

N° 447

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1993.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 1993.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

sur le Conseil supérieur de la magistrature,

PRÉSENTÉ

au nom de M. EDOUARD BALLADUR,

Premier ministre,

Par M. PIERRE MÉHAIGNERIE,

ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Magistrature - Conseil supérieur de la magistrature.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS

Le Parlement, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par le Congrès en juillet dernier, a rappelé solennellement que l'indépendance de la justice est une des conditions nécessaires à la réalisation d'un Etat de droit. Depuis quelques années, les garanties assurant cette indépendance étaient ressenties tant par les Français que par les magistrats eux-mêmes comme insuffisantes.

Alors même que la demande de justice n'a jamais été aussi forte, il était urgent, pour enrayer la crise de confiance qui touchait l'institution judiciaire, d'affermir le principe constitutionnel de l'indépendance de la justice. La loi constitutionnelle adoptée par le Congrès le 19 juillet a répondu à cette attente.

Elle a modifié l'article 65 de la Constitution qui traite de la composition et des attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

Pour écarter tout soupçon de dépendance, elle a diversifié le mode de désignation du Conseil supérieur : ainsi, le président de chaque assemblée nommera une personnalité pour siéger dans cet organisme ; de même, les magistrats membres du Conseil devront être désignés au terme d'un processus écartant aussi bien l'influence politique que le risque corporatiste.

En outre, elle a renforcé la nature de ses attributions à l'égard des magistrats du siège et étendu sa compétence aux magistrats du parquet, soulignant ainsi l'unité du corps judiciaire.

Le présent projet de loi organique a pour objet de déterminer les conditions d'application du nouveau texte de l'article 65 de la Constitution.

*

* *

Le titre premier traite de la composition et de l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature.

La répartition des membres magistrats de chacune des deux formations du Conseil compétentes l'une pour le siège, l'autre pour le parquet, résulte des articles premier et 2 du projet. Outre un conseiller d'Etat commun aux deux formations, chacune d'elle sera composée de deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, l'un du siège, l'autre du parquet, ainsi que d'un chef de cour d'appel, d'un chef de tribunal de grande instance et de deux magistrats des cours et tribunaux appartenant, selon la compétence de la formation, au siège ou au parquet.

Les articles 3 et 4 fixent les modalités de l'élection de ces deux derniers magistrats, du siège ou du parquet selon le cas. Le projet retient un mode de scrutin à deux degrés : les magistrats du siège et du parquet, constitués en deux collèges distincts au sein de chaque cour d'appel, éliront, au scrutin uninominal à un tour, un certain nombre de magistrats du siège et du parquet. Ces magistrats du siège au nombre de 160 et ces magistrats du parquet au nombre de 80 éliront respectivement, selon le même mode de scrutin, les deux magistrats du siège et les deux magistrats du parquet membres de chacune des deux formations du Conseil supérieur.

L'article 5 fixe à une durée de quatre ans non renouvelable le mandat des membres du Conseil supérieur. Il affirme par ailleurs l'incompatibilité entre ce mandat et l'exercice de la profession d'avocat et d'officier public ou ministériel.

L'article 6 assure, par un mécanisme d'élection complémentaire, une composition toujours complète du Conseil supérieur.

En vertu de l'article 7, les magistrats membres du Conseil supérieur ne pourront obtenir aucun avantage de carrière personnel pendant la durée du mandat : ni promotion de grade ni mutation ; ils pourront en revanche bénéficier des moyens d'exercer pleinement leur mission, par la voie d'un détachement ou d'une décharge partielle de service.

L'article 8 maintient le régime indemnitaire des membres de l'actuel Conseil supérieur : indemnité de fonction et indemnité de déplacement.

Les membres du Conseil supérieur sont, selon l'article 9, classiquement tenus au secret professionnel.

Les articles 10 et 11 traitent des moyens dont sera doté le Conseil supérieur : un magistrat du siège sera désigné, par décret du Président de la République, pour assurer le secrétariat administratif du Conseil. Ce secrétaire administratif, au besoin assisté d'un adjoint, sera placé en position de détachement. Outre la gestion administrative, ce secrétaire aura en charge la gestion d'un budget propre, clairement individualisé au sein du budget général du ministère de la justice.

