

N° 635

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2009

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 relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution,

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *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, 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, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 460 rect. et 636 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA NOUVELLE COMPOSITION ET LES NOUVELLES MISSIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	12
A. LA NOUVELLE ORGANISATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE DÉFINIE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE	12
1. <i>Le Conseil supérieur de la magistrature, acteur de l'émancipation des magistrats à l'égard du pouvoir exécutif</i>	12
2. <i>L'organisation du Conseil supérieur de la magistrature définie par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008</i>	18
B. L'OUVERTURE DE LA SAISINE DISCIPLINAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE AUX JUSTICIAIBLES	22
1. <i>Le traitement dispersé des plaintes des justiciables</i>	22
2. <i>La saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables</i>	27
3. <i>La responsabilité et le régime disciplinaire des magistrats</i>	30
C. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE	38
1. <i>La nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature</i>	38
a) <i>La désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature</i>	38
b) <i>Le statut des membres du Conseil supérieur de la magistrature</i>	38
c) <i>La composition et les attributions de la formation plénière</i>	38
2. <i>L'évolution du secrétariat administratif du Conseil supérieur de la magistrature</i>	39
3. <i>L'adaptation des règles de tenue des séances</i>	39
4. <i>Les conséquences de l'extension de la procédure d'avis aux nominations aux emplois du parquet pourvus en conseil des ministres</i>	40
5. <i>Les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables mettant en cause le comportement des magistrats</i>	40
6. <i>Le filtrage des plaintes adressées directement au CSM par les justiciables</i>	40
7. <i>La modification de l'échelle des sanctions disciplinaires et de la procédure d'interdiction temporaire d'exercice des magistrats</i>	41
8. <i>L'entrée en vigueur de la loi organique</i>	42
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DÉFINIR UN ÉQUILIBRE ENTRE RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE ET INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS	42
A. CONFORTER L'ORGANISATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	42
1. <i>Conférer aux membres désignés la même légitimité</i>	42
2. <i>Renforcer l'indépendance du Conseil supérieur en même temps que son efficacité</i>	43
3. <i>Rétablir une entière confiance dans l'institution</i>	44
B. GARANTIR AUX JUSTICIAIBLES UN TRAITEMENT IMPARTIAL ET EFFICACE DE LEURS PLAINTES	44
1. <i>Créer une commission des requêtes chargée du filtrage des plaintes visant le siège ou le parquet</i>	44
2. <i>Assurer à tous les justiciables la possibilité de saisir le CSM</i>	45
3. <i>Renforcer les moyens d'investigation du CSM et de sa commission des requêtes</i>	46
C. ASSURER LA SÉRÉNITÉ DE LA JUSTICE ET RÉAFFIRMER L'UNITÉ DU CORPS JUDICIAIRE	46
1. <i>Préciser dans la loi organique la définition des limites de la faute disciplinaire</i>	46
2. <i>Préserver une décision ou un avis collégial dans la procédure d'interdiction temporaire d'exercice</i>	47

EXAMEN DES ARTICLES	49
CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 94-100 DU 5 FÉVRIER 1994 SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	49
• <i>Article premier</i> (art. 4-1 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Détermination des magistrats appelés à siéger dans la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature	49
• <i>Article 2</i> (art. 5 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Prise en compte de la création d'une formation supplémentaire	51
• <i>Article 3</i> (art. 5-1 et 5-2 nouveaux de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Modalités de désignation de l'avocat et des six personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature	51
• <i>Article 4</i> (art. 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Autorisation pour l'avocat membre du Conseil supérieur de la magistrature de continuer à exercer sa profession	55
• <i>Article 5</i> (art. 7 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Modalités de remplacement, en cas de vacance, des membres du Conseil supérieur n'appartenant pas à l'ordre judiciaire	57
• <i>Article 6</i> (art. 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Promotions et mutations interdites aux magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature	58
• <i>Article 6 bis</i> (art. 10-1 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité des membres du Conseil supérieur	61
• <i>Article 7</i> (art. 11 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Désignation du secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature et de ses adjoints éventuels, intitulé et durée d'exercice de leurs fonctions	63
• <i>Article 8</i> (art. 13 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Règles de convocation des formations du Conseil supérieur de la magistrature	65
• <i>Article 9</i> (art. 14 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Suppléance des présidents de formation et quorum nécessaire pour l'adoption des avis et propositions	66
• <i>Article 10</i> (art. 16 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Extension de la procédure d'avis aux nominations des procureurs généraux	68
• <i>Article 11</i> (art. 18 de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Commission des requêtes chargée du filtrage des plaintes des justiciables	69
• <i>Article 11 bis</i> (art. 18-1 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Procédure tendant à garantir la composition paritaire des formations du Conseil supérieur siégeant en matière disciplinaire	73
• <i>Article 12</i> (art. 20 et 20-2 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) Compétences de la formation plénière	74
CHAPITRE II DISPOSITIONS MODIFIANT L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE	75
• <i>Article 13</i> (art. 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Modalités de désignation des magistrats du parquet placés hors hiérarchie	75

• <i>Article 14</i> (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Garanties d'affectation offertes aux procureurs généraux	76
• <i>Article 14 bis</i> (art. 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Faute disciplinaire	77
• <i>Article 15</i> (art. 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Sanctions disciplinaires	79
• <i>Article 16</i> (art. 49 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Composition du conseil de discipline des magistrats du siège	81
• <i>Articles 17 et 24</i> (art. 50 et 58-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège et du parquet	82
• <i>Articles 18 et 25</i> (art. 50-3 nouveau et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par tout justiciable	89
• <i>Article 19</i> (art. 51 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Désignation d'un rapporteur pour l'examen des plaintes des justiciables visant les magistrats du siège	97
• <i>Article 20</i> (art. 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Désignation d'un expert par le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature au cours de l'enquête disciplinaire	98
• <i>Articles 21 et 26</i> (art. 53 et 64 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Délai minimum entre le renvoi d'une plainte à la formation compétente et l'audience disciplinaire	100
• <i>Articles 22 et 27</i> (art. 571-1 et 65-1 nouveaux de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Règles de vote applicables aux décisions et avis du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire	101
• <i>Articles 23 et 28</i> (art. 58 et 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) Absence de recours du justiciable contre la décision d'une formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature	101
CHAPITRE III DISPOSITIONS FINALES	102
• <i>Article 29 Dispositions transitoires</i>	102
EXAMEN EN COMMISSION MARDI 29 SEPTEMBRE 2009	105
ANNEXE 1 COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS	115
ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	121
TABLEAU COMPARATIF	123

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mardi 29 septembre 2009 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyest, président**, après avoir entendu, au cours de sa réunion du matin du même jour, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a examiné le rapport de M. Jean-René Lecerf et établi son texte pour le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution (n° 460 rectifié, 2008-2009).

La commission des lois a examiné ce texte avec une triple préoccupation : faciliter l'exercice par le justiciable du droit qui lui a été reconnu par la Constitution de saisir le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pour qu'il sanctionne les fautes disciplinaires commises par les magistrats, renforcer, dans l'esprit de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'indépendance de la justice et garantir l'impartialité du CSM. Elle a intégré au texte du projet de loi organique **18 amendements** présentés par son rapporteur.

● **Faciliter l'accès du justiciable au Conseil supérieur de la magistrature**

Souhaitant assurer un traitement uniforme des plaintes des justiciables et réaffirmer l'unité du corps judiciaire, la commission des lois a adopté un amendement créant une commission des requêtes chargée du filtrage des plaintes visant les magistrats du siège ou ceux du parquet (article 11). Cette commission comprendrait un magistrat du siège, un magistrat du parquet et deux personnalités extérieures à la magistrature.

La commission a précisé les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables, afin de leur assurer un égal accès à ce nouveau droit, quelle que soit la procédure (articles 18 et 25). Ainsi, le justiciable pourrait saisir le CSM lorsqu'il estime que le comportement d'un magistrat constitue une faute disciplinaire, même si le magistrat est encore saisi de la procédure, dans des matières telles que les tutelles ou les mesures éducatives prononcées par le juge des enfants.

La commission a en outre souhaité assurer l'information du magistrat mis en cause dès que la commission des requêtes engage l'examen de la possible qualification disciplinaire des faits dénoncés par une plainte et permettre à la commission d'entendre ledit magistrat.

La commission des lois a par ailleurs complété la définition de la faute disciplinaire, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, afin d'assurer la sérénité de la justice et de rendre cette définition plus intelligible pour le justiciable (article 14 *bis*).

Afin de permettre au CSM d'assumer pleinement ses nouvelles prérogatives et de traiter plus rapidement les dossiers disciplinaires, la commission a complété les dispositions relatives à ses moyens d'investigation, renforçant ainsi les possibilités d'intervention, sous l'autorité et la responsabilité du rapporteur du Conseil, de délégués chargés de réaliser des investigations (article 20).

● **Renforcer l'indépendance de la justice**

La commission des lois a souligné que la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution consacrait une exigence de parité entre les membres magistrats et les membres non magistrats pour la composition des formations du CSM siégeant en matière disciplinaire et qu'il s'agissait là d'une condition essentielle de l'indépendance de la justice, conformément aux standards européens. A l'initiative de son rapporteur, elle a donc adopté un amendement qui prévoit qu'à défaut d'égalité, cette parité est rétablie par tirage au sort (article 11 *bis*).

Elle a par ailleurs modifié le statut du secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature, afin d'en faire le collaborateur privilégié de l'ensemble des membres du CSM, pendant toute la durée de leur mandat (article 7).

La commission a en outre supprimé la procédure de référé du premier président de la Cour de cassation ou du procureur général près cette cour en matière d'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat (articles 17 et 24). Il reviendrait donc en toute hypothèse au CSM de se prononcer (magistrats du siège) ou de rendre un avis (magistrats du parquet), dans un délai de quinze jours, sur une telle mesure d'interdiction.

● **Garantir l'impartialité du Conseil supérieur de la magistrature**

Veillant à l'impartialité du Conseil supérieur de la magistrature, la commission des lois a souhaité inscrire dans le texte organique les obligations déontologiques particulières d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité auxquelles doivent répondre les membres du Conseil supérieur et ceux qui les assistent dans cette tâche (article 6 *bis*).

Elle a par ailleurs précisé, à l'invitation de son rapporteur, 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.

Enfin, elle a cherché à concilier la présence ès qualité d'un avocat au sein du Conseil supérieur de la magistrature avec les difficultés que peut créer en termes de conflits d'intérêts la poursuite de ses activités au sein des tribunaux (article 4). A cette fin, la commission des lois a prévu de l'autoriser à continuer d'exercer sa profession en lui interdisant cependant de plaider devant un juge ou de tenir le rôle de conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure.

La commission des lois a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, soumis en premier lieu au Sénat, met en œuvre la réforme d'un organe essentiel au fonctionnement de la justice dans notre pays.

Entièrement réécrit lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 65 de la Constitution définit en effet la composition et les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), qui joue un rôle crucial dans la nomination et la discipline des magistrats¹.

La composition, l'organisation et les attributions du Conseil supérieur en sont profondément modifiées. Le nombre de membres du Conseil supérieur n'appartenant pas à la magistrature a été augmenté, les magistrats devenant minoritaires lorsque les formations du Conseil statuent sur les nominations, mais siégeant à parité avec les non magistrats dans les formations disciplinaires.

Les nouvelles règles de composition du Conseil supérieur de la magistrature doivent être inscrites dans la loi organique, de même que l'existence d'une formation plénière, consacrée par la révision constitutionnelle. La loi organique doit par ailleurs tirer les conséquences de l'extension des attributions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet en matière d'avis sur la nomination du procureur général près la Cour de cassation et des procureurs généraux près les cours d'appel.

En outre, le texte soumis au Sénat permettra la mise en œuvre d'**un nouveau droit pour les justiciables, qui pourront saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature** s'ils estiment que le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions peut justifier des poursuites disciplinaires.

Cet aspect de la réforme s'inscrit dans le cadre d'un débat récurrent sur la responsabilité des magistrats. D'ailleurs, le législateur a déjà réfléchi à un tel dispositif lors de l'examen de la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats². Le mécanisme adopté alors avait finalement été jugé contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

¹ Voir le [rapport n° 387](#) (2007-2008) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest.

² Voir le [rapport n° 176](#) (2006-2007) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest.

Il paraît aujourd'hui indispensable de mettre en place un dispositif de nature à garantir aux justiciables un examen attentif de leurs requêtes, afin de renforcer leur confiance dans la justice.

La question de la déontologie et de la discipline des magistrats se situe en effet au cœur du débat sur la justice depuis une dizaine d'années, non seulement en France, mais aussi en Europe.

L'implication de certains magistrats dans quelques affaires isolées, mais au fort retentissement médiatique, a entamé la confiance des citoyens dans la justice.

Aussi la justice est-elle confrontée depuis plusieurs années à une demande de renforcement de la responsabilité disciplinaire des magistrats. Comme l'écrivent M. Guy Canivet, ancien premier président de la Cour de cassation, et Mme Julie Joly-Hurard, « *l'époque où l'on présumait 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* »¹.

Les pouvoirs publics ont vite réagi à la crise de confiance qui affecte la justice, une commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, constituée par M. Dominique Perben, alors garde des sceaux, ayant formulé en novembre 2003 des propositions de réforme du statut de la magistrature et de la formation initiale et continue des magistrats².

En 2006, le Conseil supérieur de la magistrature a publié un recueil de ses décisions disciplinaires, reprenant la jurisprudence des formations du siège et du parquet, complétée par celle du Conseil d'Etat. Ce recueil est destiné, d'une part, à la formation des magistrats et à la réflexion du corps judiciaire sur son éthique, et d'autre part, à conforter la confiance des justiciables dans leur justice.

Cependant, l'acquittement définitif des innocents d'Outreau en novembre 2005 a mis en évidence de graves dysfonctionnements de la justice, suscitant de la part des justiciables et des autorités politiques des exigences plus fortes en matière de responsabilité personnelle et disciplinaire des magistrats.

¹ Guy Canivet, Julie Joly-Hurard, *La déontologie des magistrats*, Dalloz, 1^{ère} édition, 2004, p. 2.

² *Rapport de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, présidée par M. Jean Cabannes, premier avocat général honoraire à la Cour de cassation.*

C'est dans ce contexte, et après les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire d'Outreau, qu'ont été adoptées la loi organique du 5 mars 2007 et la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution.

