un magistrat du parquet issu de la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet, élu par cette formation ;*

« - *de deux personnalités élues, pour chacune d'entre elles, par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et par la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, parmi les membres du Conseil supérieur de la magistrature n'appartenant pas à l'ordre judiciaire.*

« *La commission des requêtes élit en son sein un président.*

« *Les membres de la commission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission des requêtes dont ils sont membres, ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par les autorités mentionnées aux articles 50-1, 50-2 et aux deux premiers alinéas de l'article 63 de la loi organique relative au statut de la magistrature de faits identiques à ceux dénoncés par un justiciable dont la commission des requêtes a rejeté la plainte.*

« *La commission des requêtes examine les plaintes présentées par les justiciables, dans les conditions prévues aux articles 50-3 et 63 de la loi organique relative au statut de la magistrature.*

« *Elle délibère valablement si trois de ses membres sont présents.*

« *Elle se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, l'examen de la plainte est renvoyé à la formation compétente du Conseil supérieur. »*

M. le président. – Amendement n°27 rectifié bis, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 2 à 9

Remplacer ces alinéas par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Art. 18. - L'examen des plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature est confié à une ou plusieurs commissions d'admission des

requêtes. Chaque commission d'admission des requêtes est composée, pour chaque formation, de quatre de ses membres, deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation.

« Le président de la commission d'admission des requêtes est désigné par le président de la formation.

« Ses membres ne peuvent siéger dans la formation disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission d'admission des requêtes à laquelle ils appartiennent, ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par les autorités mentionnées aux articles 50-1, 50-2 et aux deux premiers alinéas de l'article 63 de la loi organique relative au statut de la magistrature de faits identiques à ceux dénoncés par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte.

« La commission d'admission des requêtes examine les plaintes présentées par les justiciables, dans les conditions prévues aux articles 50-3 et 63 de la loi organique relative au statut de la magistrature.

« La commission d'admission des requêtes délibère valablement si trois de ses membres sont présents.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Nous souhaitons revenir à notre texte initial, qui garantit la constitutionnalité du dispositif. En effet, les compétences des deux formations sont fixées par l'article 65 de la Constitution. En matière disciplinaire, les membres de chaque formation ont donc une compétence limitée à la discipline des magistrats du siège ou à celle des magistrats du parquet.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Cet amendement n'est pas conforme à la position adoptée par la commission : l'article 65 crée bien la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, et non de telle ou telle de ses formations.

Le filtrage des plaintes intervient avant la procédure disciplinaire : il s'agit en quelque sorte d'une étape administrative.

Certaines saisines pourraient concerner à la fois des magistrats du siège et du parquet : c'eût pu être le cas pour l'affaire d'Outreau. Un filtrage commun permettrait d'éviter toute différence de traitement et de garantir l'unité de la jurisprudence, comme y insistait M. Gélard.

Enfin nous souhaitons réaffirmer l'unité du corps de la magistrature, régi par des règles déontologiques communes.

Toutefois je me félicite que le Gouvernement ait préféré le mot « commission » au mot « section », qui rappelait des souvenirs historiques pénibles et heurtait les magistrats.

A titre personnel, je considère que l'unicité de la commission de filtrage importe moins que la parité des magistrats et des non magistrats dans les formations

disciplinaires. Mais en tant que rapporteur de la commission des lois, je dois formuler un avis défavorable.

M. Jacques Mézard. – Une phrase m'a surpris dans l'exposé des motifs de l'amendement : « L'action disciplinaire est personnelle et la faute s'apprécie différemment pour un magistrat du siège et pour un magistrat du parquet. » Mais dans l'attente de nouvelles dispositions législatives, il me paraît anormal de traiter différemment le siège et le parquet : je ne reviendrai pas sur les arguments avancés lors de la discussion générale. Je ne voterai donc pas cet amendement.

M. Christian Cointat. – Le groupe UMP comprend parfaitement l'approche cohérente de la commission. Mais les arguments du Gouvernement nous paraissent pertinents : la structure du CSM repose d'après la Constitution sur deux bases, et le risque d'inconstitutionnalité n'est pas nul. Après mûre réflexion, et sans nous désolidariser de l'excellent travail de la commission, nous voterons l'amendement du Gouvernement.

L'amendement n°27 rectifié bis est adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Par coordination et pour prendre en compte la nouvelle dénomination de la commission d'admission des requêtes, les prochains amendements du Gouvernement n°31 rectifié, 32 rectifié et 35 rectifié devront également être modifiés.

M. le président. – Amendement n°5, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 10, seconde phrase

Remplacer cette phrase par deux phrases ainsi rédigées :

En cas de partage égal des voix, la commission des requêtes décide qu'il n'y a lieu à saisir la formation compétente. La décision est notifiée au magistrat visé par la plainte et au justiciable auteur de la plainte.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme la ministre m'a accusée tout à l'heure de n'avoir pas confiance en la magistrature : c'était un contresens. Le partage des voix au sein de la commission d'admission, qui se prononce également sur le fond, doit profiter au magistrat mis en cause et mettre fin aux poursuites.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Je comprends les préoccupations de Mme Borvo et j'ai d'abord été d'avis de proposer la même modification. Mais la commission s'est finalement rangée à l'avis contraire, car il faut assurer l'efficacité du dispositif et donner au justiciable la garantie que sa demande sera examinée de manière sincère et approfondie : au stade du filtrage, le doute doit donc lui profiter. Je rappelle que la composition de la commission d'admission est paritaire : il n'est pas souhaitable que deux magistrats

aient à eux seuls le pouvoir de rejeter une requête, ce qui pourrait donner lieu à des soupçons de corporatisme.

