

N° 390

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 avril 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2266, 2308 et T.A. 426

Sénat : 321 et 391(2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
ANNEXE - ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES FORMATIONS SPÉCIALISÉES DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	15
TABLEAU COMPARATIF	17
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF.....	18

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 7 avril 2010 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyest, président**, la commission a examiné le rapport de **M. Jean-René Lecerf** et établi son texte pour le projet de loi organique n° 321 (2009-2010), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

La commission a considéré que l'état d'avancement des travaux parlementaires concernant la loi organique relative à l'article 65 de la Constitution rendait indispensable la prorogation du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, afin d'assurer le renouvellement de cet organe dans la nouvelle composition que lui donne la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La commission a adopté le projet de loi organique sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture, après engagement de la procédure accélérée, le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), adopté par l'Assemblée nationale le 23 février 2010.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entièrement réécrit l'article 65 de la Constitution, qui définit la composition et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature. Elle apporte trois modifications marquantes à la composition du Conseil supérieur de la magistrature :

- elle met fin à la présidence du CSM par le Président de la République. La présidence sera désormais assurée par le premier président de la Cour de cassation pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et par le procureur général près cette cour pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ;

- elle met fin à la vice-présidence de droit du ministre de la justice. Celui-ci n'est plus membre du CSM, mais peut participer aux séances de ses formations, sauf en matière disciplinaire ;

- elle ouvre davantage la composition du CSM sur la société civile en ajoutant aux six membres issus de la magistrature et au conseiller d'Etat, un avocat et six personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ainsi porté l'effectif de chacune des deux formations spécialisées du CSM, lorsqu'elles exercent des compétences de nomination, de douze à quinze, dont sept magistrats et huit personnalités extérieures. Le Conseil supérieur comptera donc, dans sa nouvelle composition, 22 membres¹.

Cependant, l'adoption d'une loi organique relative à l'article 65 de la Constitution conditionne l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

¹ Voir le tableau détaillant la composition des formations spécialisées du CSM en annexe au présent rapport. Votre rapporteur a analysé de façon détaillée l'évolution de la composition du CSM dans son rapport concernant la première lecture du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution. Voir le rapport n° 635 (2008-2009), fait au nom de la commission des lois par votre rapporteur.

Aussi le Gouvernement a-t-il déposé sur le Bureau du Sénat, le 10 juin 2009, un projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution.

Ce texte a été adopté en première lecture par le Sénat le 15 octobre 2009, puis par l'Assemblée nationale le 23 février 2010. Il devrait être examiné en deuxième lecture par le Sénat à la fin du mois d'avril 2010. Il est néanmoins très difficile de prévoir la date de son adoption définitive par le Parlement.

Or, le mandat des membres du CSM arrive à expiration le 3 juin 2010. En effet, l'article 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature dispose que les membres du CSM sont désignés pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement et la liste des membres en cours de mandat a été publiée au *Journal officiel* du 14 juin 2006.

En outre, la réalisation des opérations de renouvellement du Conseil supérieur s'étend généralement sur près de deux mois et demi¹, et requiert une préparation par les services du ministère de la justice. L'article premier du décret n° 94-199 relatif au Conseil supérieur de la magistrature précise d'ailleurs que « *les élections au Conseil supérieur ont lieu quatre mois au plus et quinze jours au moins avant la date d'expiration du mandat de ses membres* », la date des élections étant fixée par le garde des sceaux, ministre de la justice.

Certes, lors du renouvellement du CSM, la désignation des membres n'appartenant pas à l'ordre judiciaire peut être conduite dans des délais assez courts. La loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution doit cependant encore définir les modalités de désignation de l'avocat. L'article 3 du projet de loi organique en cours d'examen prévoit que l'avocat serait désigné par le président du Conseil national des barreaux, après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil.

La désignation de six personnalités qualifiées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, à raison de deux personnalités par chacune de ces autorités, peut, elle aussi, être mise en œuvre rapidement, sous réserve toutefois d'un délai minimal permettant aux commissions des lois des deux assemblées d'émettre un avis sur les nominations envisagées².

¹ En 2006, ces opérations ont commencé le 22 mars et se sont terminées le 5 mai.

² Aux termes de l'article 65 de la Constitution :

« Dans le cas de la nomination par le président de chaque assemblée de deux personnalités qualifiées appelées à siéger au CSM est soumise à la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, seule la commission compétente de l'assemblée intéressée se prononce. Pour les nominations relevant du Président de la République, l'avis des commissions compétentes des deux assemblées est requis. »

En revanche, le renouvellement des membres issus de la magistrature s'étend sur plusieurs mois, la loi organique du 5 février 1994 prévoyant un processus d'élection complexe à mettre en œuvre.