Le titre II traite des attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

Mode de convocation et quorum sont fixés par les articles 12 et 13.

La première section précise les attributions du Conseil supérieur en matière de nomination des magistrats du siège (article 14) et du parquet (article 15).

S'agissant des magistrats du siège pour lesquels la Constitution a attribué au Conseil supérieur un pouvoir propre de proposition (Cour de cassation, premiers présidents, et, innovation importante, présidents des tribunaux de grande instance), la formation intéressée arrêtera ses propositions au Président de la République après examen des dossiers des candidats et rapport d'un de ses membres. Ces propositions de nominations, dès lors qu'elles ne concerneront pas la Cour de cassation, auront été soumises à la procédure préalable de transparence prévue par le statut de la magistrature.

S'agissant des nominations des autres magistrats du siège et des nominations des magistrats du parquet, le Conseil supérieur utilisera la même procédure (examen des dossiers et rapport d'un de ses membres) pour émettre son avis - conforme ou simple selon qu'il s'agira d'un magistrat du siège ou du parquet - sur les propositions du garde des sceaux.

L'article 16 accorde au rapporteur la possibilité de solliciter du garde des sceaux des précisions complémentaires sur le dossier d'un magistrat et d'y apporter les observations qu'il estimerait utiles.

La section 2 concerne les attributions du Conseil supérieur de la magistrature dans le domaine disciplinaire.

Si les articles 17, 18 et 20 reprennent des dispositions déjà existantes, l'article 19 prend acte de la compétence attribuée par la Constitution à l'une des formations du Conseil supérieur à

l'égard des magistrats du parquet : à l'instar de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, présidée en matière disciplinaire par le premier président de la Cour de cassation, la formation statuant disciplinairement pour les magistrats du parquet sera présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

L'article 21 (section 3) traite des attributions consultatives du Conseil supérieur : chaque formation peut être consultée par le Président de la République sur les questions relatives à l'indépendance de la magistrature et sur les projets de réformes significatifs pour l'institution judiciaire (statut, organisation judiciaire). Par ailleurs, chaque formation du Conseil supérieur pourra charger certains de ses membres d'une mission d'information auprès des juridictions. Tous les ans, un rapport d'activité sera rendu public.

L'article 22 abroge l'ancienne ordonnance portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE Ier COMPOSITION

Article premier

La formation du Conseil supérieur compétente à l'égard des magistrats du siège comprend les membres élus suivants :

1°) Un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, et un magistrat hors hiérarchie du parquet à ladite cour, élus par l'ensemble des magistrats de ladite cour ;

2°) Un premier président de cour d'appel élu par l'ensemble des premiers présidents de cour d'appel ;

3°) Un président de tribunal de grande instance élu par l'ensemble des présidents de tribunal de grande instance, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ;

4°) Deux magistrats du siège des cours et tribunaux élus parmi les magistrats du siège désignés dans les conditions fixées à l'article 4 ;

5°) Un conseiller d'Etat élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Art. 2.

La formation du Conseil supérieur compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend les membres élus suivants :

1°) Un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, et un magistrat du parquet hors hiérarchie à ladite cour, élus par l'ensemble des magistrats de ladite cour ;

2°) Un procureur général près une cour d'appel élu par l'ensemble des procureurs généraux près les cours d'appel ;

3°) Un procureur de la République près un tribunal de grande instance élu par l'ensemble des procureurs de la République ;

4°) Deux magistrats du parquet des cours et tribunaux élus parmi les magistrats du parquet désignés dans les conditions fixées à l'article 4 ;

5°) Le conseiller d'Etat cité au 5°) de l'article premier.

Art. 3.

Dans le ressort de chaque cour d'appel, l'ensemble des magistrats du siège, à l'exception du premier président de la cour d'appel et des présidents des tribunaux d'une part, et l'ensemble des magistrats du parquet à l'exception du procureur général près la cour d'appel et des procureurs de la République d'autre part, élisent dans deux collèges, des magistrats du siège et des magistrats du parquet. Le collège des magistrats du siège comporte cent soixante membres et celui des magistrats du parquet quatre-vingt membres.