Certes, il s'agit d'une entorse aux règles habituelles. Mais tout rentrera dans l'ordre au stade suivant : en cas de partage des voix au sein de la formation disciplinaire, les poursuites s'arrêteront et il n'y aura pas de sanction. Le système est donc équilibré. Avis défavorable.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je maintiens mon amendement. M. le rapporteur prétend que tout rentrera dans l'ordre au stade disciplinaire. Mais il n'est jamais neutre pour un magistrat de passer devant une instance de discipline. Le doute doit donc profiter à l'accusé.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Avis défavorable. Il faut rapprocher la justice des justiciables tout en maintenant les filtrages nécessaires. Ne donnons pas le sentiment que les magistrats peuvent se protéger eux-mêmes et empêcher l'examen des requêtes au fond. D'ailleurs la commission d'admission est une formation restreinte ; en cas de doute, il est légitime que tous les membres du CSM puissent se prononcer.

L'amendement n°5 n'est pas adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

Article 11 bis

Après l'article 18 de la même loi, il est inséré un article 18-1 ainsi rédigé :

« Art. 18-1. – Lorsqu'elle siège en matière disciplinaire, la formation compétente comprend un nombre égal de membres appartenant à l'ordre judiciaire et de membres n'y appartenant pas. A défaut d'égalité, il est procédé par tirage au sort pour la rétablir. »

M. le président. – Amendement n°28, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – J'ai bien compris le souci de la commission des lois de préserver la parité des magistrats et des non magistrats au sein des formations disciplinaires du CSM. Mais cela pose un problème d'application et le présent article risque d'être censuré par le Conseil constitutionnel. Tout d'abord, le Constituant n'a pas imposé un fonctionnement paritaire, mais seulement une composition paritaire : c'est tout à fait différent. (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission, le conteste*) On s'expose au risque de rendre le fonctionnement du Conseil impossible.

Ensuite, tous les membres du Conseil ont un droit égal à siéger au sein des formations disciplinaires. Exclure l'un d'entre eux pour préserver la parité serait contraire à la Constitution.

Enfin, si l'amendement n°38 de la commission est adopté, rien n'indiquera comment rétablir la parité.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Nous ne partageons pas l'avis du Gouvernement. Son amendement vise à supprimer la règle de parité entre les magistrats et les non magistrats lorsque les formations siègent en matière disciplinaire, règle qui s'impose même lorsque l'un des membres issus de la magistrature est empêché. Cela peut fréquemment arriver: le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près la Cour de cassation ont des responsabilités éminentes et il arrivera qu'ils soient absents à leur corps défendant. Or, comme le rappelait M. Hiest lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle dont il était rapporteur, « la présence paritaire des magistrats et des non magistrats au sein des formations du CSM exerçant une compétence disciplinaire constitue une condition de l'indépendance de la justice ». Il résulte donc clairement des travaux préparatoires que l'intention du Constituant a été d'imposer le respect de cette parité en matière disciplinaire, et qu'il importe de remédier aux ruptures éventuelles d'équilibre qui pourraient être causées par l'empêchement légitime d'un des membres de la formation ou son départ.

Aucun des arguments avancés pour contester la constitutionnalité de cet article ne nous a convaincus. La comparaison avec le fonctionnement des formations siégeant en matière de nomination ne tient pas : le Constituant n'a pas adopté la même position sur ce point. Cette disposition interdirait à certains membres de siéger ; mais la règle de déport le permet, et sa constitutionnalité n'est pas contestée. Il revient au législateur organique de concilier les différentes exigences constitutionnelles, y compris celle qui tient à l'indépendance de la justice.

Les normes européennes imposent au moins la parité en la matière : dans tous les pays de l'Union européenne -je ne parle pas du Conseil de l'Europe - es magistrats sont majoritaires au sein des formations disciplinaires, sauf en Slovaquie et en Belgique où ils sont en nombre égal à celui des non magistrats.

Notre avis est donc résolument défavorable.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Je reprends la parole : on peut parfois bousculer la procédure parlementaire pour mieux se comprendre. Il arrive que les magistrats et les non magistrats ne soient pas en nombre égal dans les formations du CSM. Nous pourrions tourner la difficulté, y compris constitutionnelle, en fixant la règle, non de la parité, mais d'un nombre minimum de magistrats présents dans ces formations.

M. Nicolas About. – C'est une proposition intéressante. Monsieur le rapporteur, vous dites que la présence des uns comme des autres est essentielle. Dès lors, il ne faut pas pénaliser la présence des uns du fait de l'absence des autres, d'autant que tous les membres du CSM ont un droit égal à siéger au conseil

de discipline. Le groupe de l'Union centriste votera l'amendement du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Michel. – Nous ne le voterons pas. L'argument de la ministre est tout à fait spécieux qui prétend que la Constitution a prévu une composition paritaire mais non un fonctionnement paritaire. Si le constituant a prévu une formation paritaire, c'est bien pour qu'il y ait parité au moment des votes ! Je suis d'accord avec le rapporteur.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous aussi. Qu'aurait voulu le constituant en imposant une formation paritaire si ce n'est qu'elle fonctionne de façon paritaire ? Il appartient à la loi organique de préciser en ce sens le texte de la Constitution. Du reste l'obligation d'un quorum de magistrats pénaliserait les présents qui seraient obligés de partir quand celui-ci ne serait pas atteint.

M. Patrice Gélard. – Je suis de l'avis du rapporteur. Il n'y a aucune inconstitutionnalité dans cet article 11 bis. Il existe un organe constitutionnel qui fonctionne à parité, c'est la CMP : en cas de déséquilibre il y a un parlementaire qui ne vote pas, et le Conseil constitutionnel ne s'y est jamais opposé ! Ici aussi la Constitution instaure bien une parité dans le fonctionnement et il appartient à la loi organique de l'organiser. Et ce système existe dans bien d'autres pays !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Je suis sûr que le constituant -et le Sénat- on voulu la parité, au moins pour le disciplinaire. Ce principe de la parité, nous avons eu trop de mal à l'instituer pour le remettre en cause ici en prétendant qu'il est valable pour la composition mais non pour le fonctionnement. L'expérience prouve d'ailleurs que les magistrats et les non magistrats sont présents pour les affaires disciplinaires. L'argument du Gouvernement selon lequel la parité de fonctionnement ne peut être inscrite dans la loi organique parce qu'elle n'est pas inscrite dans le texte de la Constitution peut se retourner. En matière disciplinaire, il faut la parité à tous les niveaux !