La défiance des citoyens à l'égard de la justice doit cependant être relativisée. Ainsi, l'étude réalisée en mai 2008 pour le Conseil supérieur de la magistrature montre que 63 % des personnes interrogées déclarent avoir confiance dans la justice, alors que 89 % ont confiance dans les hôpitaux, 82 % dans l'école, 81 % dans l'armée, 76 % dans la police, 73 % dans la fonction publique, 44 % dans leurs élus et 31 % dans les médias¹. Pourtant, 87 % des personnes interrogées considèrent que les juges sont respectueux de la loi et compétents². Ces chiffres atteignent respectivement 91 % et 89 % s'agissant des procureurs.

Il semble surtout que l'exigence de professionnalisme et d'éthique applicable, aux termes de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789³, à tout agent public, vise de façon plus forte encore ceux qui sont chargés de rendre la justice.

La société attend du juge, comme l'écrit Denis Salas, « *un effort permanent de comportement, d'argumentation et d'écoute, bref une légitimité professionnelle qui obéisse à de hauts standards éthiques. Les juges ne peuvent demander que pour les autres un contrôle neutre et impartial. Ils doivent s'appliquer à eux-mêmes cette exigence. Leur légitimité n'est pas seulement contenue dans la référence à un acte de souveraineté dont ils sont les délégués (juger « au nom du peuple français »), mais aussi à une vigilance que le public leur demande de s'imposer à eux-mêmes.* »⁴.

Il convient aujourd'hui de compléter les mesures déjà prises pour définir 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.

Votre commission souhaite ainsi **conforter l'autorité de la justice en donnant aux justiciables toutes raisons de lui faire confiance.**

*

* *

¹ Rapport annuel d'activité du Conseil supérieur de la magistrature, 2007, p. 154-155.

² Au 31 décembre 2008 l'effectif total des magistrats en juridiction (y compris la Cour de cassation) était de 7817 (5886 au siège, soit 75,30 %, 1931 au parquet soit 24,70 %).

³ Aux termes de cet article, « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

⁴ Denis Salas, article consacré au Juge aujourd'hui, Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, PUF, 2003, p. 866.

I. LA NOUVELLE COMPOSITION ET LES NOUVELLES MISSIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a procédé à une refonte complète du Conseil supérieur de la magistrature, dont la composition et les attributions sont sensiblement modifiées. L'article 65, dernier alinéa, de la Constitution renvoie à une loi organique la définition des conditions d'application de ces nouvelles dispositions.

La refonte du Conseil supérieur de la magistrature et l'ouverture de sa saisine aux justiciables sont les deux faces d'une même réforme visant à conforter l'indépendance et l'autorité de la justice, en rendant son fonctionnement plus transparent.

A. LA NOUVELLE ORGANISATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE DÉFINIE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

La révision du 23 juillet 2008 constitue la deuxième grande réforme du Conseil supérieur de la magistrature après la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993. Elle apparaît comme la réponse apportée par le Constituant à des questionnements récurrents sur le rôle de cet organe dans l'indépendance de la justice et sur la responsabilité des magistrats.

1. Le Conseil supérieur de la magistrature, acteur de l'émancipation des magistrats à l'égard du pouvoir exécutif

La création puis le renforcement progressif des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature illustre le long parcours de l'émancipation des magistrats à l'égard du pouvoir exécutif, depuis l'abolition de la vénalité des offices sous la Révolution française.

Son rôle s'est d'abord affirmé en matière disciplinaire. En effet, sous la III^e République, la loi du 31 août 1883 érige la Cour de cassation en Conseil supérieur de magistrature, compétent pour statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats, dont la nomination relève entièrement de l'exécutif. Les décrets Sarrien du 18 août 1906 et Doumergue du 20 février 1934 instaurent un tableau d'avancement élaboré par une commission désignée, pour l'essentiel, par le corps judiciaire. L'obligation d'inscription sur le tableau d'avancement constitue le premier encadrement du pouvoir de nomination des magistrats détenu par l'exécutif.

La Constitution du 27 octobre 1946 crée un Conseil supérieur de la magistrature chargé de proposer au Président de la République les nominations et les décisions d'avancement des magistrats du siège. Il assure en outre, « conformément à la loi, la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires ».

Ce Conseil comprend alors 14 membres :

- le Président de la République, président,
- le garde des sceaux, vice-président,
- six personnalités élues pour six ans par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, en dehors de ses membres ;
- deux personnalités désignées pour six ans par le Président de la République en dehors du Parlement et de la magistrature, mais au sein des professions judiciaires ;
- quatre magistrats élus pour six ans, représentant « *chacune des catégories de magistrats* ».

• ***Le Conseil supérieur de la magistrature en 1958***

La Constitution du 4 octobre 1958 maintient cette institution, mais en modifie profondément la composition et le rôle.

L'article 64, que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié, fait du Président de la République **le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire**. Le Conseil supérieur de la magistrature l'assiste dans cette mission.

Aux termes de l'article 65, dans sa version initiale, le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature, dont le ministre de la justice assure la vice-présidence de droit. Le Conseil est alors composé de neuf membres, tous désignés par le chef de l'Etat dans les conditions définies par l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique :

- six magistrats, dont trois issus de la Cour de cassation (dont un avocat général) et trois du siège des cours et tribunaux. Ces six membres sont choisis sur une liste établie par le bureau de la Cour de cassation et comportant pour chacune des catégories trois fois plus de noms que de postes à pourvoir ;
- un conseiller d'Etat choisi sur une liste de trois membres établie par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- deux personnalités n'appartenant pas à la magistrature et choisies à raison de leur compétence.

En matière de **nomination**, le CSM émet des propositions pour les fonctions de magistrats du siège à la Cour de cassation et de premier président de cour d'appel et donne un avis sur les propositions du ministre de la justice relatives à la nomination des autres magistrats du siège.

Il statue par ailleurs en tant que conseil de **discipline** des magistrats du siège, sous la présidence du premier président de la Cour de cassation.

La compétence du Conseil supérieur de la magistrature est alors limitée aux magistrats du siège. Toutefois, une **commission de discipline du parquet** est consultée sur les sanctions disciplinaires affectant les magistrats du parquet. En outre, la loi organique du 23 février 1992 crée une commission consultative du parquet, chargée de donner un avis sur les propositions de

nomination à l'ensemble des emplois du parquet formulées par le ministre de la justice, à l'exception des emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

• ***La réorganisation et le renforcement des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature par la révision de 1993***

Après plusieurs projets et propositions de réforme dans les années 1970 et 1980, la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, reprenant les propositions du Comité consultatif que présidait le doyen Vedel, modifie sa composition et renforce substantiellement ses pouvoirs.

La commission des lois du Sénat avait alors souhaité, d'une part, affirmer dans la Constitution l'**unité du corps judiciaire**, en étendant les compétences du CSM aux magistrats du parquet, et prendre en compte, d'autre part, **la différence de nature des fonctions du siège et du parquet**, en créant deux formations distinctes au sein du Conseil¹.

La création, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, de deux formations, respectivement compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, répond à l'extension des compétences du Conseil supérieur et vise à respecter la spécificité des fonctions du ministère public.

Ainsi, la première formation est compétente en matière de nominations et de discipline à l'égard des magistrats du siège et la seconde exerce une mission consultative à l'égard des nominations et de la discipline des magistrats du parquet. Lorsqu'elles statuent en matière disciplinaire, ces deux formations sont respectivement présidées par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près cette même Cour.

Si l'article 65 issu de la révision de 1993 ne prévoit pas la réunion des deux formations spécialisées en formation plénière, de telles réunions ont cependant lieu dans la pratique, afin d'assurer la cohérence des procédures, l'harmonisation des positions et l'adoption du rapport du Conseil. Cette « réunion plénière » s'est en outre attribuée, en dehors de tout texte, la possibilité d'émettre des avis, notamment sur les questions relatives au statut des magistrats.

La révision constitutionnelle de 1993 a maintenu l'exercice respectif de la présidence et de la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République et par le garde des sceaux. Elle a cependant **diversifié le mode de désignation des autres membres**, auparavant tous nommés par le Président de la République.

¹ Voir le [rapport n° 316](#) (1992-1993) fait au nom de la commission des lois par M. Hubert Haenel, p. 67-113.

Chacune des deux formations comprend ainsi, outre le Président de la République et le ministre de la justice, dix membres dont quatre leur sont communs :

- trois personnalités n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, désignés respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
- un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat.

Les six autres membres de chaque formation sont des magistrats. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend ainsi cinq magistrats de siège et un du parquet et la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet cinq magistrats du parquet et un du siège. **Chaque formation comporte donc actuellement une majorité de magistrats exerçant les fonctions spécialement visées par cette formation.** Ces magistrats sont élus par leurs pairs dans les conditions définies par la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Les membres du CSM sont, aux termes de l'article 6 de cette loi organique, désignés pour **une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement**. Les magistrats membres du Conseil supérieur sont élus par leurs pairs. Les modalités d'élection sont définies par la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, complétée par le décret du 9 mars 1994. Le système électoral, très complexe, permet la représentation au CSM de l'ensemble du corps judiciaire, à tous les échelons de la hiérarchie¹.

**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	

**La révision constitutionnelle de 1993 a étendu les prérogatives du
Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des magistrats du siège.**

¹ Dans chaque formation figure par conséquent un magistrat de la Cour de cassation, un chef de cour d'appel, un chef de tribunal de grande instance et trois magistrats des cours et tribunaux.

En effet, son pouvoir de proposition a été élargi, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, aux présidents des tribunaux de grande instance. La réforme de 1993 a en outre imposé un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur les propositions arrêtées par le garde des sceaux pour la nomination des magistrats du siège autres que ceux relevant de son pouvoir de proposition. L'usage établi, selon lequel le garde des sceaux n'outrepassait jamais un avis défavorable du Conseil pour ces nominations, a ainsi été consacré.

Le Sénat avait en outre souhaité **donner toute sa portée au principe d'unité de la magistrature**, en attribuant au Conseil supérieur les missions exercées par la commission consultative du parquet créée en 1992. Depuis la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, le CSM émet donc un **avis sur les propositions établies par le garde des sceaux pour les nominations de magistrats du parquet**, à l'exception des « *emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres* », c'est-à-dire les emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel¹.

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2007, sur 576 propositions de nomination au parquet, le CSM a émis 14 avis défavorables et le garde des sceaux est passé outre dans 9 cas². En 2008, la formation du parquet a émis six avis défavorables, que le garde des sceaux a tous suivis.

Enfin, la révision de juillet 1993 a étendu, toujours à l'initiative du Sénat, les compétences disciplinaires du CSM aux magistrats du parquet, à titre seulement consultatif toutefois. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a ainsi été substituée à la commission de discipline.

Les règles définies par la révision de 1993 s'appliquent au CSM jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi organique, relative à l'application de l'article 65 dans sa nouvelle rédaction.

La réforme inaboutie de 1998-1999

M. Jacques Chirac, alors Président de la République, observait en 1997 que malgré la réforme du Conseil supérieur de la magistrature réalisée en 1993, « *nos concitoyens soupçonnent la justice d'être parfois soumise à l'influence du Gouvernement et de ne pas suffisamment garantir le respect des libertés individuelles* »³. Aussi avait-il demandé à une commission présidée par M. Pierre Truche, alors premier président de la Cour de cassation, de réfléchir à l'opportunité et aux moyens d'une indépendance des magistrats du parquet à l'égard du pouvoir exécutif.

¹ Article premier, deuxième alinéa, de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

² Données fournies par le Conseil supérieur de la magistrature.

³ Jacques Chirac, lettre de mission du 21 janvier 1997 à la Commission de réflexion sur la justice, présidée par M. Pierre Truche.

Dans son rapport de juillet 1997, cette commission s'est notamment prononcée en faveur d'une modification de la composition du CSM et d'une extension de ses pouvoirs.

Un projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature, destiné à renforcer les pouvoirs de ce dernier à l'égard des magistrats du parquet et à ouvrir sa composition à **une majorité de personnalités extérieures** fut ensuite soumis au Parlement. Ce nouveau CSM aurait ainsi compris dix personnalités 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 désignant chacun deux personnalités et le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes désignant conjointement quatre personnalités.

Cependant, face aux blocages politiques suscités par le texte adopté en termes identiques par les deux assemblées, à la fin de l'année 1999, la convocation du Parlement en Congrès le 24 janvier 2000 fut annulée.

Le texte qui devait être soumis au Congrès maintenait au sein du Conseil supérieur de la magistrature deux formations spécialisées :

- une formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprenant, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège, un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat et six des dix personnalités extérieures ;

- une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprenant, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet, un magistrat du siège, le conseiller d'Etat et six des dix personnalités extérieures.

Les dix personnalités extérieures ne devaient appartenir ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Six de ces personnalités devaient être désignées, à raison de deux chacun, par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, tandis qu'il revenait au vice-président du Conseil d'Etat, au Premier président de la Cour de cassation et au Premier président de la Cour des comptes d'en désigner conjointement quatre.

S'agissant des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, **le projet adopté en 1999 soumettait l'ensemble des nominations de magistrats du parquet à l'avis conforme de la formation spécialisée du Conseil supérieur. Cette formation devait en outre devenir le conseil de discipline des magistrats du parquet, c'est-à-dire l'autorité compétente pour statuer en matière disciplinaire à l'égard de ces magistrats.**

Enfin, il était prévu, à l'initiative du Sénat, que le Conseil supérieur de la magistrature puisse se réunir en **formation plénière** pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République.

Mme Elisabeth Guigou, alors ministre de la justice, avait présenté en 1999 un avant-projet de loi organique relatif à l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au CSM, qui prévoyait la création d'une commission nationale d'examen des plaintes des justiciables, composée de trois membres, dont deux personnalités extérieures au corps judiciaire. Cette commission aurait pu être saisie de plaintes de toute personne s'estimant lésée par un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

Depuis l'abandon de cette réforme, le rôle et la composition du Conseil supérieur de la magistrature sont restés au centre des débats relatifs à la justice.