Les deux premiers articles de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature organisent en effet, pour les deux formations respectivement compétentes pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, la représentation des magistrats de toutes les juridictions et de toutes les fonctions, comme l'illustre le tableau suivant :

Formation compétente à l'égard des magistrats du siège	Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet
1° Un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du siège hors hiérarchie de ladite cour ; 2° Un premier président de cour d'appel élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel ; 3° Un président de tribunal de grande instance élu par l'assemblée des présidents de tribunal de grande instance, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ; 4° Deux magistrats du siège et un magistrat du parquet des cours et tribunaux, élus dans les conditions fixées à l'article 4 de la loi (élection au second degré par leurs pairs).	1° Un magistrat du parquet hors hiérarchie à la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de ladite cour ; 2° Un procureur général près une cour d'appel élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel ; 3° Un procureur de la République près un tribunal de grande instance élu par l'assemblée des procureurs de la République ; 4° Deux magistrats du parquet et un magistrat du siège des cours et tribunaux élus dans les conditions fixées à l'article 4 de la loi (élection au second degré par leurs pairs).

Le renouvellement des membres du CSM suppose donc l'organisation, par les services du ministère de la justice, de :

- l'élection de deux représentants par l'assemblée des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, respectivement du siège et du parquet ;
- l'élection d'un représentant par l'assemblée des premiers présidents des cours d'appel ;
- l'élection d'un représentant par l'assemblée des procureurs généraux des cours d'appel ;
- l'élection d'un représentant par l'assemblée des présidents des tribunaux de grande instance ;
- l'élection d'un représentant par l'assemblée des procureurs de la République près un tribunal de grande instance ;
- l'élection par les autres magistrats de deux collèges (160 magistrats du siège et 80 du parquet) ;
- la réunion de ces collèges au CSM pour procéder à l'élection de six magistrats appelés à siéger au CSM.

Selon les indications du ministère de la justice, le renouvellement normal des membres du CSM aurait ainsi supposé l'organisation de ces opérations entre le 3 février et le 19 mai 2010.

Compte tenu de l'état d'avancement des travaux parlementaires concernant la loi organique relative à l'article 65 de la Constitution, qui devra être soumise au Conseil constitutionnel avant sa promulgation, **il n'apparaît pas matériellement possible d'envisager le renouvellement des membres du CSM à l'échéance de leur mandat, dans la nouvelle composition donnée au Conseil supérieur par la révision du 23 juillet 2008.**

Aussi l'article unique du présent projet de loi organique proroge-t-il le mandat des membres actuels du CSM, afin de permettre que leur renouvellement n'intervienne qu'après l'adoption de la loi organique qui met en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles.

D'ailleurs, lors de l'examen en première lecture du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, votre rapporteur soulignait que *« la désignation du Conseil supérieur de la magistrature selon les nouvelles dispositions constitutionnelles dépend de l'adoption définitive de la présente loi organique, qui devra ensuite être soumise au Conseil constitutionnel. Si cette adoption définitive n'intervient pas avant février 2010, le mandat des membres composant actuellement le Conseil supérieur devra être prorogé. »*

Il apparaît donc souhaitable de proroger le mandat des membres du CSM désignés en 2006. L'article unique du projet de loi organique organise cette prorogation jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois suivant la promulgation de la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'une telle prorogation doit être limitée et revêtir un caractère exceptionnel et transitoire.¹

Ces conditions sont remplies en l'espèce, puisque le projet de loi organique prévoit que la prorogation du mandat des membres du CSM ne pourrait s'étendre au-delà du 31 janvier 2011. Le mandat des membres du Conseil supérieur serait donc au maximum prolongé de huit mois.

L'option ainsi retenue paraît la plus indiquée pour assurer l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution dans les meilleures conditions.

En effet, il semble plus conforme à l'intérêt général de proroger le mandat en cours que de procéder, en l'espace de quelques mois, à deux désignations successives des membres du CSM, l'une correspondant à la composition de cet organe avant la révision de 2008, l'autre visant à lui donner sa nouvelle composition.

¹ *Décision n° 2009-586 DC du 30 juillet 2009 relative à la loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.*

Comme le souligne l'étude d'impact jointe au projet de loi organique déposé à l'Assemblée nationale, deux renouvellements successifs du Conseil supérieur en quelques mois empêcheraient le CSM d'exercer ses missions avec la continuité requise. Il en résulterait en particulier des difficultés de suivi des procédures disciplinaires, qui s'étendent sur de longs mois.