L'amendement n°28 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°38, présenté par M. Lecerf, au nom de la commission.

Alinéa 2, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Dans un premier temps, la commission avait posé le principe de la parité mais aussi prévu la technique pour y arriver : à défaut d'égalité, on aurait procédé à un tirage au sort pour la rétablir. Lors de sa seconde réunion, elle a préféré supprimer la dernière phrase de cet alinéa et laisser le mécanisme de rétablissement de la parité à l'appréciation du Conseil supérieur, par le biais de son règlement intérieur par exemple. Mais l'imagination

ayant des limites, on voit mal autre chose que le tirage au sort...

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Cette phrase avait motivé mon amendement. Dès lors qu'elle serait retirée... Sagesse.

L'amendement n°38 est adopté.

L'article 11 bis, modifié, est adopté.

L'amendement n°1 n'est pas défendu.

Article 12

I. – Après l'article 20-1 de la même loi, il est inséré un article 20-2 ainsi rédigé :

« Art. 20-2. – La formation plénière du Conseil supérieur a compétence pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution, soit par le garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution, et pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Elle élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. »

II (Non modifié). – Le dernier alinéa de l'article 20 de la même loi est abrogé.

M. le président. – Amendement n°29, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2, première phrase :

Supprimer les mots :

, et pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Les attributions de la formation plénière sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sont déjà prévues, d'une part, par la Constitution, d'autre part, par l'article 12 du projet du Gouvernement. La précision contenue dans le texte de la commission apparaît donc inutile.

M. le président. – Amendement n°39, présenté par M. Lecerf, au nom de la commission.

Alinéa 2, première phrase

Remplacer le mot :

et

par les mots :

ainsi que

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Amendement rédactionnel mais qui n'est pas anodin dans la mesure où se pose un problème d'interprétation de la Constitution. Comment comprendre l'alinéa 8 de l'article 65 ? Doit-on comprendre qu'il reste une possibilité d'initiative au CSM ou ne peut-il se prononcer que sur les saisines du garde des sceaux ? La commission estime qu'il peut spontanément se

prononcer sur des questions relatives à la déontologie des magistrats.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – L'amendement n°39 est redondant : nous sommes d'accord sur le fond mais il est satisfait par nos rédactions combinées.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Ce qui va sans dire va encore mieux en le disant.

M. Jean-Pierre Michel. – La question n'est pas anodine. Aujourd'hui, le CSM peut s'autosaisir.

Il n'a pas manqué de le faire, pour rendre son avis sur des points de déontologie, des questions diverses, des projets de réforme...

Avec le texte du Gouvernement, le CSM ne pourra plus se prononcer qu'à la demande de l'exécutif. Une telle régression ne correspond guère aux envolées de Mme la garde des sceaux sur l'indépendance des magistrats, la justice du XXI^e siècle ! Nous soutenons la commission.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – L'interprétation de M. Michel est totalement erronée -une fois de plus.

L'amendement n°29 n'est pas adopté.

L'amendement n°39 est adopté.

L'article 12, modifié, est adopté.

L'article 13 est adopté.

Article 14

L'article 38-1 de la même ordonnance est ainsi rédigé :

« Art. 38-1. – La fonction de procureur général près une cour d'appel est exercée par un magistrat hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'article 38.

« S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation en qualité de procureur général conformément à l'alinéa précédent, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. En ce cas, les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 ne sont pas applicables.

« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.

« Six mois au moins avant l'expiration de cette période, le procureur général peut solliciter sa nomination en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires. Cette nomination est alors de droit au terme des sept années d'exercice de ses fonctions.

« À l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu d'autre affectation, le procureur général est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette

fonction sur sa demande ou en application de l'article 45. »

M. le président. – Amendement n°14, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

M. Jean-Pierre Michel. – Cet article étend aux Procureurs généraux près les cours d'appel les garanties d'affectation prévues pour les Premiers présidents de cour d'appel. Une nomination concomitante des Procureurs généraux à un emploi hors hiérarchie de la Cour de cassation est désormais possible. S'il paraît justifié d'affecter un magistrat, qui n'aurait bénéficié d'aucune affectation après sept années d'exercice, au parquet général de la Cour de cassation, rien ne justifie une nomination automatique en qualité d'inspecteur général adjoint.

On se souvient des affaires d'Agen ou de Riom... Cette disposition ne sert qu'à permettre au Gouvernement de mettre discrètement fin aux fonctions de Procureurs généraux qui résistent à leur nomination à la Cour de cassation, en évitant l'audience solennelle d'installation.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Au nombre des garanties dont bénéficient les Premiers présidents de cour d'appel figure notamment la nomination automatique, sur demande de l'intéressé, en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires. Rien ne justifie d'exclure les Procureurs généraux du bénéfice de cette garantie. En outre, il est tout à fait pertinent que l'inspection des services judiciaires puisse bénéficier, par ce biais, de l'expérience d'un ancien Procureur général. Avis défavorable.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Défavorable. Il n'y a aucune raison de priver les Procureurs généraux de cette disposition. Certains se contentent de parler de garanties et d'indépendance ; nous, nous agissons.

M. Jean-Pierre Michel. – M. Lecerf ne dit pas toute la vérité : pour les Premiers présidents de cours d'appel, cette nomination intervient à la demande de l'intéressé, puisqu'ils sont inamovibles. Pour les Procureurs généraux, il s'agira d'une affectation d'office ! Démarche plus discrète qu'une nomination comme avocat général en surnombre à la Cour de cassation.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Une fois de plus, M. Michel se trompe : ce sera à la demande de l'intéressé.