2. L'organisation du Conseil supérieur de la magistrature définie par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a profondément modifié l'organisation du CSM, afin de répondre à la demande d'approfondissement des garanties d'indépendance de la justice. Tenant compte des reproches de corporatisme régulièrement adressés à cet organe constitutionnel, le Constituant a souhaité augmenter la proportion de membres n'appartenant pas à la magistrature, comme cela avait été envisagé en 1999.

Le rapport du Comité de réflexion et de proposition présidé par M. Edouard Balladur suggérait une rénovation profonde du Conseil supérieur de la magistrature, afin de « *conforter l'indépendance et l'unicité de la magistrature, de répondre aux griefs adressés au Conseil supérieur* » et de « *mieux garantir les droits des justiciables* ». Il relevait que : « *la réforme de 1993 n'a pas atteint ses objectifs dans la mesure où elle n'a pas mis fin aux conflits entre le Gouvernement et le Conseil supérieur de la magistrature ; en dépit de la lettre des textes, aussi bien constitutionnels qu'organiques, le Conseil a instauré en son sein une prétendue « réunion plénière » dont l'existence même alimente le reproche de corporatisme trop souvent adressé à l'institution ; celle-ci s'avère insuffisamment ouverte sur l'extérieur* »¹.

Largement issu de la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, le nouveau dispositif de l'article 65 consacre l'existence d'une formation plénière obéissant à des règles de composition originales, afin d'assurer une présence majoritaire en son sein de personnes extérieures au corps judiciaire. Si la formation plénière est vouée à exercer des attributions limitativement énumérées par l'article 65 de la Constitution, elle n'en représente pas moins une nouvelle affirmation de l'unité du corps judiciaire.

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des lois, a cependant tenu à préserver la parité entre magistrats et personnalités extérieures au sein des formations exerçant des compétences disciplinaires.

● Une nouvelle composition

La révision du 23 juillet 2008 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 est 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 ;

¹ Voir le rapport du Comité de réflexion et de proposition pour la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, p. 81.

- 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. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux de ces personnalités qualifiées.

L'effectif de chaque formation compétente en matière de nomination est porté de 12 à 15, dont 7 magistrats et 8 personnalités extérieures.

Composition des deux formations spécialisées du Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'elles exercent des compétences de nomination

Formation du siège	Formation 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	

Effectif de chaque formation du CSM exerçant des compétences en matière de nomination

	Texte en vigueur	Texte issu de la révision de juillet 2008
Magistrats	6	7 <i>dont le premier président de la Cour de cassation ou le procureur général près cette cour</i>
Personnalités extérieures au corps judiciaire	6 <i>dont le Président de la République et le garde des sceaux</i>	8 <i>dont l'avocat et le conseiller d'Etat</i>
Total	12	15

Pour que chaque formation, lorsqu'elle exerce des compétences disciplinaires, comporte un nombre égal de magistrats et de non magistrats, la formation du siège est rejointe par le magistrat du siège membre de la formation du parquet, et la formation du parquet par le magistrat du parquet membre de la formation du siège.

Chacune des deux formations compétentes en matière de discipline comprend donc 16 membres, dont 8 magistrats et 8 personnalités extérieures.

En effet, notre collègue Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois, relevait dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle que *« si dans notre pays les organes disciplinaires de la fonction publique sont majoritairement composés de professionnels, tel est également le cas des Conseils de justice -homologues du Conseil supérieur de la magistrature- dans les pays de l'Union européenne. Les deux pays européens faisant exception à cet égard ont des conseils de justice composés à parité de magistrats et de non-magistrats¹. Il s'agit de la Belgique² (22 magistrats sur 44 membres) et de la République slovaque (9 sur 18). Cependant, en République slovaque, le président du conseil judiciaire est un magistrat et dispose d'une voix prépondérante. »*

Il souligne par ailleurs que plusieurs textes européens recommandent une présence majoritaire ou au moins paritaire des magistrats au sein des organes de nomination et de discipline, afin de garantir l'indépendance de la justice.

Ainsi, la Charte européenne sur le statut des juges du Conseil de l'Europe, adoptée le 10 juillet 1998, stipule que *« pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci »*.

• **La consécration d'une formation plénière originale**

La constitutionnalisation de la réunion plénière des deux formations spécialisées, qui existait jusqu'alors sans fondement juridique précis, conforte le principe d'unité du corps judiciaire.

La nouvelle formation plénière obéit toutefois à des règles de composition originales, puisqu'elle ne rassemble pas la totalité des membres des deux formations spécialisées.

¹ Voir l'annexe n°7 consacrée à la composition des conseils de justice en Europe.

² Le Conseil supérieur de la justice belge comprend un collège néerlandophone et un collège francophone.

Ainsi, **elle comprend 15 membres, dont 7 magistrats et 8 personnalités extérieures au corps judiciaire :**

- le premier président de la Cour de cassation, qui la préside, ou le procureur général près cette cour, qui supplée le premier président à la présidence de la formation plénière ;

- trois des cinq magistrats du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ;

- trois des cinq magistrats du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ;

- le conseiller d'Etat ;

- l'avocat ;

- les six personnalités qualifiées.

Par ailleurs, l'article 65, huitième alinéa, de la Constitution, définit les attributions de la formation plénière. Aussi le CSM se réunira-t-il en formation plénière pour :

- répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64 de la Constitution ;

- se prononcer sur les questions intéressant la déontologie des magistrats, soit notamment pour élaborer le recueil des obligations déontologiques des magistrats prévu à l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature¹ ;

- se prononcer sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisirait le garde des sceaux.

• ***L'extension du pouvoir consultatif du CSM à la nomination des procureurs généraux***

La nouvelle rédaction de l'article 65, cinquième alinéa, de la Constitution, élargit les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, en lui permettant de donner un avis simple au ministre de la justice sur les nominations aux emplois de procureur général.

Cette extension des compétences de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet vise à donner plus de transparence au processus de nomination de ces hauts magistrats et à renforcer l'indépendance des magistrats du parquet.

¹ Disposition issue de l'article 18 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

B. L'OUVERTURE DE LA SAISINE DISCIPLINAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE AUX JUSTICIABLES

En inscrivant à l'article 65 de la Constitution la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, le Constituant a souhaité répondre à la « *demande d'extension de la responsabilité personnelle ou disciplinaire des magistrats* »¹. L'enjeu n'est pas de mettre en cause les magistrats, mais de garantir aux citoyens que leurs griefs concernant le comportement des magistrats feront l'objet d'un examen attentif et impartial, par une instance clairement identifiée. Il s'agit de permettre aux justiciables d'exprimer directement auprès du CSM leurs attentes relatives à l'éthique de la magistrature, de leur **ouvrir une forme de contrôle démocratique de la déontologie**, afin de rétablir leur confiance dans la justice.

1. Le traitement dispersé des plaintes des justiciables

Les justiciables qui souhaitent mettre en cause le comportement suivi par un magistrat au cours d'une procédure les concernant, parce qu'ils estiment que ce comportement peut constituer une faute disciplinaire, peuvent, dans l'état actuel du droit, s'adresser au garde des sceaux ou au supérieur hiérarchique du magistrat visé, premiers présidents, procureurs généraux, présidents de tribunaux et procureurs de la République. Ils adressent aussi leurs requêtes, en dehors de tout cadre défini par un texte, au Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 64, premier alinéa, de la Constitution) aux parlementaires et au Médiateur de la République.

Au total, le nombre de plaintes relatives au fonctionnement de la justice apparaît difficile à quantifier.

Selon l'étude d'impact jointe au dépôt du projet de loi organique, la direction des services judiciaires, chargée de traiter les courriers des particuliers comportant une dimension disciplinaire, a reçu **en moyenne chaque année, entre 2004 et 2008, 392 lettres mettant en cause le comportement d'un magistrat**.

Par ailleurs, dans certaines juridictions, les plaintes des justiciables ont fait l'objet d'analyses approfondies sur une longue période. En effet, la plupart des cours d'appel ont organisé un traitement systématique de ces plaintes.

Ainsi, dans une étude présentée en 2000, M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, alors premier président de la cour d'appel de Versailles, analysait les plaintes adressées par les justiciables à la

¹ Expression de Jean-François Kriegel, *La culture judiciaire : une contribution au débat démocratique*, Recueil Dalloz, n°24/7209, 16 juin 2005, p. 1592.

première présidence de cette cour¹. Il relevait qu'entre 1997 et 1999, 350 requêtes émanant de 301 personnes différentes avaient été répertoriées, auxquelles s'ajoutaient 9 assignations de l'Etat en responsabilité pour faute, soit un total d'environ 120 plaintes par an, soit encore une dizaine par mois.

Sur ces 350 requêtes, 117 avaient été transmises par la Chancellerie et 233 avaient été reçues directement à la cour d'appel. En ce qui concerne l'objet des plaintes, outre 41 requêtes émanant de personnes déséquilibrées, « *138 ne mettaient en cause aucun service judiciaire (demande de renseignements, de fixation prioritaire, d'aide juridictionnelle, de remise en liberté) et 171 (55 %) concernaient le fonctionnement des juridictions* ». M. Vincent Lamanda explique dans son étude que 126 des 171 requêtes concernant le fonctionnement de la justice étaient fondées :

- 76 étaient relatives à des retards de délibéré (54 imputables à des magistrats professionnels, 21 imputables à des conseillers prud'hommes, 1 imputable à un magistrat consulaire) ;

- 34 dénonçaient des retards de procédure (27 imputables à une juridiction de droit commun, 5 imputables à une juridiction prud'homale, 2 imputables à une juridiction consulaire) ;

- 3 concernaient le comportement relationnel de magistrats professionnels (2 juges d'instruction et 1 vice-président) à l'égard d'avocats.

- 3 visaient un dysfonctionnement procédural avéré ;

- 10 se rapportaient à un dysfonctionnement du greffe (erreur ou retard excessif dans une répartition de saisies des rémunérations du travail, par exemple).

S'agissant des suites données aux plaintes, M. Vincent Lamanda indique que dans le cas où la plainte se révèle fondée, « *il est demandé au chef de la juridiction de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au dysfonctionnement. [...] Dans l'hypothèse particulière où le comportement d'un magistrat du siège est mis en cause à bon escient, il en est tenu compte dans son évaluation. Ainsi, deux juges ont été exclus de la liste des magistrats présentés au tableau d'avancement, un autre a vu son rang de présentation fortement reculé. Des plaintes dirigées contre un juge d'instance ont aussi donné lieu à un avertissement, puis à une demande de poursuites disciplinaires. Une requête a occasionné une mise en demeure solennelle à un juge d'instruction d'avoir à modifier son comportement, faute de quoi un avertissement lui serait délivré.* »

M. Vincent Lamanda relève en conclusion que « *sur ces 350 plaintes, 57, soit 16 % ont été justifiées par la faute d'un juge professionnel : 54 par des retards dans les délibérés, 3 par des comportements à l'audience ou lors*

¹ *Les plaintes des justiciables à la première présidence de la cour d'appel de Versailles, intervention de M. Vincent Lamanda, Bulletin d'information de la Cour de cassation n° 518 du 15 juillet 2000. Cette étude est consultable sur le site de la Cour de cassation : http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/bulletin_information_cour_cassation_27/bulletins_information_2000_1245/no_518_1315/?_Imp=1#1.*

d'un interrogatoire d'instruction. » Evoquant les conséquences de ces dysfonctionnements sur la gestion du corps judiciaire, il estime que « *sur un effectif de plus de 300 magistrats du siège, seuls en définitive 8 d'entre eux ont été concernés en trois ans, soit 2,5% de l'effectif global, ce qui est tout à la fois proportionnellement peu et relativement beaucoup, s'agissant de juges professionnels. Pour les manquements caractérisés aux devoirs du magistrat qui relèvent à l'évidence du domaine disciplinaire ou qui s'expliquent par des problèmes de santé ayant vocation à être soumis au comité médical, la situation est relativement simple. Ce sont les insuffisances professionnelles involontaires (incapacité à décider, à utiliser ses connaissances juridiques, à s'organiser dans son activité, à faire face à une masse importante de travail) qui soulèvent en réalité difficulté. Il existe une pratique consistant à taire les défauts constatés pour pouvoir plus facilement se défaire, au besoin en avancement, d'un magistrat inefficace : c'est la technique dite du "coup de pied ascensionnel" »¹.*

Dans leur ouvrage consacré à la déontologie des magistrats, M. Guy Canivet et Mme Julie Joly-Hurard, soulignant la grande diversité des autorités destinataires des plaintes et réclamations « *relatives à la lenteur de la justice, à la partialité des juges ou aux décisions rendues* », relèvent que « *ces réclamations sont traitées par chacune de ces autorités selon ses propres règles et possibilités, et donnent lieu, à leurs variables diligences respectives, à des réponses plus ou moins pertinentes ou apaisantes* »².

Lors d'un colloque consacré en 2003 à la qualité de la justice, Mme Dominique Commaret, avocat général près la Cour de cassation, estimait que « *nombre de réclamations des usagers, transmises aux chefs de cour soit directement soit par le ministre destinataire, sont traitées sans soin, au cas par cas, sans vision d'ensemble, et finissent par donner corps à ces escouades de grands brûlés judiciaires qui hantent leur vie durant nos prétoires pour faire reconnaître leur droit. Il y a là pourtant une source non négligeable de renseignements sur les difficultés que peuvent connaître tel ou tel juge, tel ou tel service, source qui demeure peu exploitée* »³.

¹ M. Vincent Lamanda termine son étude en considérant que « *seules, des attitudes harmonisées permettront de mettre fin à ces abus. A la disposition de ceux qui jouent loyalement le jeu de la vérité dans l'évaluation, ne restent en principe que la possibilité de conseiller au magistrat déficient des formations appropriées ou l'éventualité de le cantonner au sein de sa juridiction dans un service marginal, solution insatisfaisante à tous égards. Il nous faut dès lors réfléchir ensemble sur les éventuels dispositifs à mettre en oeuvre pour décharger correctement d'activités juridictionnelles, exposées par principe, les collègues non amendables, dont il importerait au préalable d'évaluer le nombre exact sur l'ensemble des juridictions françaises. Il conviendrait en outre que des moyens nouveaux permettent parallèlement d'éviter aux bons magistrats qui constituent la quasi-totalité du corps judiciaire, d'en supporter les conséquences.* »

² Guy Canivet, Julie Joly-Hurard, *La déontologie des magistrats*, Dalloz, 2^{ème} édition, 2009, p. 171.

