

N° 448

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

*modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au
statut 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.)

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS

Le présent projet de loi organique a pour objet de modifier l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Récemment, la loi organique du 25 février 1992 a profondément modifié le statut des magistrats. Cependant, le présent texte est rendu indispensable, d'une part, par la nécessité de tirer les conséquences de la révision constitutionnelle relative au Conseil supérieur de la magistrature, d'autre part, par la nécessité de compléter le statut des magistrats par de nouvelles dispositions correspondant au même souci de renforcer l'indépendance du corps judiciaire.

*

* *

L'économie du projet de loi organique est la suivante :

L'article premier complète la liste des tribunaux de grande instance dont les emplois de président et de procureur de la République sont placés à la hors hiérarchie. La poursuite du plan de restructuration du corps judiciaire permet, conformément à la loi de finances pour 1993, d'y ajouter les tribunaux de Nantes, Nice, Pontoise et Toulouse.

L'article 2 actualise le régime des incompatibilités applicables aux magistrats titulaires d'un mandat électoral, notamment dans une assemblée locale.

Les articles 3 et 4 répondent à l'exigence actuelle de poser des règles déontologiques claires. L'article 3 interdit l'exercice des professions judiciaires dans le ressort de la juridiction où un magistrat aura exercé ses fonctions depuis moins de cinq ans. De même, l'article 4 instaure un contrôle sur l'exercice de certaines activités privées par un

magistrat en disponibilité ou qui a cessé définitivement ses fonctions.

L'article 5 permet aux juridictions de détenir des copies de pièces relatives à la situation administrative des magistrats, nécessaires pour la gestion du corps judiciaire, sans pour autant remettre en cause le principe de l'unicité du dossier du magistrat.

Les articles 6 et 7-I prennent acte de la disparition de la commission de discipline du parquet.

L'article 7-II prévoit, pour sauvegarder l'équilibre que traduit la composition de la commission d'avancement, un mécanisme d'élection complémentaire en cas de vacance définitive d'un siège de ladite commission.

L'article 8 prévoit le recours à une commission pour l'examen de la validité des diplômes délivrés par un Etat de la Communauté économique européenne dont serait titulaire un candidat au concours de la magistrature.

Les articles 9 et 10 traitent de la première nomination des auditeurs de justice à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature. En effet, l'attribution au Conseil supérieur d'un pouvoir d'avis conforme rend indispensable l'adaptation du mécanisme de choix du premier poste. L'article 9 permet au jury de faire des recommandations sur les fonctions qu'un auditeur lui paraît le mieux à même d'exercer. L'article 10, tout en maintenant un processus de choix dans l'ordre du classement, prévoit qu'en cas d'avis défavorable du Conseil, une nouvelle proposition soit faite par l'administration.

Les articles 11, 12 et 13 sont relatifs à la nomination des magistrats.

L'article 11 prévoit que les observations faites sur un projet de nomination à une fonction du parquet, à l'instar des dispositions déjà existantes pour le siège, sont adressées au garde des sceaux et au Conseil supérieur. De plus, les propositions de nominations des auditeurs de justice à la sortie de l'Ecole ainsi que les projets de nominations consécutifs à des sanctions disciplinaires sont exclus de la "transparence".

L'article 12 précise les formes dans lesquelles sont pris les décrets de promotion ou de nomination des magistrats, pour prendre en compte les modifications apportées par la réforme constitutionnelle. Il aligne les règles de nomination des magistrats du cadre de l'administration centrale sur celles des magistrats du parquet.

L'article 13 affirme la nécessaire prise en compte des situations familiales lors des nominations de magistrats.

L'article 14 décharge le Conseil d'une formalité inutile en supprimant l'avis sur le tableau d'avancement des magistrats du siège établi par la commission d'avancement.

L'article 15 ramène à trois ans le mandat des membres de la commission d'avancement pour mettre fin aux difficultés provoquées par l'interdiction d'avancement instaurée à l'encontre des membres de cette commission par la loi organique du 25 février 1992.

L'article 16 étend la procédure de "transparence" aux emplois de premier président de cour d'appel.

L'article 17 précise, conformément au nouvel article 65 de la Constitution, que le Conseil supérieur donne désormais son avis sur les nominations de magistrats du parquet placés hors hiérarchie, à la seule exception de celles qui interviennent en Conseil des ministres.

L'article 18 écarte du champ d'application de l'évaluation les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, les premiers présidents et les procureurs généraux des cours d'appel.

L'article 20 permet désormais au directeur des services judiciaires de se faire assister d'un magistrat de sa direction pendant les audiences disciplinaires.

Les articles 21, 22 et 23 opèrent les modifications textuelles de pure forme rendues nécessaires par la substitution du Conseil supérieur de la magistrature à l'ancienne commission de discipline du parquet.