M. Jean-Pierre Michel. – Ce n'est écrit nulle part. Toutefois, au bénéfice de cette assurance, qui figurera au *Journal officiel*, je retire mon amendement.

L'amendement n°14 est retiré.

*L'article 14 est adopté,
ainsi que l'article 14 bis.*

Article 15

L'article 45 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Au 1°, les mots : « La réprimande » sont remplacés par les mots : « Le blâme » ;

2° Au 7°, après le mot : « suspension » sont insérés les mots : « , totale ou partielle, ».

M. le président. – Amendement n°6 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° Au 7°, les mots : « avec ou sans suspension des droits à pension » sont supprimés.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – La suspension, totale ou partielle, des droits à pension à la suite d'une révocation est une sanction disproportionnée. Même si cette sanction n'a quasiment jamais été prononcée, elle doit être abandonnée. Le magistrat a cotisé pour sa retraite. A ma connaissance, une telle disposition n'existe pas ailleurs dans la fonction publique.

M. le président. – Amendement identique n°15 rectifié, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit, parmi les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, la révocation avec ou sans suspension des droits à pension. Cette disposition a été supprimée du code de la fonction publique en 2003 dans le cadre de la réforme des retraites. Quel que soit le comportement d'un magistrat, rien ne justifie qu'on lui retire le bénéfice des cotisations versées. Retire-t-on le droit à pension aux salariés licenciés pour faute lourde ?

Le Conseil d'État a jugé dans l'arrêt Colombani du 7 janvier 2004 que priver totalement un fonctionnaire de sa pension de retraite était contraire au droit au respect des biens protégés par l'article premier du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Le sujet fait consensus. Une telle sanction n'a été prononcée qu'à trois reprises par le CSM depuis 1959, à chaque fois dans des cas de fautes très lourdes, détournement de fonds publics ou enrichissement frauduleux. On peut se demander si prévoir une suspension partielle ne risquerait pas d'ailleurs d'encourager le CSM à prononcer une telle sanction !

Le droit a évolué, avec l'arrêt Colombani et la réforme des retraites de 2003. Nous n'avons aucun intérêt à ce que des magistrats se retrouvent dans l'obligation soit de poursuivre leurs activités

répréhensibles, soit de dormir sous les ponts ! Avis favorable.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Le Conseil d'État, dont je connais la jurisprudence, n'a pas émis de réserve lors de son examen du projet de loi. Les magistrats ne sont pas des fonctionnaires comme les autres : ils ont certes davantage de garanties, mais aussi des pouvoirs exorbitants du droit commun. C'est pourquoi il faut une gamme de sanctions extrêmement large.

La révocation avec suspension des droits à pension n'a été prononcée que dans des cas exceptionnels, où la faute est en proportion avec ces pouvoirs exorbitants, notamment des malversations financières qui jettent l'opprobre sur le corps tout entier.

Le droit à pension constituant un droit patrimonial, toute atteinte à ce droit devra être proportionnelle à la gravité des faits. Il faudrait prendre en compte l'existence d'éventuels revenus extérieurs. Conserver une sanction hautement dissuasive, qui ne sera prononcée que pour des faits d'une exceptionnelle gravité, est un gage de notre volonté de garantir absolument l'intégrité et l'honneur des magistrats.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Outre les magistrats, il est des hauts fonctionnaires dont l'action peut avoir des conséquences très graves. Or cette procédure de suspension des droits à pension n'existe plus dans le code de la fonction publique.

*Les amendements identiques n°6 rectifié
et 15 rectifié sont adoptés.*

L'article 15, modifié, est adopté.

L'article 16 est adopté.

Article 17

L'article 50 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, avant le mot : « peut » sont insérés les mots : « saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires, » ; le mot : « avis » est remplacé par le mot : « consultation » et après le mot : « enquête » sont ajoutés les mots : « administrative ou pénale » ;

2° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :

« Les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel, informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du siège, peuvent également, s'il y a urgence, saisir le Conseil supérieur aux mêmes fins. Ce dernier statue dans les quinze jours suivant sa saisine. » ;

3° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du droit au traitement. » ;

4° Au dernier alinéa, après le mot : « mois » sont ajoutés les mots : « suivant la notification de l'interdiction temporaire prononcée par le conseil de discipline » ; les mots : « par le garde des Sceaux, ministre de la justice, » sont supprimés et les mots : « à l'article 50-1 » sont remplacés par les mots : « aux articles 50-1 et 50-2 ».

M. le président. – Amendement n°16, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. Jean-Pierre Michel. – La procédure qu'instituent les articles 17 pour les magistrats du siège, et 24 pour ceux du parquet, n'est pas justifiée. La pratique montre que la formation compétente du CSM est toujours saisie dans des délais compatibles avec l'urgence. En outre, confier la décision d'interdiction temporaire à son seul président est exorbitant du droit commun ; et il lui sera difficile de le désavouer. J'ajoute qu'à ce stade en quelque sorte infra-procédural le magistrat concerné ne pourra pas se défendre.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – La commission a largement modifié les articles 17 et 24 ; j'ai le sentiment que l'amendement porte davantage sur le texte initial que sur le sien. Nous avons supprimé cette sorte de procédure de référé. Les situations d'urgence existent cependant où il faut agir dans les meilleurs délais, raison pour laquelle la procédure d'interdiction temporaire d'exercer doit demeurer. Le CSM devra alors se réunir dans des délais très brefs, dix jours par exemple.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Avis défavorable. Ce type de mesure existe dans tous les corps de l'État. Je crois les craintes de M. Michel levées par le texte de la commission.