³ Intervention dans le cadre du colloque « *Rendre compte de la qualité de la justice* », organisé par le British Institute of international and comparative law et l'Institut des hautes études sur la justice, 14 et 15 novembre 2003. Les actes de ce colloque sont consultables sur Internet : http://www.courdecassation.fr/colloques_activites_formation_4/2003_2035/commaret_avocat_8294.html

En définitive, ces plaintes, lorsqu'elles sont fondées, expriment non seulement une insatisfaction, mais aussi une exigence profonde en matière de déontologie des magistrats.

Or, les réclamations des justiciables donnent rarement lieu à des poursuites disciplinaires. Il est difficile de déterminer si cette situation est due à la faible importance des griefs exposés ou au traitement des requêtes par les autorités qui en sont destinataires.

Ainsi, les chefs de cour d'appel, particulièrement bien placés pour détecter les dysfonctionnements de la justice dans leur ressort, saisissent très rarement le Conseil supérieur de faits susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires.

Cette possibilité leur a pourtant été ouverte par la loi organique du 25 juin 2001¹. L'initiative des poursuites disciplinaires à l'égard des magistrats, longtemps réservée au seul garde des sceaux, a été étendue par la loi organique du 25 juin 2001 aux chefs des cours d'appel (premier président et procureur général) et aux présidents et procureurs de tribunaux supérieurs d'appel, selon qu'un magistrat du siège ou du parquet est en cause. **Le CSM ne peut engager de sa propre initiative une poursuite disciplinaire.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la Direction des services judiciaires, **la possibilité pour les chefs de cour de saisir le CSM a été utilisée à treize reprises depuis 2001, à l'égard de onze magistrats du siège et deux magistrats du parquet**².

Il convient de souligner que **les 10 procédures déjà examinées par le CSM à l'initiative des chefs de cour ont abouti à une sanction du magistrat concerné, comme l'illustre le tableau suivant :**

Sanctions disciplinaires prononcées à l'égard de magistrats du siège et du parquet après la saisine du CSM par un chef de cour depuis 2001

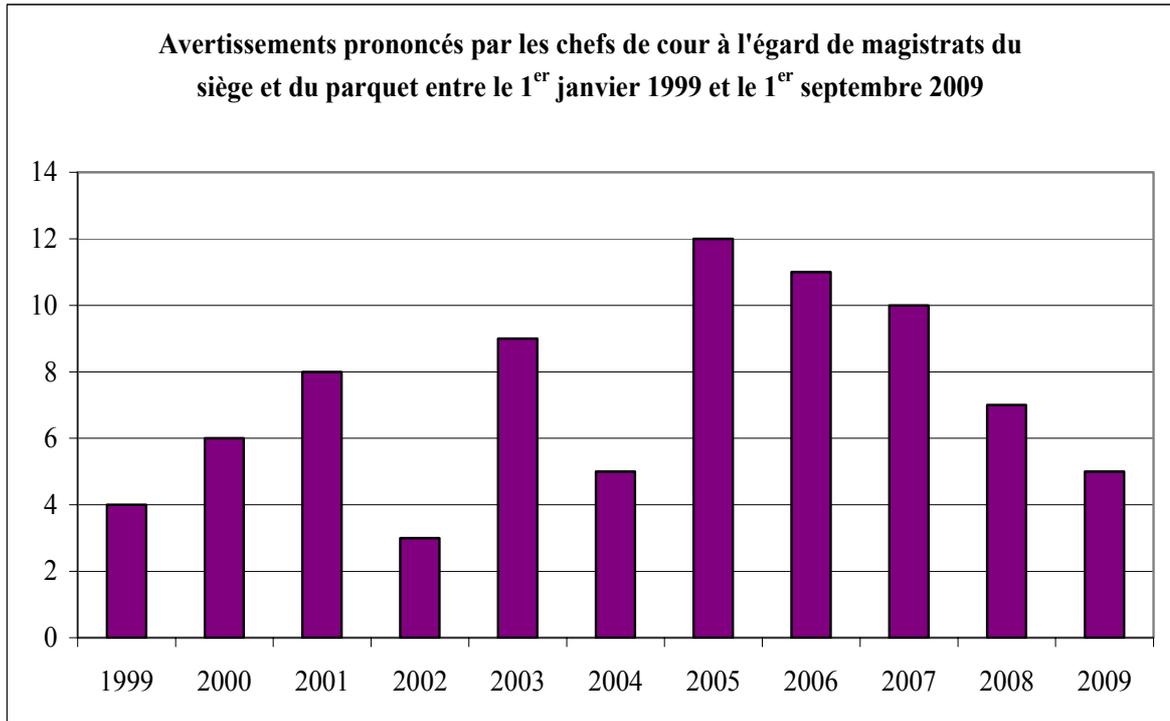
Réprimande	1
Déplacement d'office	2
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	1
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer des fonctions de juge unique	1
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	3
Révocation	1
Mise à la retraite d'office	1
Total	10

¹ Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

² La saisine conjointe du CSM par le garde des sceaux, en pareille hypothèse, n'a aucun caractère automatique. Au contraire, une telle saisine n'a été déposée que dans trois procédures, pour apporter au CSM des éléments complémentaires de poursuite, recueillis par le garde des sceaux en cours de procédure, généralement dans le cadre d'une mission d'inspection.

A la date du 15 septembre 2009, trois procédures initiées par un chef de cour sont pendantes devant le Conseil supérieur.

Les chefs de cour ont en outre prononcé, sur le fondement de l'article 44 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, 80 avertissements depuis le 1^{er} janvier 1999, dont 60 à l'égard de magistrats du siège et 20 à l'égard de magistrats du parquet.



Source : Direction des services judiciaires

Pour la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, les chefs de cour et de juridiction doivent être « *au cœur du dispositif tendant à prévenir et détecter les manquements à l'éthique et à la déontologie et leur donner le suivi qui convient* »¹.

Si les représentants de la Conférence des premiers présidents de cour d'appel entendus par votre rapporteur ont indiqué qu'ils accordaient, depuis une dizaine d'années, une attention plus grande aux réclamations que leurs adressent les justiciables, ils ont souligné que la lourdeur et les délais de la procédure disciplinaire devant le CSM les conduisait la plupart du temps à émettre un avertissement plutôt qu'à saisir l'instance disciplinaire.

Au-delà des chiffres, il importe que les justiciables puissent adresser leurs plaintes relatives au comportement des magistrats à un organe bien identifié et qu'ils aient l'assurance que leurs réclamations seront examinées de façon approfondie et impartiale. En prévoyant l'ouverture de la saisine du

¹ *Rapport de la commission de réflexion sur l'éthique de la magistrature, 2003, p. 31-32.*

CSM aux justiciables, le Constituant a souhaité permettre aux justiciables de s'adresser directement à l'instance la plus pertinente pour centraliser le traitement de ces plaintes.

Il revient aujourd'hui à la loi organique de définir les conditions de mise en œuvre de cette saisine directe du CSM et les modalités d'examen des requêtes.

2. La saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables

La recherche de mécanismes permettant aux justiciables de saisir un interlocuteur précis et apportant toutes les garanties nécessaires pour l'examen de leurs requêtes concernant le fonctionnement de la justice a donné lieu à de multiples réflexions et tentatives en France.

Ainsi, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel avait proposé, dès 1993, de prévoir à l'article 65 de la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature « *reçoit, dans la limite de ses attributions, toutes plaintes et doléances relatives au fonctionnement de la justice* ». Il s'agissait de permettre au Conseil supérieur d'examiner les plaintes et doléances des justiciables et des membres du corps judiciaire, qu'elles évoquent des griefs individuels ou des questions plus générales. Le Conseil supérieur aurait ensuite pu s'autosaisir, sur le fondement de ces plaintes et doléances, de toute question relevant de ses attributions.

L'examen des plaintes des justiciables par le CSM fut ensuite envisagée par un avant-projet de loi organique relatif à la mise en œuvre du projet de loi constitutionnelle relatif au CSM, adopté par les deux assemblées en 1999 et qui n'a finalement pas été soumis au Congrès. Selon cet avant-projet, les justiciables s'estimant lésés par un dysfonctionnement de la justice ou par le comportement d'un magistrat susceptible de recevoir une qualification disciplinaire auraient pu saisir une commission nationale d'examen des plaintes.

Quelques années plus tard, dans ses rapports annuels d'activité 2006 et 2007, le Conseil supérieur de la magistrature a lui-même recommandé une ouverture de la saisine aux justiciables. Ainsi, dans son rapport sur l'année 2006, le CSM a avancé une proposition de rédaction pour une disposition de la loi organique permettant à tout justiciable de le saisir d'un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions¹.

Au cours des dernières années, d'autres pays ont également souhaité mettre en place de tels dispositifs. Ainsi, au Royaume-Uni, la révision constitutionnelle de 2005 et ses textes d'application ont abouti à la création

¹ Rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature sur l'année 2006, p. 81.

d'un Bureau des plaintes relatives à la justice (*Office for Judicial Complaints*), chargé d'assister le *Lord Chancellor* et le *Lord Chief Justice* pour l'examen des réclamations des justiciables¹.

Le Parlement français, après les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui a mis en évidence les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau², a tenté de définir un mécanisme d'examen des plaintes des justiciables faisant intervenir le Médiateur de la République.

Ainsi, la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats organisait un système complexe d'examen des réclamations des justiciables mettant en cause le comportement d'un magistrat. Ce dispositif aurait permis à toute personne physique ou morale estimant que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire de saisir directement le Médiateur de la République d'une réclamation, ce dernier étant assisté, pour l'examen de cette réclamation, d'une commission³.

Le Médiateur de la République aurait pu solliciter tout élément d'information utile auprès des chefs de cour et transmettre la réclamation au ministre de la justice aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature, s'il l'estimait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Pendant, dans sa décision du 1^{er} mars 2007, le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif contraire à la Constitution, estimant « *qu'en reconnaissant au Médiateur l'ensemble de ces prérogatives, le législateur organique a méconnu tant le principe de la séparation des pouvoirs que celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire* »⁴.

Aussi le Constituant a-t-il choisi lors de la révision de juillet 2008, à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, d'inscrire à l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution la possibilité pour les

¹ Voir ci-dessous l'encadré consacré aux dispositifs de traitement des plaintes des justiciables à l'étranger.

² « *Au nom du peuple français - Juger après Outreau* » - Rapport n° 3125 (XII^{ème} législature) de M. Philippe Houillon, rapporteur au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, présidée par M. André Vallini.

³ Voir le [rapport n° 176](#) (2006-2007) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest sur le projet de loi relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats. Pour assurer le filtrage des réclamations, le Sénat avait en première lecture défendu l'idée d'une commission s'apparentant à une commission des requêtes.

⁴ Décision n° 2007-551 DC du 01 mars 2007, considérant 11. Dans une décision n° 89-271 DC du 11 janv. 1990, le Conseil constitutionnel avait jugé, sur le fondement des dispositions de l'article 64 de la Constitution pour les juridictions judiciaires, et sur le fondement d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République pour les juridictions administratives, que l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions excluent tout empiètement d'autorités administratives.

justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature¹. L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle renvoyait ce dispositif à une loi organique. Le Parlement a préféré inscrire ce nouveau droit dans la Constitution, en renvoyant à la loi organique la définition des modalités de saisine et des conditions d'examen des plaintes des justiciables.

Comme le relevait notre collègue Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois, dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle, la loi organique « *devra organiser un dispositif d'examen des requêtes, afin d'éviter que cette possibilité de saisine du CSM ne devienne une nouvelle voie de recours* »².

Il ressort des travaux parlementaires que cette saisine doit avoir pour seule fin d'engager des poursuites disciplinaires contre un magistrat. Le rapport de notre collègue Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois, évoque ainsi la nécessité « *d'organiser un dispositif d'examen des plaintes des personnes qui s'estiment lésées par le comportement d'un magistrat susceptible de constituer une faute disciplinaire* ».

Les dispositifs de traitement des plaintes des justiciables à l'étranger

Dans une étude consacrée à *la responsabilité des juges, ici et ailleurs*, M. Guy Canivet et Mme Julie Joly-Hurard³ relèvent que le Canada, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni permettent aux justiciables d'adresser des plaintes à l'organe chargé de la discipline des magistrats.

A Chypre, en Espagne, au Danemark, en Norvège et aux Pays-Bas, le justiciable peut engager directement la procédure disciplinaire auprès de l'organe compétent, sans que sa requête soit soumise à un filtre.

Dans les autres pays cités -Canada, Italie et Royaume-Uni- les justiciables peuvent adresser leurs plaintes à l'organe disciplinaire, lequel effectue ensuite une sélection des requêtes appelant effectivement l'engagement d'une procédure.

- En Italie

Ainsi, selon l'étude de législation comparée du Sénat sur le régime disciplinaire des magistrats du siège, en Italie, le Conseil supérieur de la magistrature reçoit directement des plaintes de la part des justiciables et adresse celles qui paraissent mériter un examen au ministre de la justice ou au procureur général près la Cour de cassation, compétents pour décider s'il y a lieu ou non d'engager une action disciplinaire⁴.

¹ *Le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation des institutions présidé par M. Edouard Balladur proposait d'inscrire seulement dans la loi organique la possibilité pour les justiciables de saisir directement le CSM.*

² *Rapport n° 387, 2007-2008, p. 191.*

³ *Guy Canivet, Julie Joly-Hurard, La responsabilité des juges, ici et ailleurs, Revue internationale de droit comparé, n° 4, 2006, p. 1049.*

⁴ *Service des études juridiques du Sénat, [Etude de législation comparée n° LC 131](#) de janvier 2004, Le régime disciplinaire des magistrats du siège.*

- Au Canada

La même étude de législation comparée montre qu'au Canada, tout citoyen, y compris le ministre fédéral de la justice, peut adresser au Conseil de la magistrature une plainte relative à un juge. Les plaintes doivent porter sur la conduite du magistrat et non sur une décision. Elles peuvent être anonymes et leur présentation n'est enfermée dans aucun délai.

Le plaignant doit mentionner dans sa requête le ou les devoirs professionnels que le magistrat n'aurait pas respecté, en se référant aux **Principes de déontologie judiciaire**, dégagés par le Conseil canadien de la magistrature en 1998.

Le Conseil examine ensuite si la plainte est fondée. Si tel est le cas, une enquête est engagée et le Conseil peut transmettre la plainte au ministre fédéral de la justice, compétent pour engager une procédure de destitution du magistrat visé¹.