Les magistrats en fonctions dans le ressort de la cour d'appel sont inscrits sur les listes des électeurs de chaque collège. Les magistrats en position de disponibilité et de détachement, en congé spécial, en congé parental, en congé de longue durée ainsi que les magistrats temporairement interdits d'exercer leurs fonctions ne peuvent être inscrits sur une liste pendant le temps où ils se trouvent dans une de ces situations.

Les auditeurs à la Cour de cassation sont inscrits sur la liste des magistrats du siège de la cour d'appel de Paris. Les substituts chargés d'un secrétariat général près la Cour de cassation, ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice sont inscrits sur la liste des magistrats du parquet de la cour d'appel de Paris.

Les magistrats en fonction dans les territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte sont réunis en une même circonscription et inscrits sur les listes des deux collèges de cette circonscription.

Sont éligibles les magistrats figurant sur la liste des électeurs qui, à la date de l'élection, justifient de cinq ans de services effectifs en qualité de magistrat et sont en position d'activité à la cour d'appel ou dans un tribunal du ressort de cette cour.

Le nombre des magistrats à élire pour chaque collège dans le ressort de chaque cour d'appel et dans la circonscription prévue au quatrième alinéa est fixé, en tenant compte de l'importance du ressort ou de la circonscription, par décret en Conseil d'Etat.

Dans chaque collège, les électeurs votent pour autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. L'élection a lieu au scrutin uninominal à un tour et à bulletins secrets. Les candidats ayant recueilli le plus de suffrages sont déclarés élus. En cas de partage égal des voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Le mandat des candidats élus a une durée de quatre ans. Toutefois, il prend fin si l'élu cesse d'exercer des fonctions correspondant au collège au titre duquel il a été élu.

Art. 4.

Les magistrats du siège élus en application de l'article 3 élisent en leur sein les deux magistrats du siège appelés à siéger au Conseil supérieur en application du 4°) de l'article premier, au scrutin uninominal à un tour, à bulletin secret. Chaque électeur peut voter pour deux candidats. Les deux magistrats ayant recueilli le plus de suffrages sont élus. En cas de partage égal des voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les magistrats du parquet élus en application de l'article 3 procèdent à l'élection en leur sein des deux magistrats du parquet appelés à siéger au Conseil supérieur en application du 4°) de l'article 2 selon les modalités prévues à l'alinéa précédent.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de l'article 3 et du présent article, et notamment les modalités du vote par correspondance lors des opérations électorales prévues à l'article 3.

Art. 5.

Les membres du Conseil supérieur sont désignés pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement.

Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer ni la profession d'avocat ni celle d'officier public ou ministériel.

Art. 6.

Il est pourvu au remplacement des membres du Conseil supérieur quinze jours au moins avant l'expiration de leurs fonctions.

Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats, il est procédé, dans un délai de trois mois et suivant les modalités prévues aux articles premier, 2 et 4, à une désignation complémentaire. Le membre ainsi désigné achève le mandat de son prédécesseur. Les dispositions du premier alinéa de l'article 5 ne lui sont pas applicables.

Si un membre du Conseil supérieur démissionne, la nomination du remplaçant intervient au plus tard dans les trois mois de la démission. Celle-ci prend effet à partir de la nomination du remplaçant.

Art. 7.

Les magistrats membres du Conseil supérieur ne peuvent faire l'objet ni d'une promotion de grade ni d'une mutation pendant la durée de leur mandat.

Sur proposition du Conseil supérieur, le Président de la République décide de la mise en position de détachement des membres du Conseil supérieur qui, en raison de l'exercice de leur mandat, ne pourraient continuer à assurer leurs fonctions. Il peut, dans les mêmes conditions, attribuer une décharge partielle d'activité de service aux membres magistrats du Conseil supérieur qui la sollicitent.

Les membres du Conseil supérieur admis à l'honorariat continuent à siéger jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Art. 8.

Les membres du Conseil supérieur perçoivent une indemnité de fonctions fixée par décret en Conseil d'Etat, ainsi que, s'il y a lieu, une

indemnité de déplacement.

L'indemnité de fonctions peut être différenciée, compte tenu des rémunérations publiques ou privées perçues d'autre part par des membres du Conseil supérieur.