M. Jean-Pierre Michel. – Le Gouvernement se ralliant à la position de la commission, je retire l'amendement.

L'amendement n°16 est retiré.

M. le président. – Amendement n°30 rectifié, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 4, seconde phrase

Remplacer les mots :

quinze jours

par les mots :

dix jours ouvrables

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Cet amendement est le résultat d'un travail conjoint avec la commission. Actuellement, le délai pour décider d'une interdiction temporaire est souvent supérieur à 35 jours, ce qui n'a pas de sens. Le délai de dix jours paraît raisonnable, quelle que soit la période de l'année.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement n°30 rectifié est adopté.

L'article 17, modifié, est adopté.

Article 18

Après l'article 50-2 de la même ordonnance, il est inséré un article 50-3 ainsi rédigé :

« Art. 50-3. – Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. La saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne constitue pas une cause de récusation du magistrat.

« La plainte est d'abord examinée par une commission des requêtes composée dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

« À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure, sauf si les manquements évoqués et la nature de la procédure considérée le justifient. La plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure.

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

« Le président de la commission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.

« Lorsque la commission des requêtes du Conseil supérieur n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée, elle en informe le magistrat mis en cause. Elle sollicite du premier président de la cour d'appel ou du président du tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'informations utiles. Le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal supérieur d'appel invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par la commission des requêtes du Conseil supérieur, le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal supérieur d'appel adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.

« La commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause.

« Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission des requêtes du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte à la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège.

« En cas de rejet de la plainte, les autorités mentionnées aux articles 50-1 et 50-2 conservent la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature des faits dénoncés.

« Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour visé au sixième alinéa et le garde des Sceaux, ministre de la justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de la poursuite de la procédure disciplinaire.

« La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. »

M. le président. – Amendement n°17, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 2, première phrase

Après le mot :

judiciaire

insérer les mots :

devenue définitive

M. Jean-Pierre Michel. – J'ai bien conscience de l'imperfection de cet amendement, mais je veux ouvrir un débat. Quand le CSM doit-il être saisi sans que la saisine ne déstabilise le magistrat ou l'institution ? Les juges des tutelles ou les juges des enfants ont souvent en charge des affaires au long cours, à la différence, par exemple, des juges d'instruction ou des juges des tribunaux correctionnels. Et je ne parle pas des parquetiers. L'autorité de nomination peut en outre être tentée de déplacer contre son gré un magistrat contre lequel une saisine est en cours pour que celle-ci puisse être examinée.

D'où cet amendement. Je sais bien qu'attendre la décision définitive peut sembler long, mais une sanction peut aussi être décidée selon la procédure normale, par le garde des sceaux ou les chefs de cour –ceux-ci y recourent du reste fort peu. La procédure pénale est là également pour les faits qui le justifient.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Cet amendement est proche du texte initial du Gouvernement. Ce sont les organisations de magistrats qui ont attiré notre attention sur le caractère inégalitaire de cette procédure. Il est en effet des juges qui demeurent saisis pendant de longues périodes. Nous avons souhaité rétablir l'égalité. D'où la rédaction de la commission : « la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure, sauf si les manquements évoqués et la nature de la procédure considérée le justifient. » Il ne faut pas fermer toute possibilité de saisine, sauf à demander au justiciable de s'adresser au garde des sceaux ou au chef de cour comme si la réforme n'existait pas.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Avis défavorable pour les mêmes raisons. Il faut en effet prendre en compte les longues procédures.

L'amendement n°17 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°18, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 2, première phrase

Après le mot :

siège

insérer les mots :

, à l'exclusion des actes juridictionnels,

M. Jean-Pierre Michel. – Une certaine presse laisse croire à nos concitoyens qu'ils vont pouvoir saisir le CSM dès qu'une décision leur déplaît. Une décision de justice n'est pas faite pour plaire. Qu'entend-on donc par « comportement susceptible de recevoir une qualification disciplinaire » ? Une attitude injurieuse ou déplacée ? Certes. Mais faut-il considérer aussi l'absence de tel ou tel acte ?

Nous ne le pensons pas. D'où la nécessité d'exclure les actes juridictionnels.

J'ajoute que cette disposition sur le comportement doit avoir une fonction éducative pour l'ensemble des magistrats car certains -j'en ai connu-, notamment des présidents de tribunal correctionnel ou des juges pour enfants, se permettent des propos totalement déplacés à l'audience par volonté de faire des bons mots, ce qui n'honore pas l'institution judiciaire.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – A l'article 14 bis nouveau, la commission a précisé la définition de la faute disciplinaire en reprenant une jurisprudence bien établie par le CSM et le Conseil d'État, confirmée par le Conseil constitutionnel. Les actes juridictionnels sont exclus, sauf si le magistrat a violé de façon grave et délibérée des règles de procédure de sorte qu'il n'a plus que l'apparence d'un magistrat. Dans ce cas, conformément à la jurisprudence précitée, le CSM ne pourra être saisi que si une décision de justice définitive a constaté la violation commise par le magistrat. L'amendement est donc largement satisfait. Au reste, les représentants de l'USM et du syndicat de la magistrature ont déclaré récemment, dans une émission de télévision, approuver la rédaction de la commission.

L'amendement n°18 est retiré.

M. le président. – Amendement n°31 rectifié bis, présenté par le Gouvernement.

I. - Alinéa 3

Remplacer les mots :

commission des requêtes composée

par les mots :

commission d'admission des requêtes composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège,

II. - Alinéa 6, alinéa 7, première et dernière phrases, alinéas 8 et 9

Remplacer les mots :

commission des requêtes

par les mots :

commission d'admission des requêtes

L'amendement de coordination, accepté par la commission, est adopté.