Cette procédure se déroule ensuite devant le Parlement, s'il s'agit d'un juge fédéral, ou devant la cour d'appel de la province, s'il s'agit d'un juge de nomination provinciale.

- Au Royaume-Uni

L'étude de M. Guy Canivet et Mme Julie Joly-Hurard souligne qu'au Royaume-Uni, une réforme réalisée par le *Constitutional Reform Act* de 2005, entrée en vigueur en 2006, a créé un Bureau des plaintes (*Office for Judicial Complaints*), chargé d'« *assurer que les problèmes disciplinaires des membres de l'autorité judiciaire seront traités avec cohérence, équité et efficacité* »².

Ce Bureau reçoit donc les plaintes des membres de la profession, de toute partie à un procès ou de tout justiciable, en examine la recevabilité et les renvoie, le cas échéant, au *Lord Chancellor*, plus haut représentant de l'ordre judiciaire et *Speaker* de la Chambre des Lords, et au *Lord Chief Justice*, Président de la Haute Cour, plus haut représentant de l'ordre judiciaire après le *Lord Chancellor*.

Le *Lord Chancellor* et le *Lord Chief Justice* apprécient conjointement si les plaintes qui leur sont transmises justifient un traitement disciplinaire, appellent une enquête approfondie ou peuvent faire l'objet d'un rejet. Ils doivent prendre leur décision d'un commun accord.

Lorsque la plainte requiert un supplément d'enquête, cette mission est confiée à un magistrat de rang égal ou supérieur à celui du magistrat mis en cause.

3. La responsabilité et le régime disciplinaire des magistrats

Comme le rappelle la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, « *la discipline est la part répressive de la déontologie : elle permet de déterminer les manquements à la déontologie réprimés par des sanctions disciplinaires* »³. Mais la responsabilité des magistrats peut également être engagée au pénal ou, de façon plus restrictive, au civil.

¹ La lettre de désapprobation et la destitution ou révocation sont les seules sanctions disciplinaires possibles à l'égard des magistrats canadiens.

² Voir le site de cet Office : <http://www.judicialcomplaint.gov.uk/>

³ Rapport de la commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, novembre 2003, p. 10.

• ***La responsabilité pénale des magistrats judiciaires : l'application de la loi commune***

En matière pénale, les magistrats ne bénéficient, depuis la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993, d'aucun privilège de juridiction ni d'aucune immunité. Leur responsabilité pénale peut être engagée comme celle de tout citoyen, mais aussi en tant que magistrats, dépositaires de l'autorité publique. A ce titre, ils sont soumis à la répression d'infractions spécifiques du code pénal, telles que l'abus d'autorité (art. 432-4), la corruption active ou passive (art. 434-9), ou le déni de justice (art. 434-7-1).

• ***La responsabilité civile des magistrats : un régime spécifique***

Afin de respecter l'indépendance des magistrats judiciaires, la loi définit en matière civile un régime de responsabilité spécifique, qui substitue dans une large mesure une responsabilité directe de l'Etat à celle des magistrats. Il s'agit d'éviter que les justiciables mécontents d'une décision de justice rendue à leur égard ne multiplient les actions contre les juges qui l'ont rendue.

Ainsi, aux termes de l'article 11-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, « *les magistrats du corps judiciaire ne sont responsables que de leurs fautes personnelles. La responsabilité des magistrats qui ont commis une faute personnelle se rattachant au service public de la justice ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'Etat. Cette action récursoire est exercée devant une chambre civile de la Cour de cassation* ».

La responsabilité civile personnelle du magistrat ne peut donc être mise en cause devant les juridictions judiciaires qu'en cas de faute personnelle détachable du service de la justice. Si la faute, même personnelle, se rattache au service, seule la responsabilité de l'Etat peut être recherchée sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, toujours devant les juridictions civiles¹. Il faut alors que le demandeur établisse l'existence d'une faute lourde ou d'un déni de justice.

En 2008, 182 actions en responsabilité ont été engagées contre l'Etat devant les juridictions nationales du fait d'un fonctionnement defectueux du service de la justice (217 en 2007), et 47 décisions ont condamné l'état pour ce motif². Les 47 décisions ont abouti à la condamnation de l'Etat à une somme globale de 1.100.540,80 euros (870.163,88 euros pour les 33 décisions définitives rendues en 2008).

¹ Aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, « *L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement defectueux du service de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice* ».

² 17 décisions portent sur les juridictions prud'homales, 20 sur la matière pénale (dont 15 sur l'instruction) et 10 sur les autres matières. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu en 2008, 17 arrêts définitifs concernant le ministère de la justice, le montant des sommes allouées dans le cadre de ces arrêts atteignant 95.900 euros.

Dès lors que la faute a été commise dans le cadre des fonctions du magistrat, elle n'est que très rarement considérée comme détachable du service public de la justice, même lorsqu'elle est qualifiée de personnelle. Si l'Etat est condamné pour fonctionnement défectueux de la justice dans le cas d'une faute personnelle du magistrat rattachable au service public de la justice, une action récursoire peut être engagée, afin d'obtenir du magistrat le remboursement des sommes versées par l'Etat¹.

Toutefois, l'action récursoire de l'Etat à l'encontre d'un magistrat ayant commis une faute personnelle se rattachant au service public de la justice, n'a jamais été mise en œuvre.

Si cette inaction peut conduire à penser que la responsabilité civile et personnelle des magistrats s'apparente à une fiction, le législateur n'a pas souhaité rendre l'action récursoire systématique. Cela aurait en effet conduit les juges à contracter des assurances, ce qui n'aurait peut-être pas contribué à leur responsabilisation.

Le Parlement a préféré établir un lien entre la responsabilité civile de l'Etat et le régime de responsabilité disciplinaire des magistrats. La loi organique du 5 mars 2007 a ainsi inscrit à l'article 48-1 de l'ordonnance statutaire un dispositif prévoyant que toute décision de justice condamnant l'Etat pour fonctionnement défectueux de la justice est communiquée aux chefs de cour d'appel intéressés par le garde des sceaux, afin de leur permettre d'engager des poursuites disciplinaires s'ils estiment que le dysfonctionnement peut être imputable à une faute disciplinaire du magistrat.

La loi organise en outre des dispositifs permettant de **réparer les dommages causés aux justiciables par un dysfonctionnement du service de la justice**, tout en préservant la sérénité des juges. Cette forme de responsabilité civile de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice comporte plusieurs régimes différents, apportant une réparation à des victimes ayant subi de graves atteintes à leurs droits et libertés. Tel est le cas pour les détentions provisoires finalement injustifiées (art. 149 du code pénal) ou lorsqu'une personne a été reconnue innocente à l'issue d'une procédure de révision (art. 626 du code pénal).

● ***La mise en jeu de la responsabilité disciplinaire***

Le régime disciplinaire applicable aux magistrats est défini par les articles 43 et suivants de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958. L'échelle des sanctions disciplinaires comporte huit degrés (art. 45) :

- la réprimande avec inscription au dossier ;
- le déplacement d'office ;
- le retrait de certaines fonctions ;

¹ Seule la chambre civile de la Cour de cassation peut examiner cette action récursoire.

- l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans¹ ;
- l'abaissement d'échelon ;
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;
- la rétrogradation ;
- la mise à la retraite d'office ;
- la révocation, avec ou sans suspension des droits à pension².

Par ailleurs, en dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents et les procureurs généraux ont la possibilité de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité.

En application de l'article 65 de la Constitution, les fonctions exercées par le magistrat – siège ou parquet – déterminent l'autorité disciplinaire compétente à son égard.

Ainsi, **le Conseil supérieur de la magistrature statue en tant que conseil de discipline des magistrats du siège**, sous la présidence du premier président de la Cour de cassation. Ses décisions sont alors susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat, depuis l'arrêt *l'Etang* du 12 juillet 1969.

En ce qui concerne les **magistrats du parquet, les sanctions disciplinaires sont prononcées par le garde des sceaux**, après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente, qui est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Les sanctions prononcées par le garde des sceaux peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, porté devant le Conseil d'Etat, qui effectue alors un contrôle plus étendu que lorsqu'il est juge de cassation.

Le régime disciplinaire a connu de nombreuses améliorations au cours des dix dernières années.

Ainsi, la réforme statutaire de 2001 a étendu l'initiative des poursuites disciplinaires, longtemps réservée au seul garde des sceaux, aux chefs des cours d'appel (premier président et procureur général) et aux présidents et procureurs de tribunaux supérieurs d'appel, selon qu'un magistrat du siège ou du parquet est en cause.

¹ Cette sanction a été ajoutée par la loi organique du 5 mars 2007.

² Si un magistrat poursuivi en même temps pour plusieurs faits ne peut faire l'objet que d'une sanction disciplinaire, le retrait de fonctions, l'interdiction d'exercer les fonctions de juge unique, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions et la rétrogradation peuvent être assortis du déplacement d'office (art. 46 de l'ordonnance statutaire du 12 décembre 1958).

Cette réforme statutaire a par ailleurs rendu le régime disciplinaire des magistrats plus transparent, en consacrant le principe de la publicité des audiences disciplinaires¹. Cette publicité permet donc aux citoyens de prendre connaissance de l'effectivité des sanctions prononcées à l'égard des magistrats.

En outre, le Conseil supérieur reproduit intégralement ses décisions et avis en matière disciplinaire depuis 1999, sous une forme anonyme, en annexe à son rapport annuel d'activité.

• ***De la faute disciplinaire à la diffusion des règles déontologiques applicables aux magistrats***

L'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 donne une définition générale de la faute disciplinaire : « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire* ». D'autres dispositions du statut, sans se référer explicitement à la faute disciplinaire, énoncent une série d'obligations déontologiques au regard desquelles la faute disciplinaire peut également être constituée.

Tel est le cas des devoirs professionnels établis par le serment : « *je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* »². L'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice ou la candidature à un ensemble de fonctions électives³ et le devoir de réserve⁴ complètent ces devoirs professionnels.

Les obligations déontologiques des magistrats procèdent donc de quelques règles précises (incompatibilités) et surtout d'**un ensemble de principes directeurs**. Aussi ne sauraient-elles être rassemblées dans un catalogue exhaustif, tant il paraît illusoire d'envisager toutes les situations dans lesquelles le magistrat pourrait, par son comportement, enfreindre l'un de ces principes.

Le CSM a d'ailleurs progressivement pris conscience du rôle qu'il pouvait jouer dans la définition du contenu de la faute disciplinaire. M. Guy Canivet et Mme Julie Joly-Hurard estiment ainsi qu'« *ayant atteint un très grand degré de précision, la jurisprudence disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, à laquelle il convient d'ajouter celle du Conseil d'Etat, constituent aujourd'hui un véritable corpus déontologique, référent pertinent et clair de nature à guider les magistrats* »⁵.

¹ Le huis clos peut cependant être décidé pour assurer la protection de l'ordre public ou de la vie privée, art. 57 et 65 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

² Article 6 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

³ Article 9 de la même ordonnance.

⁴ Article 10 de la même ordonnance.

⁵ Guy Canivet, Julie Joly-Hurard, *La discipline des juges, judiciaires, administratifs et des comptes*, Litec, 2007, p. 27.

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001, donnant au régime disciplinaire des magistrats davantage de transparence, grâce à la publicité des audiences et de la jurisprudence du CSM (décisions et avis)¹, a permis la diffusion des règles déontologiques.

Ainsi, au fil de sa jurisprudence, rassemblée en 2006 dans un recueil², le Conseil supérieur a précisé les contours de la faute disciplinaire et défini un corpus de règles déontologiques applicables aux magistrats. Sa diffusion donne finalement à l'activité disciplinaire du CSM un rôle pédagogique et préventif, propre à la déontologie.

La loi organique du 5 mars 2007 a d'ailleurs consacré cette mission du Conseil supérieur en prévoyant, à l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, qu'il élabore et rend public un **recueil des obligations déontologiques des magistrats**.

Enfin, la rédaction de l'article 65 de la Constitution issue de la révision du 23 juillet 2008 précise que **la formation plénière du Conseil supérieur se prononce sur les questions relatives à la déontologie des magistrats**. Elle le fera notamment dans le cadre de l'élaboration du recueil des obligations déontologiques.

Le recueil des obligations déontologiques suppose l'adoption d'une approche pédagogique et préventive plus aboutie que le simple regroupement des décisions et avis rendus depuis 1959. Son élaboration suppose donc, de la part du CSM, un travail approfondi visant à définir, à partir de sa jurisprudence et des nombreuses ressources documentaires disponibles, les devoirs attachés à l'exercice de la profession de magistrat.

• *Les contours de la faute disciplinaire*

Au cours des trente dernières années, la jurisprudence du CSM a atteint un très grand degré de précision. Conduit à se prononcer sur des situations très diverses, le Conseil supérieur a enrichi le contenu de la faute disciplinaire. Ses décisions et avis deviennent « *de véritables attendus de principe établissant des principes directeurs et des règles de caractère déontologique, en s'attachant à placer les comportements fautifs des magistrats dans la perspective plus générale de la place de l'institution judiciaire dans la société, de sa crédibilité et de son autorité* »³.

Le CSM a ainsi eu l'occasion de sanctionner certains comportements fautifs des magistrats **dans le cadre de leur vie privée** (comportement sexuel pervers⁴, dettes nées d'un train de vie disproportionné avec les revenus d'un magistrat et défaut de contribution à l'entretien de l'enfant et des épouses⁵, incidents relatifs à une liaison tumultueuse provoquant l'intervention des

¹ Depuis 1999, le CSM reproduit intégralement ses décisions, rendues anonymes, en annexe de son rapport annuel d'activité.

² Recueil des décisions disciplinaires du CSM 1959-2005.

³ Rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature, 2002-2003, p. 167.

⁴ Décision P1 du 14 janvier 1959, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

⁵ Décision S 13 du 21 juin 1962, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

services de police ou de gendarmerie placés sous l'autorité des magistrats¹, vol et fréquentation de prostituées²) **comme dans l'exercice de leurs fonctions** (manquement à l'obligation de diligence de la part d'un juge d'instruction³, manquements à l'obligation d'assurer le fonctionnement régulier du service public de la justice, tel que le mépris des exigences de la collégialité⁴, adoption d'un comportement de nature à entraîner le risque que l'impartialité du magistrat puisse être mise en doute⁵).