Art. 9.

Les membres du Conseil supérieur ainsi que les personnes qui, à un titre quelconque, assistent aux délibérations, sont tenus au secret professionnel.

Art. 10.

Un magistrat, choisi parmi les magistrats du siège du premier ou du second grade justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat, et nommé par décret du Président de la République, assure le secrétariat administratif du Conseil supérieur de la magistrature. Le secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature est placé en position de détachement pour la durée du mandat des membres du Conseil.

Il peut être assisté d'un adjoint désigné dans les mêmes conditions.

Les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur ainsi que l'organisation du secrétariat sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 11.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur sont individualisés au sein du budget du ministère de la justice. La gestion de ces crédits est assurée par le secrétaire administratif du Conseil supérieur.

**TITRE II
ATTRIBUTIONS**

Art. 12.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation de son président ou, le cas échéant, du ministre de la justice, vice-président.

Art. 13.

Pour délibérer valablement, le Conseil supérieur doit comprendre, outre son président ou, le cas échéant, son vice-président, au moins cinq de ses membres.

Les propositions et avis du Conseil supérieur sont formulés à la majorité des voix.

Section 1
Des nominations des magistrats

Art. 14.

Les candidatures aux emplois pourvus sur proposition du Conseil supérieur sont adressées simultanément au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la justice.

Pour chaque nomination de magistrat du siège à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal de grande instance, la formation compétente du Conseil supérieur arrête, après examen des dossiers des candidats et sur le rapport d'un de ses membres, la proposition qu'il soumet au Président de la République. Préalablement, elle transmet ses projets de proposition de nomination aux emplois des cours d'appel et des tribunaux de grande instance au ministre de la justice, pour l'application des dispositions de l'article 27-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

En ce qui concerne les nominations de magistrats aux autres fonctions du siège, l'avis de la formation du Conseil supérieur compétente à l'égard des magistrats du siège est donné sur les propositions du ministre de la justice et après un rapport fait par un membre de cette formation.

Art. 15.

En ce qui concerne les nominations de magistrats aux fonctions du parquet autres que celles pourvues en conseil des ministres, l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur est donné sur les propositions du ministre de la justice et après un rapport fait par un membre de cette formation.

Art. 16.

Les propositions du ministre de la justice sont transmises au Conseil supérieur avec la liste des candidats pour chacun des postes concernés.

Le rapporteur peut demander au ministre de la justice des précisions sur le contenu du dossier d'un magistrat candidat. Ces précisions et les observations éventuelles du magistrat intéressé sont versées dans le dossier de ce dernier.

Sur proposition du rapporteur, le Conseil supérieur peut remettre au ministre de la justice les observations qu'il estime utiles sur le contenu du dossier examiné.

Section 2

Du Conseil supérieur siégeant en formation disciplinaire

Art. 17.

Le Président de la République et le ministre de la justice n'assistent pas aux séances relatives à la discipline des magistrats.

Art. 18.

Lorsqu'elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, la formation compétente du Conseil supérieur se réunit sous la présidence du premier président de la Cour de cassation.

Art. 19.

Lorsqu'elle donne son avis sur les poursuites disciplinaires engagées contre un magistrat du parquet, la formation compétente du Conseil supérieur se réunit sous la présidence du procureur général près la Cour de cassation.

Art. 20.

La détermination des sanctions applicables ainsi que la procédure disciplinaire sont fixées par la loi organique portant statut de la magistrature.

Section 3
Consultation du Conseil supérieur

Art. 21.

Chaque formation du Conseil supérieur peut être consultée par le Président de la République sur toute question générale concernant l'indépendance de la magistrature et sur tout projet de réforme relatif au statut des magistrats et à l'organisation judiciaire.

Chaque formation du Conseil supérieur peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'Ecole nationale de la magistrature.

Tous les ans, le Conseil supérieur de la magistrature établit un rapport d'activité rendu public.

Art. 22.

L'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature est abrogée.

Fait à Paris, le 8 septembre 1993

Signé : Edouard BALLADUR

Par le Premier ministre :

*Le ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice*

Signé : Pierre MEHAIGNERIE