M. le président. – Amendement n°40 rectifié, présenté par M. Lecerf, au nom de la commission.

Alinéa 4, première phrase

A la fin de cette phrase, remplacer les mots :

sauf si les manquements évoqués et la nature de la procédure considérée le justifient

par les mots :

sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Cet amendement prévoit qu'une plainte à l'encontre d'un magistrat qui reste saisi de la procédure peut être recevable sous certaines conditions. Il ne s'agit nullement de déstabiliser le magistrat, mais de donner au justiciable le moyen de faire cesser un comportement fautif lorsque la procédure est d'une durée indéfinie -ce qui est le cas de la procédure des tutelles ou de mesures éducatives- au nom de l'égalité des justiciables

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Le Gouvernement partage totalement l'objectif : favorable.

L'amendement n°40 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°7, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 10

Supprimer cet alinéa.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Contester la possibilité offerte au garde des sceaux et aux chefs de cour de saisir le CSM déplaît à Mme le ministre. Reste que cette procédure pose problème. Tout à l'heure, nous a-t-on expliqué, la commission recevra la plainte en cas de doute, soit. Mais, en l'occurrence, le pouvoir politique pourra continuer la procédure alors que la plainte a été rejetée par la commission sous la pression de l'opinion publique et des circonstances... C'est témoigner d'un manque de respect envers les magistrats et le dispositif que le constituant a voulu pour les justiciables. Peut-être s'agit-il de prévoir une voie de recours ? En tout cas, l'intervention de l'exécutif paraît peu appropriée...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – D'une part, accorder aux justiciables la possibilité de saisir le CSM ne signifie pas qu'il faut la retirer au garde des sceaux ou aux chefs de cour ! (M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission, le confirme) D'autre part, cela peut constituer, pour le justiciable, une forme de droit d'appel et permettre une nouvelle saisine du CSM si des informations complémentaires fournies par l'inspection générale des services judiciaires le justifient. Rejet.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Même avis.

L'amendement n°7 n'est pas adopté.

L'article 18, modifié, est adopté.

Article 19

L'article 51 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « du conseil de discipline » sont remplacés par les mots : « du Conseil supérieur de la magistrature » ;

2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi à l'initiative d'un justiciable, la désignation du rapporteur n'intervient qu'après l'examen de la plainte par la commission des requêtes du Conseil supérieur mentionnée à l'article 50-3. »

M. le président. – Amendement n°32 rectifié bis, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 3

Remplacer les mots :

commission des requêtes

par les mots :

commission d'admission des requêtes

L'amendement de coordination, accepté par la commission, est adopté.

L'article 19, modifié, est adopté.

Article 20

Le premier alinéa de l'article 52 de la même ordonnance est ainsi rédigé :

« Au cours de l'enquête, le rapporteur entend le magistrat mis en cause et, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. Il peut déléguer à un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat mis en cause, ou à un ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature désigné par celui-ci, l'accomplissement, sous son autorité, d'auditions et d'actes d'investigation. »

M. le président. – Amendement n°33, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre l'intéressé par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigations utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. »

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Le CSM ne peut déléguer ses missions à des membres extérieurs au-delà de ce qui est prévu par l'ordonnance statutaire. Certes, il peut y avoir un surcroît de travail. Mais nous ne pouvons pas accepter que les pouvoirs d'investigation en matière disciplinaire soient confiés à des non magistrats, fussent-ils d'anciens membres du Conseil. Ce serait contraire à la volonté du constituant.

M. le président. – Sous-amendement n°42 à l'amendement n°33 du Gouvernement, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dernier alinéa de l'amendement n° 33

Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées :

Il peut également faire appel à l'inspection générale des services judiciaires qui désigne un de ses membres. Ce dernier est placé sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature pour l'accomplissement de sa mission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je prends acte de l'explication de Mme la ministre, mais encore faut-il que le Conseil ait les moyens de remplir sa mission ! Pour ce faire, il doit disposer de personnes qui auraient l'indépendance, la compétence et le temps de procéder à ces investigations ; lesquelles doivent être, en matière disciplinaire, irréprochables et respectueuses des deux parties. Notre solution, qui consiste à mettre à la disposition du Conseil des membres de l'inspection générale des services judiciaires dont on sait la compétence, ne peut que retenir l'attention du garde des sceaux...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – La commission souhaitait renforcer les pouvoirs d'investigation du CSM, mais se range à la position du Gouvernement.

Restera la possibilité de s'adresser à d'anciens membres du CSM qui sont encore magistrats. Favorable à l'amendement.

Quant au sous-amendement, le problème des moyens se pose toujours. Comme toute inspection générale, celle-ci est placée sous l'autorité du garde des sceaux. Créer une deuxième clé de tirage n'est pas simple. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – J'ai prévu de donner au CSM les moyens financiers et humains dont il aura besoin. Nous les adapterons lorsque le système aura pris son rythme de croisière. On peut s'attendre dans un premier temps à une poussée des saisines, puis les choses s'apaiseront lorsque les justiciables constateront que la seule

agressivité d'un plaideur n'est pas un motif de recours. L'inspection générale est sous l'autorité du garde des sceaux. Soit c'est le ministre qui décide ; soit l'inspection générale doit partiellement passer sous l'autorité du CSM, ce qui pose problème, vous en conviendrez.

M. Jean-Pierre Michel. – Vous parlez de moyens humains. Mais ce n'est pas un administrateur qui va procéder à des enquêtes disciplinaires ! En pratique, le CSM renverra le dossier au chef de cour, qui embarrassé convoquera le magistrat concerné et la partie plaignante, puis fera un rapport. Je rappelle que tous les membres du parquet sont sous l'autorité du garde des sceaux, comme les membres de l'inspection générale. Dans notre proposition, l'inspection reste l'inspection mais, si nécessaire, le CSM demande à l'inspecteur général de désigner un enquêteur, placé pour cette mission sous l'autorité du Conseil supérieur.

Le sous-amendement n°42 n'est pas adopté.

L'amendement n°33 est adopté.

L'article 20, modifié, est adopté.