La jurisprudence du Conseil supérieur et celle du Conseil d'Etat ont en outre permis de préciser les limites très strictes dans lesquelles l'acte juridictionnel lui-même, parce qu'il est dénaturé, peut donner lieu à une sanction disciplinaire.

En effet, il résulte de l'indépendance de l'autorité judiciaire, affirmée à l'article 64 de la Constitution, que les décisions juridictionnelles ne peuvent être critiquées que par l'exercice des voies de recours définies par la loi. Un magistrat ne peut donc être poursuivi à raison des décisions juridictionnelles qu'il rend. Le CSM rappelle d'ailleurs cette règle en indiquant qu'il ne saurait « *porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du seul pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties en litige* »⁶.

L'instance disciplinaire admet toutefois une exception à ce principe, « *lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a de façon grossière et systématique outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle* »⁷. Ainsi, en commettant un abus de pouvoir, le juge n'agit pas en juge. Ayant dénaturé l'acte juridictionnel, il peut faire l'objet de poursuites disciplinaires.

Saisi par le magistrat que le CSM avait révoqué dans sa décision du 8 février 1981, le Conseil d'Etat a confirmé l'analyse du Conseil supérieur, estimant que « *dès lors que les faits étaient ainsi établis dans des décisions rendues sur des recours dirigés contre les décisions litigieuses de M. X... et devenues définitives, le Conseil supérieur a pu, dans son appréciation souveraine légalement décider que les violations par le requérant des règles de compétence et de saisine de sa juridiction constituaient des manquements graves et réitérés aux devoirs de son état de nature à justifier une sanction disciplinaire* »⁸.

¹ Décision S 79 du 20 juillet 1994, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

² Décision du 11 juillet 2007, rapport d'activité du CSM pour 2007, p. 203.

³ Décision S 81 du 20 septembre 1994, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

⁴ Décision S 71 du 9 juillet 1993, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

⁵ Décision P 6 du 28 janvier 1975, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

⁶ Décisions S 62 du 2 juillet 1992 et S 95 du 6 novembre 1996, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

⁷ Décision S 44 du 8 février 1981, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

⁸ Conseil d'Etat, décision du 5 mai 1982.

Le Conseil constitutionnel a ensuite validé cette analyse lorsqu'il s'est prononcé sur une disposition de la loi organique du 5 mars 2007 tendant à reprendre, mais en l'élargissant, cette exception, en complément de la définition de la faute disciplinaire¹. Le juge constitutionnel a censuré cette disposition, estimant que « *l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive* »².

● **L'activité disciplinaire du CSM depuis 1959**

Selon les données fournies à votre rapporteur par la Direction des services judiciaires, le CSM a rendu, entre 1959 et le 1^{er} septembre 2009, 237 décisions ou avis en matière disciplinaire, dont 141 prononçant ou tendant au prononcé d'une sanction.

Sanctions prononcées (siège) ou proposées (parquet) par le CSM de 1959 au 1^{er} septembre 2009, à l'égard de magistrats en activité

	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande	12	7	19
Déplacement d'office	23	14	37
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	1	0	1
Retrait des fonctions	3	0	3
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	19	5	24
Abaissement d'échelon	2	0	2
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	3	2	5
Exclusion temporaire	0	0	0
Rétrogradation	1	0	1
Rétrogradation avec déplacement d'office	0	2	2
Mise à la retraite d'office ou admission à cesser ses fonctions	16	8	24
Révocation	12	6	18
Total	92	44	136

¹ Le dispositif adopté par la commission mixte paritaire faisait référence à la « violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive ». Le texte adopté par le Sénat en première lecture précisait en revanche que cette violation devait avoir été « constatée par une décision de justice devenue définitive ».

² Décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007.

Par ailleurs, quatre magistrats honoraires – 3 du siège et un du parquet – se sont vu retirer leur honorariat et un juge de proximité a fait l'objet d'une décision de cessation de fonctions, ce qui porte le total des sanctions prononcées ou proposées depuis 1959 à 141.

C. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le projet de loi organique comporte 29 articles, dont 12 qui modifient la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, 16 modifiant l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, et un article relatif aux dispositions transitoires.

1. La nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature

a) La désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature

Le projet de loi organique prévoit, à l'article 3, que l'avocat membre du Conseil supérieur soit désigné par le président du conseil national des barreaux, après avis de l'Assemblée générale de ce dernier. Il précise en outre qu'au sein de chacune des assemblées, la commission compétente en matière d'organisation judiciaire rendra les avis prévus sur les nominations des personnalités qualifiées.

L'article 5 pose le principe que le remplaçant d'un membre non magistrat est désigné selon les mêmes modalités que le titulaire initial du poste devenu vacant.

b) Le statut des membres du Conseil supérieur de la magistrature

L'article 4 prévoit une exception, au profit de l'avocat membre du Conseil supérieur, à l'interdiction d'exercice de la profession d'avocat qui frappe les autres membres.

Le projet de loi organique coordonne par ailleurs, à l'article 6, les termes employés par l'article 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 s'agissant des promotions et changements d'affectation qui ne peuvent être proposés aux magistrats membres du Conseil supérieur avec ceux qui sont retenus par l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

c) La composition et les attributions de la formation plénière

Le présent texte tire les conséquences de la consécration constitutionnelle de la formation plénière du Conseil supérieur.

Il précise ainsi à l'article premier que les magistrats qui y siégeront seront, pendant toute la durée de leur mandat, les deux magistrats du siège et

deux magistrats du parquet des cours et tribunaux élus dans leurs formations respectives ainsi que, de manière alternée, le premier président de cour d'appel et le procureur de la République près un tribunal de grande instance pendant la première moitié de leur mandat, et le procureur général près une cour d'appel et le président de tribunal de grande instance pendant la seconde moitié de leur mandat.

L'article 12 fixe, en application du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, les compétences de la formation plénière. Il dispose qu'il lui appartiendra de connaître des demandes formulées par le Président de la République en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, et par le ministre de la justice pour les questions relatives à la déontologie des magistrats ou le fonctionnement de la justice. Lui est enfin attribuée la charge d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

L'article 2 opère les coordinations rendues nécessaires au sein du texte organique actuel en raison de la reconnaissance d'une nouvelle formation en plus des deux formations existantes.

2. L'évolution du secrétariat administratif du Conseil supérieur de la magistrature

L'article 7 prévoit la nomination du secrétaire administratif du Conseil supérieur, renommé « secrétaire général », par décret du Président de la République, sur proposition conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général de cette cour. Il supprime par ailleurs toute limitation dans la durée d'exercice de ses fonctions.

3. L'adaptation des règles de tenue des séances

Le projet de loi organique tire un certain nombre de conséquences de la modification intervenue pour la présidence des différentes formations du Conseil supérieur de la magistrature.

L'article 8 précise que les formations du Conseil supérieur se réunissent sur convocation de leur président.

Un mécanisme de suppléance des deux présidents est organisé par l'article 9, le premier président et le procureur général de la Cour de cassation étant suppléés, en cas d'empêchement respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation.

Enfin, le quorum des délibérations du Conseil supérieur est relevé de cinq, plus le président, à huit, plus le président, pour tenir compte de l'augmentation du nombre de membres siégeant dans chaque formation.

4. Les conséquences de l'extension de la procédure d'avis aux nominations aux emplois du parquet pourvus en conseil des ministres

Les articles 10 et 13 répercutent dans la loi organique du 5 février 1994 et dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, l'extension aux emplois du parquet pourvus en conseil des ministres, de la procédure d'avis actuellement prévue pour les autres nominations de magistrats du parquet.

Compte tenu de cet alignement du régime de nomination, l'article 14 étend aux procureurs généraux près une cour d'appel les garanties de nominations dont bénéficient déjà les premiers président de cour d'appel et qui sont la contrepartie de leur obligation de mobilité au bout de sept ans. Il prévoit ainsi qu'au moment de leur nomination, les procureurs généraux soient concomitamment nommés à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, qu'ils pourront ainsi occuper au bout de sept ans, ou avant, sur leur demande, s'ils n'ont pas reçu d'autres affectations entre temps. Une autre possibilité leur serait aussi offerte : celle d'une nomination de droit à l'issue des sept ans en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires.

5. Les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables mettant en cause le comportement des magistrats

Les articles 18 et 25 du projet de loi organique prévoient que le CSM pourra être saisi par tout justiciable estimant qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, un magistrat du siège ou du parquet a adopté un comportement susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Il définit les conditions de recevabilité des plaintes dont les justiciables pourront saisir le CSM.

Ainsi, la plainte ne pourrait viser un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ou un magistrat dont le parquet ou le parquet général reste en charge de la procédure. Le justiciable devrait présenter sa requête dans le délai de six mois après la décision définitive, préciser les faits et griefs allégués, signer sa plainte et y indiquer son identité et son adresse.

6. Le filtrage des plaintes adressées directement au CSM par les justiciables

Le projet de loi organique confie à une ou plusieurs sections constituées de membres de chaque formation du CSM le filtrage des plaintes adressées par les justiciables (article 11). Ainsi, les requêtes visant les magistrats du siège seraient soumises à l'examen d'une section composée de membres issus de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, et celles mettant en cause des magistrats du parquet par une section composée de membres issus de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Chaque section comprendrait deux magistrats et deux personnalités extérieures.

Après avoir examiné la recevabilité de la plainte, la section devrait vérifier si les faits évoqués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, en recueillant des informations complémentaires auprès du chef de la cour d'appel dont dépend le magistrat visé (articles 18 et 25). Elle pourrait ensuite soit rejeter la plainte, soit la renvoyer à la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège ou du parquet, selon le cas.

En cas de saisine du CSM par un justiciable, la désignation d'un rapporteur par le président de la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège ou pour la discipline des magistrats du parquet n'interviendrait qu'après l'examen de la plainte par la section de filtrage (articles 19 et 25).

Par ailleurs, le Conseil supérieur ne pourrait statuer en matière disciplinaire sur des faits dénoncés par un justiciable qu'après un délai permettant au ministre de la justice de faire procéder, le cas échéant, à une enquête complémentaire par l'inspection générale des services judiciaires (articles 21 et 26). Ce délai serait de trois mois après que le garde des sceaux a été avisé du renvoi de la plainte à la formation disciplinaire compétente par la section de filtrage.

Les articles 22 et 27 du projet de loi organique définissent les règles de vote applicables aux décisions et avis rendus par le Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire. Enfin, les articles 23 et 28 précisent que le justiciable ne peut exercer aucun recours contre les décisions des deux formations disciplinaires du CSM.

7. La modification de l'échelle des sanctions disciplinaires et de la procédure d'interdiction temporaire d'exercice des magistrats

L'article 15 du projet de loi organique prévoit la substitution, au sein de l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, du blâme à la réprimande. Il précise en outre que la suspension des droits à pension, dont le CSM peut assortir une décision de révocation, pourrait être seulement partielle.

Le projet de loi organique apporte plusieurs modifications à la procédure permettant au CSM ou au garde des sceaux, après avis du CSM, d'interdire temporairement à un magistrat du siège ou du parquet d'exercer ses fonctions, en cas d'urgence mettant en cause le bon fonctionnement de la justice (articles 17 et 24).

La mesure d'interdiction temporaire ne constitue pas une sanction et n'intervient que de façon exceptionnelle, pour les magistrats mis en cause pour des faits graves, susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires. Les modifications proposées par le projet de loi organique visent à assurer un examen rapide des demandes d'interdiction temporaire d'exercice.

8. L'entrée en vigueur de la loi organique

L'article 29 du projet de loi organique prévoit que le CSM n'exercera ses nouvelles attributions, telles que le traitement des plaintes qui lui seront adressées directement par les justiciables, qu'à compter de sa première réunion dans sa nouvelle composition définie par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Cependant, les dispositions modifiant la procédure d'interdiction temporaire d'exercice des magistrats entreraient en vigueur dès la publication de la loi organique.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DÉFINIR UN ÉQUILIBRE ENTRE RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE ET INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS

Votre commission a intégré dans le projet de loi organique 18 amendements de son rapporteur visant à compléter la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, en donnant à cet organe constitutionnel des garanties d'indépendance et d'efficacité renforcées. Ces amendements tendent par ailleurs à assurer un traitement impartial et efficace des plaintes des justiciables et à réaffirmer l'unité du corps judiciaire.

A. CONFORTER L'ORGANISATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

1. Conférer aux membres désignés la même légitimité

Votre commission a été attentive à assurer à tous les membres la même légitimité, quelle que soit la forme que devait prendre leur désignation. A cette fin, elle a prévu que l'avocat membre au Conseil supérieur soit bien désigné par le président du Conseil national des barreaux sur avis conforme, et non sur avis simple, de son assemblée générale, afin de rendre sa nomination équivalente à celle des autres membres élus (article 3)

Sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a également prévu que les nominations des personnalités qualifiées obéissent à l'objectif d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes qui fait encore défaut au sein de cette institution, en dépit de la composition très féminisée de la magistrature (article 3).

Enfin, votre commission a achevé l'alignement du régime de remplacement des membres du Conseil supérieur engagé par le présent texte, en prévoyant que, pour les membres non élus, la vacance devait être comblée dans le même délai de trois mois (article 5).

2. Renforcer l'indépendance du Conseil supérieur en même temps que son efficacité

Les nouvelles attributions et la nouvelle composition du Conseil supérieur doivent être l'occasion d'asseoir encore plus son indépendance, dans le respect des équilibres prévus par la Constitution, et d'améliorer, autant qu'il est possible, l'efficacité de son fonctionnement.

Ainsi, votre commission a souhaité garantir par une procédure systématique, en matière disciplinaire, la parité entre membres magistrats et membres non magistrats (article 11 bis).

Elle a par ailleurs modifié le mode de désignation du secrétaire général du Conseil supérieur pour que soit associé, par le biais d'un avis, à la décision conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette cour, le Conseil supérieur lui-même. Pour mieux faire coïncider le mandat des membres du conseil et celui du secrétaire général, elle a rétabli la durée d'exercice de ses fonctions telle qu'elle est actuellement prévue (article 7).