Ainsi, en 2009, le délai moyen entre la saisine du conseil de discipline des magistrats du siège et la décision disciplinaire était de 17 mois. Au cours de la même année, les deux avis rendus en matière de discipline des magistrats du parquet ont été respectivement émis 11 mois et 41 mois après la saisine du CSM¹. Par conséquent, deux renouvellements du CSM à quelques mois d'intervalle conduiraient à des changements de rapporteur qui retarderaient le traitement des affaires.

Dès lors, la désignation de nouveaux membres pour un mandat très court ne serait pas de nature à asseoir l'autorité du CSM, ni dans ses fonctions disciplinaires, ni en matière de nomination.

Par ailleurs, le délai de six mois après la promulgation de la loi relative à l'application de l'article 65 de la Constitution est destiné à assurer la bonne organisation des élections des membres du CSM issus de la magistrature et à permettre, au préalable, la modification du décret d'application de la loi organique relative au Conseil supérieur (décret n° 94-199 du 9 mars 1999).

En outre, la date butoir de la prorogation envisagée par le présent projet de loi organique, fixée au 31 janvier 2011, assure en toute hypothèse que les membres du CSM seront renouvelés à une date qui leur permettra d'examiner le mouvement de magistrats le plus important de l'année, qui correspond aux projets de nomination diffusés en février².

Aussi la commission des lois approuve-t-elle la prorogation du mandat des membres du CSM. Elle souligne néanmoins qu'il est souhaitable d'achever rapidement l'examen du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, afin de permettre l'entrée en vigueur d'un volet essentiel de la révision du 23 juillet 2008.

*

* *

La commission des lois a adopté le projet de loi organique sans modification.

¹ Dans le second cas, ce délai s'explique par l'existence d'une procédure pénale parallèle.

² Les décrets de nomination relatifs à ce mouvement sont pris entre juin et juillet, afin de permettre l'installation des magistrats intéressés en septembre.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 AVRIL 2010

La commission a ensuite examiné le **rapport** de **M. Jean-René Lecerf** et établi le texte qu'elle propose pour le **projet de loi organique n° 321** (2009-2010), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, **prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature.**

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, ayant exposé la nécessité de proroger les mandats en cours des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) afin d'éviter d'avoir à nommer un nouveau CSM qui sera dissout lorsque les dispositions du projet de loi organique n° 322 (2009-2010) relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution entreront en vigueur, **M. Jean-Pierre Michel** a souligné qu'une telle prorogation met en évidence la mauvaise organisation du travail gouvernemental.

La commission a **adopté** le projet de loi organique sans modification.

ANNEXE
ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES FORMATIONS
SPÉCIALISÉES DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

Composition du Conseil supérieur de la magistrature
après la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993

Formation compétente à l'égard des magistrats du siège	Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet
- Président de la République, président - garde des sceaux, vice-président	
- 5 magistrats du siège - 1 magistrat du parquet	- 5 magistrats du parquet - 1 magistrat du siège
- 1 conseiller d'Etat - 3 personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat	

Composition des deux formations spécialisées du Conseil supérieur de la
magistrature lorsqu'elles exercent des compétences de nomination,
(rédaction de l'article 65 de la Constitution issue de la révision du 23 juillet 2008)

Formation compétente à l'égard des magistrats du siège	Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet
- premier président de la Cour de cassation, président ;	- procureur général près la Cour de cassation, président ;
- cinq magistrats du siège ;	- cinq magistrats du parquet ;
- un magistrat du parquet ;	- un magistrat du siège ;
- un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat ; - un avocat ; - six personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités	

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature	Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature	Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature
<i>Art. 6. – Cf. annexe.</i>	Article unique	Article unique	Article unique
Constitution du 4 octobre 1958	Par dérogation au premier alinéa de l'article 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, la durée du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature est prorogée jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois suivant la promulgation de la loi organique prise pour l'application de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V ^e République et, au plus tard, jusqu'au 31 janvier 2011.	<i>(Sans modification).</i>	<i>(Sans modification).</i>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958	199
<i>Art. 65.</i>	
Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature	2020
<i>Art. 6.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

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

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

Art. 6. – 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 ni aucun mandat électif.

Le Conseil supérieur de la magistrature constate la démission d'office de celui de ses membres qui ne s'est pas démis, dans le mois qui suit son entrée en fonctions, de la fonction incompatible avec sa qualité de membre du Conseil supérieur.