L'article 21 est adopté.

Article 22

Après l'article 57 de la même ordonnance, il est inséré un article 57-1 ainsi rédigé :

« Art. 57-1. – Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur renvoie, en cas de partage égal des voix, le magistrat concerné des fins de la poursuite.

« Lorsque la formation compétente a constaté l'existence d'une faute disciplinaire, la sanction prononcée à l'égard du magistrat du siège est prise à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction, la voix du président de la formation est prépondérante. »

M. le président. – Amendement n°19, présenté par M. Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, en cas de partage des voix, relaxe l'intéressé.

M. Jean-Pierre Michel. – Le doute profite à l'accusé : nous rétablissons ce principe dans ces procédures disciplinaires.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – J'ai trouvé ces dispositions complexes en première lecture... Mais j'ai interrogé des magistrats qui m'ont tranquilisé : c'est le vocabulaire normal de la profession ! Il n'y a pas de contradiction avec le principe que vous évoquez, même si, j'en conviens, le langage juridique s'éloigne trop du langage courant. Avis défavorable.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. –
Même avis.

L'amendement n°19 est retiré.

L'article 22 est adopté, ainsi que l'article 23.

Article 24

L'article 58-1 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « et sur proposition des chefs hiérarchiques, après » sont remplacés par les mots : « après consultation des chefs hiérarchiques et » et après le mot : « enquête » sont ajoutés les mots : « administrative ou pénale » ;

2° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :

« Les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel, informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du parquet, peuvent également, s'il y a urgence, saisir la formation compétente du Conseil supérieur aux fins d'avis sur le prononcé, par le garde des Sceaux, ministre de la justice, d'une telle interdiction. Le Conseil supérieur rend son avis dans un délai de quinze jours suivant sa saisine. » ;

3° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du droit au traitement. » ;

4° Au dernier alinéa, après le mot : « mois » sont ajoutés les mots : « suivant la notification de l'interdiction temporaire prononcée par le garde des Sceaux, ministre de la justice, » et après le mot : « saisi » sont ajoutés les mots : « dans les conditions prévues aux deux premiers alinéas de l'article 63 ».

L'amendement n°20 est devenu sans objet.

M. le président. – Amendement n°34 rectifié, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 4, seconde phrase

Remplacer les mots :

quinze jours

par les mots :

dix jours ouvrables

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. –
Coordination.

L'amendement n°34 rectifié,
accepté par la commission, est adopté.

L'article 24, modifié, est adopté.

Article 25

L'article 63 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des Sceaux, ministre de la justice. » ;

2° Au deuxième alinéa, les mots : « Le procureur général près la Cour de cassation » sont remplacés par les mots : « Le Conseil supérieur de la magistrature » ;

3° Après le troisième alinéa, sont insérés dix alinéas ainsi rédigés :

« Tout justiciable qui estime, qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature.

« La plainte est d'abord examinée par une commission des requêtes composée dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

« À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat lorsque le parquet ou le parquet général auquel il appartient demeure en charge de la procédure, sauf si les manquements évoqués et la nature de la procédure considérée le justifient. Elle ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant la décision irrévocable mettant fin à la procédure. Elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués. Elle doit être signée par le plaignant et indiquer son identité et son adresse, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

« Le président de la commission des requêtes peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.

« Lorsque la commission des requêtes du Conseil supérieur n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée, elle en informe le magistrat mis en cause. Elle sollicite du procureur général près la cour d'appel ou du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat mis en cause, ses observations et tous éléments d'informations utiles. Le procureur général près la cour d'appel ou le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par la commission des requêtes du Conseil supérieur, le procureur général près la cour d'appel ou le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.

« La commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause.

« Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission des requêtes du Conseil supérieur renvoie l'examen de la

plainte à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

« En cas de rejet de la plainte, les autorités mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article conservent la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature des faits dénoncés.

« Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour visé au huitième alinéa et le garde des Sceaux, ministre de la justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de la poursuite de la procédure disciplinaire.

« La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. » ;

4° Au quatrième alinéa, le mot : « cette » est remplacé par le mot : « la » et après le mot : « saisine » sont ajoutés les mots : « du Conseil supérieur de la magistrature » ;

5° Après la deuxième phrase du dernier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi par un justiciable, la désignation du rapporteur n'intervient qu'après l'examen de la plainte par la commission des requêtes du Conseil supérieur visée aux alinéas précédents. »

Les amendements n^{os} 21 et 22 sont sans objet.

M. le président. – Amendement n°35 rectifié, présenté par le Gouvernement.

I. - Alinéa 7

Remplacer les mots :

commission des requêtes composée

par les mots :

commission d'admission composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet,

II. - Alinéa 9, alinéa 10, première et dernière phrases, alinéas 11, 12 et 17

Remplacer les mots :

commission des requêtes

par les mots :

commission d'admission

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Coordination.

L'amendement n°35 rectifié, accepté par la commission, est adopté.

M. le président. – Amendement n°41 rectifié, présenté par M. Lecerf, au nom de la commission.

Alinéa 8, première phrase

A la fin de cette phrase, remplacer les mots :

sauf si les manquements évoqués et la nature de la procédure considérée le justifient

par les mots :

sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité des manquements évoqués, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Coordination.

L'amendement n°41 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'amendement n°8 devient sans objet.

L'article 25, modifié, est adopté.

Les articles 26, 27, 28 et 29 sont successivement adoptés.

Vote sur l'ensemble

M. Christian Cointat. – Ce projet de loi organique met en œuvre la réforme profonde d'un organe essentiel au fonctionnement de la justice. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modernisé les attributions et le fonctionnement du CSM. Le présent projet vise à donner un contenu aux trois principes d'indépendance, d'ouverture et de transparence du CSM. Grande avancée démocratique, les justiciables pourront désormais saisir directement le CSM. Le groupe UMP s'en félicite car dans le passé, certains comportements contestables n'étaient guère sanctionnés. Je salue l'excellent travail de notre rapporteur. A son initiative, et sous l'autorité ferme mais ouverte du président Hysté...