Votre commission a de plus abaissé à sept membres, plus le président, le quorum nécessaire pour que le Conseil supérieur puisse valablement délibérer en matière disciplinaire, afin de tenir compte des contraintes créées à la fois par le déport systématique, au sein de la formation siégeant au fond, des membres de la commission des requêtes ayant eu à se prononcer sur la recevabilité de la saisine disciplinaire, et par l'application éventuelle de la procédure de rétablissement de la parité entre les membres magistrats et les membres non magistrats (article 9).

Elle a aussi précisé la formulation de l'article 12 du projet de loi afin de lever toute ambiguïté sur la compétence de la formation plénière du Conseil supérieur en matière de questions relatives à la déontologie des magistrats.

Enfin, tout en reconnaissant qu'une telle mesure ne relevait pas de la loi organique, votre rapporteur a rappelé la nécessité plusieurs fois soulignée par notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « *Justice* », de faire relever le budget du Conseil supérieur de la magistrature non pas, comme actuellement, du programme « *Justice judiciaire* », mais plutôt de la mission « *Pouvoirs publics* » qui comprend notamment les crédits attribués au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. Une telle mesure concrétiserait en effet au plan budgétaire, l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature.

3. Rétablir une entière confiance dans l'institution

L'indépendance de la justice ne peut être assurée si les citoyens ou les magistrats eux-mêmes ont insuffisamment confiance dans l'institution dont le rôle premier est de contribuer à garantir cette indépendance.

Votre commission a, pour cette raison, jugé nécessaire d'inscrire dans la loi organique les grandes exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité qui s'imposent aux membres du Conseil supérieur de la magistrature comme aux magistrats eux-mêmes. Elle a par ailleurs explicitement prévu les conditions dans lesquelles un membre ne pouvait être autorisé à rapporter un dossier ni à siéger dans une affaire, si sa participation pouvait faire naître un doute sur l'impartialité de la décision rendue et elle a confié au président de chaque formation du Conseil supérieur la charge de veiller au respect des obligations ainsi définies (article 6 bis).

De la même manière, afin d'éviter les conflits d'intérêt potentiels, tout en acceptant que l'avocat soit autorisé à continuer d'exercer sa profession, elle a exclu qu'il puisse, pendant toute la durée de son mandat, plaider ou jouer le rôle de conseil juridique d'une partie engagée dans une procédure (article 4).

Soucieux d'asseoir la pleine légitimité du Conseil supérieur de la magistrature et conscient que trop souvent, le silence gardé alimente le doute, même sans raison valable, votre rapporteur s'est par ailleurs interrogé, sans retenir toutefois cette solution, sur l'opportunité d'instaurer une obligation de motivation des avis ou propositions, favorables ou défavorables rendus par le Conseil supérieur en matière de nomination, afin de renforcer, par la transparence, la confiance dans ses décisions.

B. GARANTIR AUX JUSTICIABLES UN TRAITEMENT IMPARTIAL ET EFFICACE DE LEURS PLAINTES

Tout justiciable estimant qu'un magistrat a commis une faute disciplinaire doit avoir l'assurance que sa plainte fera l'objet d'un examen approfondi, impartial et efficace. Votre commission a adopté à cette fin plusieurs amendements de son rapporteur, tendant à assurer l'égalité des justiciables dans leur capacité à saisir le CSM et à renforcer les moyens d'investigation de ce dernier.

1. Créer une commission des requêtes chargée du filtrage des plaintes visant le siège ou le parquet

Votre commission a adopté un amendement de son rapporteur remplaçant les sections de filtrage spécialisées, distinctes pour les plaintes visant le siège et pour les plaintes visant le parquet par une instance de filtrage commune, qui prendrait le nom de commission des requêtes (article 11).

Le Conseil supérieur de la magistrature garderait la possibilité, si l'afflux de plaintes le rendait nécessaire, de créer plusieurs commissions des requêtes ; mais chacune de ces commissions serait compétente pour filtrer aussi bien les plaintes mettant en cause des magistrats du siège que celles visant des magistrats du parquet.

Chaque commission des requêtes comprendrait un magistrat du siège élu par la formation du siège, un magistrat du parquet élu par la formation du parquet et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, chacune étant élue par une des deux formations. Les membres de la commission éliraient parmi eux un président.

Votre commission a par ailleurs souhaité compléter les règles de déport applicables aux membres de l'instance de filtrage, afin d'assurer l'impartialité des formations disciplinaires. Ainsi, les membres de la commission des requêtes ne pourraient siéger au sein de la formation disciplinaire à laquelle ils appartiennent lorsque celle-ci doit examiner, sur la saisine du garde des sceaux ou d'un chef de cour, des faits identiques à ceux dénoncés par un justiciable dont la commission des requêtes a rejeté la plainte.

2. Assurer à tous les justiciables la possibilité de saisir le CSM

Votre commission relève que les conditions de recevabilité des plaintes des justiciables prévues par le projet de loi organique risquent d'entraîner des disparités dans la mise en œuvre de ce nouveau droit. En effet, dans certaines hypothèses (tutelles, mesures éducatives) le juge reste saisi de la procédure pendant de très longues années, si bien que le justiciable ne pourrait saisir le CSM si le magistrat avait adopté un comportement susceptible de constituer une faute disciplinaire.

Par ailleurs, la notion de décision définitive, retenue comme point de départ du délai de six mois permettant de saisir le CSM, n'a pas la même signification en matière pénale et en matière civile.

Par conséquent, afin d'assurer l'égalité des justiciables et de leur ouvrir le plus largement possible ce nouveau droit en évitant tout risque de déstabilisation pour la justice, votre commission a adopté, aux articles 18 et 25, deux amendements de son rapporteur tendant à :

- compléter la condition de recevabilité des plaintes prévoyant que le magistrat, ou le parquet auquel il appartient, ne doit plus être saisi ou en charge de la procédure, par une disposition permettant à la commission des requêtes d'admettre la recevabilité de la plainte si le magistrat ou le parquet demeure saisi, lorsque les manquements évoqués et la nature de la procédure le justifient. Il s'agit de donner à tous les justiciables un égal accès à ce nouveau droit et d'assurer l'efficacité du dispositif ;

- prévoir que la plainte du justiciable ne peut être présentée après un délai d'un an suivant la décision de justice devenue irrévocable.

Ces amendements prévoient en outre que la commission des requêtes devrait informer le magistrat visé par la plainte d'un justiciable dès lors qu'elle n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée et qu'elle engage une vérification de l'éventuelle qualification disciplinaire des faits.

3. Renforcer les moyens d'investigation du CSM et de sa commission des requêtes

Votre commission a souhaité inscrire dans la loi organique la possibilité, pour la commission des requêtes, d'entendre le magistrat mis en cause dès lors qu'elle engage la deuxième phase de l'examen de la plainte, afin de vérifier la possibilité d'une qualification disciplinaire des faits (articles 18 et 25).

En effet, il paraît indispensable de permettre à la commission des requêtes, dont l'activité est aujourd'hui difficile à évaluer, de compléter ses informations avant de renvoyer une plainte à la formation disciplinaire.

Votre commission a par ailleurs souhaité étendre, à l'article 20 du projet de loi organique, les missions que le rapporteur du Conseil supérieur pourrait confier à un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat mis en cause et lui permettre de confier les mêmes missions à d'anciens membres du Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi, le magistrat ou l'ancien membre du Conseil supérieur pourrait réaliser, sous l'autorité du rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature, non seulement des auditions, mais aussi des actes d'investigation.

Votre commission a ainsi souhaité conforter la sécurité juridique d'une pratique à laquelle le Conseil supérieur a dû recourir en raison de son manque de moyens d'investigation. Il paraît souhaitable que le délégué rapporteur soit un magistrat et/ou un ancien membre du CSM afin d'assurer, afin d'assurer son impartialité et de permettre au Conseil supérieur de s'appuyer sur sa connaissance du régime disciplinaire des magistrats.

C. ASSURER LA SÉRÉNITÉ DE LA JUSTICE ET RÉAFFIRMER L'UNITÉ DU CORPS JUDICIAIRE

1. Préciser dans la loi organique la définition des limites de la faute disciplinaire

Votre commission a souhaité inscrire dans la loi organique le principe dégagé par la jurisprudence du CSM, et confirmé par les jurisprudences administrative et constitutionnelle, selon lequel la responsabilité disciplinaire du juge ne peut être mise en cause à raison de ses décisions juridictionnelles, sauf si une décision de justice devenue définitive constate qu'il a commis une

violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties (article 14 bis).

La consécration de cette règle jurisprudentielle par la loi organique présente un double intérêt. Elle rend la règle énoncée plus accessible et plus intelligible pour le justiciable qui pourra désormais saisir le CSM et elle rappelle les conditions très strictes dans lesquelles peut être admise cette exception à l'absence de responsabilité des magistrats du fait de leurs décisions juridictionnelles.

2. Préserver une décision ou un avis collégial dans la procédure d'interdiction temporaire d'exercice

Votre commission rappelle que la procédure d'interdiction temporaire d'exercice (ITE) ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une mesure prise dans l'intérêt du service, afin de préserver, dans des situations d'urgence, le bon fonctionnement de la justice.

Compte tenu des informations recueillies lors de ses auditions et de celles conduites par son rapporteur, elle juge inutile d'organiser une procédure de référé conduisant le président de chaque formation du CSM à statuer seul si le Conseil ne peut être réuni dans les huit jours suivant une demande d'ITE émise par le garde des sceaux ou par un chef de cour.

En outre, un tel dispositif présenterait des risques pour l'autorité du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette cour, qui pourraient être désavoués par leur formation dans le délai de quinze jours suivant leur décision. Il devrait, à tout le moins, conduire le président de la formation à se déporter lorsque celle-ci se prononce sur l'ITE.

Aussi votre commission a-t-elle adopté deux amendements de son rapporteur supprimant la procédure de référé et prévoyant que le CSM doit, lorsqu'il est saisi d'une demande d'ITE, se prononcer dans les quinze jours (articles 17 et 24).

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi organique ainsi rédigé.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 94-100 DU 5 FÉVRIER 1994 SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Article premier

(art. 4-1 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Détermination des magistrats appelés à siéger dans la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature

Le présent article détermine quels magistrats membres du Conseil supérieur sont appelés à siéger au sein de la formation plénière dudit Conseil.

L'article 65 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 consacre l'existence de la formation plénière au côté des deux autres formations du Conseil supérieur. Il en fixe aussi la composition et prévoit qu'elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, le cas échéant suppléé par le procureur général près cette cour, et qu'elle comprend, outre les six personnalités qualifiées, l'avocat et le conseiller d'État, trois des cinq magistrats du siège membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et trois des cinq magistrats du parquet membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Cette disposition impose en conséquence de déterminer, dans chacune des deux autres formations, quels magistrats parmi ceux qui la composent seront appelés à siéger au sein de la formation plénière.

Or, les articles premier et deuxième de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, que le présent texte laisse inchangés, disposent que, pour les deux formations respectivement compétentes pour les magistrats du siège et ceux du parquet, les membres magistrats soient désignés comme suit :

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).

Cette répartition, qui n'a fait l'objet d'aucune modification depuis son adoption en 1994, vise à permettre la représentation des magistrats de toutes les juridictions et de toutes les fonctions pour les formations qui les concernent.

L'article 4-1 nouveau que créerait le présent article propose un dispositif qui concilie cet objectif avec la réduction à 6, 3 pour le parquet et 3 pour le siège, du nombre de membres magistrats siégeant dans la formation plénière, en dehors de son président.

À cet effet, il prévoit une rotation dans le temps de certains des membres, qui permet que chaque niveau de juridiction et chaque niveau de fonction soit représenté par un magistrat du siège ou du parquet à tout moment.

La Cour de cassation serait représentée par son premier président, ou le procureur général près cette cour, qui assurerait la présidence de la formation plénière.

Le premier président de cour d'appel membre du Conseil supérieur siégerait dans cette formation la première partie de son mandat, et le procureur général près une cour d'appel pendant la seconde moitié de son propre mandat.

L'un et l'autre alterneraient ainsi avec le président de tribunal de grande instance, qui siégerait la seconde partie de son mandat, et le procureur de la république près un tribunal de grande instance, qui siégerait, lui, la première moitié de son mandat.

Enfin, pour chacune de leurs formations respectives, les deux magistrats du siège et les deux magistrats du parquet élus par leurs pairs au sein des cours et tribunaux siègeraient au sein de la formation plénière pour toute la durée de leur mandat.

Le dispositif ainsi proposé permet de faire bénéficier la formation plénière de l'expérience du plus grand nombre des membres du Conseil supérieur. Votre rapporteur a cependant relevé devant votre commission qu'il présentait l'inconvénient d'en interdire pour un temps l'accès à certains membres pourtant appelés à la rejoindre dans la deuxième partie de leur mandat, ainsi qu'au procureur général près la Cour de cassation, pourtant appelé à la présider en cas d'empêchement du premier président de cette même cour. Il a pour cette raison estimé que devrait être trouvé, dans la pratique de l'institution, un moyen de remédier à cette difficulté en tenant suffisamment informés des travaux de la formation plénière les membres qui n'y appartiennent pas.

Votre commission a adopté l'article premier **sans modification**.

Article 2

(art. 5 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Prise en compte de la création d'une formation supplémentaire

Cet article modifie par coordination le texte de l'article 5 de la loi organique pour disposer que le conseiller d'État membre du Conseil supérieur siège bien, comme le prévoit la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, dans ses trois formations et non, comme il est prévu actuellement, dans ses deux formations.

Votre commission a adopté l'article 2 **sans modification**.

Article 3

(art. 5-1 et 5-2 nouveaux de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Modalités de désignation de l'avocat et des six personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature

Cet article prévoit d'introduire deux articles nouveaux dans la loi organique, dont le premier, l'article 5-1, fixe les conditions dans lesquelles est désigné l'avocat membre du Conseil supérieur et le second, l'article 5-2, précise quelles commissions, au sein des assemblées, devraient être chargées de rendre un avis sur la nomination des personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur.

• La désignation de l'avocat membre du Conseil supérieur

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'ayant pas indiqué selon quelles modalités l'avocat membre du Conseil supérieur serait désigné, le présent texte prévoit qu'il le soit par le président du Conseil national des barreaux, après avis de l'assemblée générale dudit conseil.

Ce dispositif s'inscrit dans la droite ligne de l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précité, qui indiquait qu'une « *loi organique précisera qu'il est désigné par le Conseil national des barreaux* ». Elle rend par ailleurs compte du rôle particulier que la loi assigne au Conseil national des barreaux.