L'article 24 reporte l'attribution de l'hononariat, ou son refus, au magistrat faisant l'objet d'une poursuite disciplinaire lors de son admission à la retraite, au terme de cette procédure.

L'article 25 porte abrogation de diverses dispositions relatives notamment au fonctionnement de l'ancienne commission de discipline du parquet.

L'article 26 modifie la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 modifiée relative au maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. Désormais, l'avis du Conseil supérieur de la magistrature est requis tant pour les magistrats du siège que pour ceux du parquet.

L'article 27 renvoie à la date de mise en place effective des deux formations du Conseil supérieur l'entrée en vigueur des dispositions dont l'application est directement liée aux nouveaux pouvoirs dévolus au Conseil supérieur par la Constitution. Il assure également la transmission des procédures disciplinaires pendantes contre des magistrats du parquet à la formation du conseil compétente.

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 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut 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.

Article premier.

A l'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les mots : "Bobigny, Bordeaux, Créteil, Evry, Lille, Lyon, Marseille, Nanterre, Strasbourg et Versailles" sont remplacés par les mots : "Bobigny, Bordeaux, Créteil, Evry, Lille, Lyon, Marseille, Nanterre, Nantes, Nice, Pontoise, Strasbourg, Toulouse et Versailles".

Art. 2.

Au troisième alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée les mots : "Conseillers général ou municipal" sont remplacés par les mots : "conseiller régional, général, municipal ou d'arrondissement, de membre du conseil de Paris, de l'assemblée de Cors, d'une assemblée de province de Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale de Polynésie française ou de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna."

Art. 3.

Il est inséré dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée un article 9-1 ainsi rédigé :

"Art. 9-1. Les magistrats et anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, d'avoué, de notaire, d'huissier de justice ou de greffier de tribunal de commerce ou travailler au service d'un membre de ces professions dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans.

"Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux magistrats de la Cour de cassation."

Art. 4.

Il est inséré dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée un article 9-2 ainsi rédigé :

"Art. 9-2. Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions.

"Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat.

"En cas de violation d'une interdiction prévue au présent article, le magistrat mis en disponibilité est passible de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII. Le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, du retrait de son honorariat, et, le cas échéant, de retenues sur pension ou de la déchéance de ses droits à pension.

"Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat."

Art. 5.

L'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est complété par les dispositions suivantes :

"Pour les nécessités de la gestion du corps judiciaire, des copies de pièces relatives à la situation administrative des magistrats peuvent être détenues au siège de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de grande instance ou de première instance, sous les mêmes prohibitions que celles prévues au premier alinéa du présent article. Ces documents font l'objet du droit d'accès prévu au deuxième alinéa du présent article".

Art. 6

Au premier alinéa de l'article 13-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "et à la commission de discipline du parquet en application du 2°) de l'article 60" sont supprimés.

Art. 7.

L'article 13-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est modifié comme suit :

I - Au deuxième alinéa, les mots : "dans les organismes mentionnés à l'article 13-1" sont remplacés par les mots : "à la commission d'avancement".

II - A la fin de l'article, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

"En cas de vacance définitive du siège d'un des membres élus et de son suppléant, survenue plus de six mois avant l'expiration du mandat, pour l'une des causes énoncées à l'article 35-1, le collège procède par correspondance à une élection complémentaire."

Art. 8.

Au 1°) de l'article 16 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "délivré par un Etat membre de la Communauté économique européenne et figurant sur une liste établie par un décret en Conseil d'Etat" sont remplacés par les mots : "délivré par un Etat membre de la Communauté économique européenne et considéré comme équivalent par le ministre de la justice après avis d'une commission dans les

conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat."

Art. 9.

Au premier alinéa de l'article 21 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est ajouté la phrase suivante :

"S'il l'estime nécessaire, le jury peut assortir la déclaration d'aptitude d'un auditeur de justice d'une recommandation sur les fonctions que cet auditeur lui paraît le mieux à même d'exercer lors de sa nomination à son premier poste."

Art. 10.

Le second alinéa de l'article 26 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Suivant leur rang de classement et en fonction de la liste qui leur est proposée, les auditeurs font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice le poste auquel ils souhaitent être nommés.

"Un auditeur de justice qui n'a pas exprimé de choix fait d'office l'objet d'une proposition de nomination et, s'il refuse cette proposition, il est considéré comme démissionnaire.

"Au vu de ces choix, le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit pour avis la formation compétente du Conseil supérieur.

"En cas d'avis défavorable pour la nomination d'un auditeur à un emploi du siège, une nouvelle proposition de nomination est faite après consultation de l'intéressé et soumise pour avis à la formation compétente du Conseil supérieur. En cas d'avis défavorable pour la nomination d'un auditeur à un emploi du parquet, le garde des sceaux, ministre de la justice peut passer outre, ou faire une nouvelle proposition après consultation de l'intéressé qui est soumise pour avis à la formation compétente du Conseil supérieur.