M. Jean-Pierre Michel. – Autorité bienveillante.

M. Christian Cointat. – ...la commission des lois a encore accru les garanties d'indépendance et d'efficacité.

La justice est l'un des piliers de l'unité de la France et la confiance des Français dans l'autorité judiciaire est essentielle. Depuis mardi, un souffle démocratique vivifiant nous inspire : saisine directe du Conseil constitutionnel, saisine directe du CSM. Le groupe UMP adoptera donc sans réserve ce projet de loi qui adapte notre justice aux exigences d'une démocratie moderne.

M. Jean-Pierre Sueur. – Par cohérence, notre vote sera identique à ce qu'il fut lors de la révision de l'article 65. Nous ne pouvons approuver une loi organique qui met en œuvre une disposition constitutionnelle à laquelle nous étions hostiles. Des avancées ont eu lieu grâce au Sénat. Et Mme la garde des sceaux a levé quelques ambiguïtés. Nous convenons aussi que le recours direct du justiciable auprès du CSM est un progrès.

Nous restons totalement opposés à la manière dont sont nommés les membres du CSM.

M. Patrice Gélard. – Ce n'est pas du domaine de la loi organique !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis bien d'accord !

M. Pierre Fauchon. – L'essentiel, c'est qu'il le dise !

M. Jean-Pierre Sueur. – La loi organique a pour objet d'appliquer un article de la Constitution et j'ai dit que notre vote était en cohérence avec celui que nous avons émis lors de la révision. Si vous voulez me faire dire que votre texte est en parfaite cohérence avec cet article, je vous en donne volontiers acte.

Nous ne sommes pas d'accord avec les modalités de désignation du CSM. Nous considérons que celles-ci ne garantissent pas l'indépendance de la justice et nous appelons encore une fois l'attention sur le fait que la nomination par le pouvoir exécutif des membres du parquet, quel que soit l'avis du CSM, pose un grave problème. D'ailleurs, vous savez bien, madame la ministre d'État, que les instances européennes ont fait valoir que les conditions de nomination des membres du parquet et que le statut du parquet de notre pays étaient en contradiction avec les exigences d'un procès équitable. Il faut couper ce cordon ombilical et mettre fin à cette dépendance de fait, confortée par la procédure de nomination des membres du parquet qui, en l'espèce, est loin d'être neutre.

Nous avons longuement exposé cela lors de la révision constitutionnelle : si nous votons contre ce projet de loi organique, c'est, encore une fois, par cohérence avec notre vote d'alors. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Effectivement, monsieur Gélard, la loi organique ne pouvait contrevenir à la réforme constitutionnelle.

Bien entendu, notre vote sera en cohérence avec celui que nous avons émis lors de la révision constitutionnelle. Contrairement aux objectifs affichés, la réforme ne renforcera pas la confiance de nos concitoyens dans leur justice. En revanche, elle consacre la mainmise de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire.

Notre rapporteur a eu une conception ouverte de l'article 65 et il a proposé d'améliorer la façon d'en concevoir l'application. En revanche, le Gouvernement a montré qu'il ne partageait pas cette vision et qu'il entendait maintenir sa conception restrictive de l'indépendance de la justice.

A regret, nous voterons donc contre ce projet de loi organique.

M. Jacques Mézard. – A mon tour, je vais tenter d'avoir une position cohérente, bien qu'une partie seulement de mon groupe ait voté la révision de la Constitution. Nous serons donc majoritaires à nous abstenir tandis que trois d'entre nous voteront ce texte.

Le débat a donné lieu à la cristallisation de conceptions bien différentes de la justice. Ce texte propose des avancées, dont la saisine par le

justiciable du CSM qui est une réelle avancée démocratique. Nous verrons, à l'expérience, si des difficultés surgissent.

En revanche, nous regrettons qu'il n'ait pas été possible d'aller plus loin dans la transparence et l'indépendance de la justice et nous restons dubitatifs sur la désignation des membres du CSM et sur le statut du parquet, mais nous aurons certainement l'occasion d'en reparler dans les mois à venir.

M. Jean-Jacques Huest, *président de la commission.* – C'est sûr !

M. Jacques Mézard. – Nous approuvons la position du Sénat sur la parité en matière disciplinaire. Enfin, le travail du rapporteur et de la commission a été dans le bon sens.

Au total, la majorité de notre groupe s'abstiendra. (*Applaudissements sur les bancs socialistes ; M. Jean-René Lecerf applaudit aussi*)

En application de l'article 59 du Règlement, le projet de loi organique est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	321
Majorité absolue des suffrages exprimés	161

Pour l'adoption	182
Contre	139

Le Sénat a adopté.

(Applaudissements à droite)

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État.* – Je tiens à remercier tous ceux qui ont participé à cette discussion : M. le rapporteur et M. le président de la commission, bien sûr, mais aussi celles et ceux qui ont soutenu ce projet de loi organique comme ceux qui s'y sont opposés pour l'éclairage enrichissant qu'ils y ont apporté.

Avec ce texte, nous franchissons une étape décisive qui permettra de renforcer la confiance de nos concitoyens dans leur justice. Ce texte conforte une nouvelle avancée de nos droits et de nos libertés et il justifie l'intitulé du ministère que j'ai l'honneur de diriger : ministère de la justice et des libertés. (*Applaudissements à droite*)

Prochaine séance, mardi 20 octobre 2009, à 14 h 30.

La séance est levée à 18 h 30.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du mardi 20 octobre 2009

Séance publique

À 14 HEURES 30,

- Débat sur la situation des départements d'outre-mer.

Rapport d'information de M. Éric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information (n° 519, 2008-2009).