"Si l'auditeur refuse la nouvelle proposition, il est considéré comme démissionnaire."

Art. 11.

Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 27-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, et au Conseil supérieur de la magistrature.

"Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux projets de nomination aux fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation et de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction. Elles ne s'appliquent pas aux propositions de nomination prévues à l'article 26, ni aux projets de nomination pris pour l'exécution des décisions prévues aux 2^o), 3^o) et 5^o) de l'article 45 et au second alinéa de l'article 46."

Art. 12.

I - Le premier alinéa de l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal de grande instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

"Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente de ce conseil compétent pour les magistrats du parquet. Les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice."

II - Au deuxième alinéa du même article, les mots : "sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature" sont supprimés.

Art. 13.

L'article 29 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

"Art. 29. Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service et les particularités de l'organisation judiciaire, les nominations des magistrats tiennent compte de la situation de famille des magistrats candidats."

Art. 14.

Le deuxième alinéa de l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Le tableau d'avancement est signé par le Président de la République."

Art. 15.

Au premier alinéa de l'article 35-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "quatre ans" sont remplacés par les mots : "trois ans".

Art. 16

A l'article 37-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition" sont remplacés par les mots : "de magistrat du siège de la Cour de cassation".

Art. 17.

L'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigée :

"Art. 38. Les magistrats du parquet placés hors hiérarchie sont nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de ceux dont les emplois sont pourvus en conseil des ministres conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat."

Art. 18.

A l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé :

"Les dispositions de l'article 12-1 ne s'appliquent pas aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel."

Art. 19.

A l'article 49 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "de l'article 13" sont remplacés par les mots : "des articles 16 à 18".

Art. 20.

A la fin de l'article 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

"Le directeur des services judiciaires peut être assisté durant les débats d'un magistrat de sa direction."

Art. 21.

L'article 58-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :

I - Au premier alinéa, les mots : "après avis de la commission de discipline du parquet" sont remplacés par les mots : "après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet".

II - Au second alinéa les mots : "la commission de discipline n'a pas été saisie" sont remplacés par les mots : "le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi".

Art. 22.

Le premier alinéa de l'article 59 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

"Aucune sanction contre un magistrat du parquet ne peut être prononcée sans l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature."

Art. 23.

Les articles 63, 64, 65 et 66 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée sont ainsi modifiés :

I - Aux premier et troisième alinéas de l'article 63, les mots : "président de la commission de discipline du parquet" et les mots : "de la commission" sont remplacés par les mots : "président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet" et les mots : "de cette formation".

II - Aux premier et second alinéas de l'article 64, les mots : "la commission de discipline du parquet" et les mots : "cette commission" sont remplacés par les mots : "la formation compétente du Conseil supérieur" et les mots : "cette formation".

III - A l'article 65, les mots : "la commission" sont remplacés par les mots : "le Conseil supérieur".

IV - Au premier alinéa de l'article 66, les mots : "la commission de discipline" et les mots "cette commission" sont remplacés par les mots : "la formation compétente du Conseil supérieur" et les mots : "cette formation".

Art. 24.

L'article 77 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :

I - A la fin du premier alinéa, les mots : "en ce qui concerne les magistrats du siège" sont supprimés.

II - Il est ajouté un second alinéa ainsi rédigé :

"Si, lors de son départ à la retraite, le magistrat fait l'objet d'une poursuite disciplinaire, il ne peut pas se prévaloir de l'honorariat avant le terme de la procédure disciplinaire et l'honorariat peut lui être refusé, dans les conditions prévues au premier alinéa, au plus tard deux mois après la fin de cette procédure."

Art. 25.

Le chapitre IV bis et les articles 60, 61, 62, 65-1, 66-1 et 82 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée sont abrogés.

Art. 26.

Au troisième alinéa de l'article premier de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 modifiée portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, les mots : "après avis du Conseil supérieur de la magistrature pour l'exercice des fonctions du siège, et après avis de la commission consultative du parquet pour l'exercice des fonctions du parquet" sont remplacés par les mots : "dans les formes prévues pour les nominations de magistrats du siège ou du parquet".

Art. 27.

Les dispositions de la présente loi organique entreront en vigueur à la date à laquelle les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature prévues par la loi organique n° du seront constituées, à l'exception des dispositions des articles 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11 dernier alinéa, 13, 14, 15, 16, 18, 20 et 24 II.

Les poursuites disciplinaires pendantes devant la commission de discipline du parquet à cette date sont transmises à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet. Les actes de procédure accomplis demeurent valables.

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