En effet, aux termes de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, il « *est chargé de représenter la profession d'avocat notamment auprès des pouvoirs publics* ». De plus, constitué à parts égales de membres élus par les bâtonniers et les membres des conseils de l'ordre et de membres élus par les avocats inscrits au tableau des barreaux et les avocats honoraires des barreaux, il offre une représentation adaptée de la profession d'avocat qui justifie qu'il puisse désigner les personnalités appelées à représenter les avocats.

La désignation par son président de l'avocat appelé à siéger au sein d'une institution extérieure n'est pas inédite. Tel est par exemple le cas pour le représentant du Conseil national des barreaux membre de la commission nationale de la vidéosurveillance¹. Mais d'autres modalités existent, comme la proposition directement effectuée par le Conseil national des barreaux, comme c'est le cas pour l'avocat membre du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance².

La solution retenue par le présent article combine les deux approches, puisque la désignation serait bien effectuée par le président du Conseil national des barreaux, mais l'Assemblée générale rendrait un avis sur cette désignation.

Cependant, au cours des auditions, il a été souligné à de nombreuses reprises que, ce faisant, l'avocat se distinguerait des magistrats membres du Conseil supérieur et du conseiller d'État, en ce qu'il serait nommé après un avis simple, alors que ces derniers sont élus par leurs pairs.

Compte tenu de la plus grande liberté que confère à un membre désigné *ès qualité* sa nomination par ses pairs, ainsi que de l'intérêt qui s'attache à ce que les membres représentants certaines professions bénéficient chacun de la même légitimité, il semble souhaitable de retenir le principe de la ratification de la désignation de l'avocat appelé à siéger au Conseil supérieur par l'assemblée du Conseil national des barreaux. Ainsi, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** tendant à faire désigner l'avocat membre du Conseil supérieur par le président du Conseil national des barreaux, sur avis conforme de son assemblée générale.

¹ Article 3 du décret n° 2007-916 du 15 mai 2007 portant création de la Commission nationale de la vidéosurveillance.

² Article 21 du décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité.

• ***La désignation des personnalités qualifiées appelées à siéger au Conseil supérieur***

L'article 5-2 que le présent article introduit dans la loi organique du 5 février 1994 précise qu'au sein de chaque assemblée, la commission compétente pour se prononcer sur les nominations des personnalités qualifiées effectuées par le Président de la République dans les conditions de l'article 13 de la Constitution, ainsi que sur celles effectuées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, est la commission compétente en matière d'organisation judiciaire.

• ***Instauration d'un objectif de représentation équilibrée entre les hommes et les femmes pour la désignation des personnalités qualifiées***

Le législateur avait une première fois en 2001¹ tenté de mettre en place un tel dispositif au sein du Conseil supérieur pour l'élection des membres magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux. Cependant, à l'époque, le Conseil constitutionnel avait fait valoir que les dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes desquels : « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », ne s'appliquaient qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques et ne pouvaient justifier, au regard du principe d'égal accès aux emplois publics, que soit instaurée une distinction entre les candidats selon leur sexe. Le dispositif proposé avait en conséquence été jugé non conforme à la Constitution².

Sur ce point la situation juridique n'est plus la même. En effet, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article premier de la Constitution pour y intégrer les dispositions précitées de l'article 3 et en étendre la portée. Désormais, la Constitution prévoit que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Cette disposition offre donc au législateur le fondement nécessaire à la mise en place d'un dispositif assurant le respect de l'objectif de parité dans la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Or, un tel mécanisme est aujourd'hui nécessaire car la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature, comme ses compositions précédentes, rendent insuffisamment compte de la réalité sociologique de la magistrature prise dans son ensemble.

Ainsi que le rappelle le rapport d'activité du Conseil supérieur pour 2008, les femmes représentent plus de 79 % de la dernière promotion de l'École nationale de la magistrature et 57 % des magistrats en fonction. Cet important mouvement de féminisation touche principalement le premier et le second grade du siège. Le parquet, avec 47 % de femmes, et, surtout, les emplois hors hiérarchie restent, eux, plus majoritairement masculins.

¹ Loi n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

² CC, n° 2001-445 DC du 19 juin 2001.

**Pourcentage des femmes magistrats par grade
et par rapport à l'effectif total de chaque grade**

Grade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hors hiérarchie	19,19%	20,39%	20,80%	21,91%	23,30%	24,87%	26 %
1^{er} grade	46,08%	48,65%	50,65%	51,65%	52,93%	54,22%	55 %
2nd grade	61,20%	63,27%	63,77%	65,59%	68,12%	69,22%	71 %
Ensemble	50,57%	52,28%	52,88%	53,91%	55,61%	56,70%	57 %

Source : rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour 2008

Répartition homme/femme –siège-parquet										
<i>Source des données : DSJ/SDM</i>										
	2004		2005		2006		2007		2008	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Siège	43 %	57 %	41 %	59 %	41 %	59 %	39 %	61 %	39 %	61 %
Parquet	58 %	42 %	58 %	42 %	56 %	44 %	55 %	45 %	53 %	47 %
Ensemble	47 %	53 %	46 %	54 %	45 %	55 %	44 %	56 %	43 %	57 %

Source : rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour 2008

En revanche, depuis 1994, le Conseil supérieur n'a compté aucune femme parmi ses membres non magistrats et au plus un quart de femmes parmi ses membres magistrats (3 sur 12 de 2002 à 2006, 2 sur 12 après cette date et de 1998 à 2002 et 1 seule sur 12 de 1994 à 1998).

Pour remédier à cette situation, plusieurs options sont envisageables. Il aurait été possible de s'appuyer sur le modèle du dispositif promu en 2001, qui avait reçu l'aval du Sénat comme de l'Assemblée nationale.

Mais, l'instauration d'une telle obligation de parité n'est cependant envisageable que dans les cas où plusieurs personnes peuvent être désignées en même temps.

Or ce n'est le cas ni des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, ni des chefs de cours et de juridiction, ni de l'avocat et du conseiller d'État. Seuls pourraient ainsi être concernés les trois magistrats du siège et les trois magistrats du parquet des cours et tribunaux et les personnalités nommées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Votre rapporteur a néanmoins considéré qu'il n'était pas possible, en raison de la rupture d'égalité qui serait ainsi créée, de soumettre les candidatures des magistrats élus sur des listes à l'obligation de parité alors que leurs homologues élus au scrutin uninominal n'y étaient pas eux-mêmes soumis. Il y a cependant lieu d'espérer, comme l'a indiqué Mme Michèle Alliot-Marie, garde des sceaux, au cours de son audition par votre commission, que la féminisation en cours de la magistrature, y compris dans les emplois hors hiérarchie, permette de remédier à terme à la sous-représentation des femmes au sein du Conseil supérieur.

En revanche, constatant que, depuis 1994, aucune femme n'a été nommée au Conseil supérieur de la magistrature, au titre des membres siégeant dans les deux formations, il a jugé souhaitable de fixer à la nomination des personnalités qualifiées un objectif de parité identique à celui qui existe, notamment, pour la nomination par les mêmes autorités des membres composant la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)¹. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

(art. 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Autorisation pour l'avocat membre du Conseil supérieur de la magistrature de continuer à exercer sa profession

Cet article vise à excepter l'avocat de l'interdiction faite aux autres membres du Conseil supérieur d'exercer, pendant la durée de leurs fonctions, la profession d'avocat.

Une telle prohibition, déjà présente dans l'ordonnance organique n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature fut reprise à l'article 6 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Le même article interdit par ailleurs aux membres du Conseil supérieur l'exercice de la profession d'officier public ou ministériel, ou celui d'un mandat électif.

Dans la mesure où l'avocat appelé à siéger au sein des formations du Conseil supérieur de la magistrature est désigné en cette qualité, il peut sembler conséquent de l'autoriser à continuer d'exercer sa profession.

Cependant, un grand nombre des personnes entendues par votre rapporteur se sont inquiétées de cette disposition, qui leur est apparue susceptible de fragiliser la position de l'avocat membre du Conseil supérieur ou de nuire à l'autorité des avis et des décisions rendus par l'institution. Elles

¹ L'article 2 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité prévoit ainsi que « les désignations du Président de la République, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre concourent à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes ».

ont notamment fait valoir qu'inscrit au barreau d'un tribunal de grande instance, cet avocat aurait selon toute vraisemblance à se prononcer sur le cas de magistrats saisis d'affaires dans lesquelles lui-même serait engagé ou pourrait être engagé en tant que conseil juridique d'une partie à l'instance.

Dans de telles circonstances, il lui appartiendrait naturellement de se déporter et de ne pas siéger au sein de la formation concernée par la situation du magistrat intéressé, comme le remarque l'exposé des motifs du présent texte.

Mais votre rapporteur a relevé que, selon le barreau d'inscription de l'avocat, une telle situation serait susceptible de se répéter de plus ou moins nombreuses fois au cours de son mandat, notamment si l'on tient compte, quand il est associé à d'autres avocats dans une même structure, des affaires traitées par ceux-ci.

En effet, selon les chiffres présentés par le Conseil supérieur dans son rapport d'activité pour 2008, **la formation compétente pour le siège a été appelée à se prononcer cette même année sur 2 256 nominations et celle du parquet sur 592 propositions de nominations.** En quatre années d'exercice de son mandat, un membre du Conseil supérieur statue ainsi potentiellement sur un effectif équivalent à celui de l'ensemble des magistrats, et, en particulier compte tenu des règles de mobilité obligatoire, sur la quasi-totalité des nominations comme chefs de cour ou de juridiction. La très forte probabilité qu'un magistrat soit amené à voir le Conseil supérieur devoir se pencher sur sa situation au cours du mandat de ses membres présente le risque, comme l'a relevé M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, que **les parties plaidant contre un adversaire représenté par cet avocat mettent systématiquement en doute l'impartialité du magistrat concerné.**

Il est donc nécessaire de limiter autant que faire se peut les situations où la question du déport pourrait se poser, en conciliant cette exigence avec l'exercice, par le professionnel, de son activité.

Ainsi, votre rapporteur a proposé à votre commission que l'avocat puisse continuer à exercer sa profession en s'abstenant toutefois de plaider ou de tenir le rôle, pour une partie engagée dans une procédure, de conseil juridique dans l'instance en cause. Une telle restriction ne paraît pas excessive, dans la mesure où la désignation d'un avocat *ès qualité* ne requiert pas qu'il continue d'exercer pleinement cette profession une fois nommé membre du Conseil supérieur de la magistrature. Sa seule désignation par ses pairs, à travers le Conseil national des barreaux suffit à asseoir sa légitimité en la matière. D'ailleurs, tel serait le cas d'un avocat honoraire.

Pour tous les cas, où, en dépit de cette garantie, la question de l'impartialité de jugement de l'avocat pourrait être soulevée, il conviendrait de s'en tenir à la procédure de déport que votre commission a souhaité mettre en place.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié.**

Article 5

(art. 7 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Modalités de remplacement, en cas de vacance, des membres
du Conseil supérieur n'appartenant pas à l'ordre judiciaire**

Cet article a pour objet de combler une lacune de la loi organique en précisant les règles de remplacement des membres non magistrats, lorsqu'une vacance survient.

En effet, actuellement le texte organique traite uniquement des modalités de remplacement des magistrats membres du Conseil supérieur, sans indiquer la marche à suivre pour les autres membres.

Pour les magistrats, la loi organique prévoit deux procédures :

1° les magistrats élus sur une liste (magistrats du siège et du parquet élus par leurs pairs des cours et tribunaux) sont remplacés par les suivants de la liste sur laquelle ils ont été élus, ou, si la liste ne comporte plus de nom utile, par le magistrat élu lors de l'élection complémentaire au scrutin uninominal à un tour qui est alors organisée dans un délai de trois mois ;

2° pour les autres magistrats, il est procédé, dans un délai de trois mois à une désignation complémentaire, selon les modalités prévues pour leur désignation initiale.

Dans un cas comme dans l'autre, le remplaçant achève le mandat de son prédécesseur, sans être, conformément au 4^e alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 94-100, concerné par l'interdiction de voir son mandat immédiatement reconduit qui frappe normalement les membres du Conseil supérieur dont le mandat est arrivé à échéance. Les mêmes règles s'appliquent en cas de démission du membre à remplacer.

C'est le deuxième mécanisme, adapté aux désignations uniques, que retient le présent article pour les vacances qui se produiraient avant la date normale d'expiration du mandat d'un des membres non magistrat du Conseil supérieur. Le principe serait alors qu'un nouveau membre, désigné selon la même procédure que celui qu'il remplace, en achève le mandat.

La précision ainsi apportée apparaît tout à fait opportune et permet d'unifier, autant que faire se peut, le régime de remplacement des membres du Conseil supérieur dont le poste devient vacant.

Il convient cependant d'ajouter à cette rédaction la mention du délai de trois mois dans lequel le remplacement doit intervenir qui régit déjà tous les autres cas de remplacement. Votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur en ce sens.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 6

(art. 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Promotions et mutations interdites aux magistrats
membres du Conseil supérieur de la magistrature**

Le présent article modifie la terminologie employée par l'article 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 pour la mettre en conformité avec celle qu'emploie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 *portant loi organique relative au statut de la magistrature*, s'agissant des promotions et changements d'affectation dont ne peuvent faire l'objet les magistrats membres du Conseil supérieur.

À cet effet, il remplace le terme de « promotion de grade » par celui d'« avancement de grade », ajoute la notion de « promotion à une fonction hors hiérarchie » qui n'est pas directement visée par le libellé actuel de l'article 8 de la loi organique précitée, et substitue au terme de « mutation » celui, plus précis, de « nomination à un autre emploi ».

La notion d'« emploi » renvoie au poste occupé par le magistrat dans sa juridiction et correspondant à son grade. Elle se distingue ainsi de son « affectation », c'est-à-dire de la « fonction » qu'il exerce effectivement au sein de la juridiction dans laquelle il a été nommé. Ce faisant, la nouvelle rédaction proposée rend plus explicite le fait que des changements d'affectation des magistrats membres du Conseil supérieur sont possibles dans la mesure où ils sont par ailleurs conformes à la règle de l'inamovibilité des magistrats du siège.

De tels changements d'affectation renvoient principalement à ceux qui touchent certains magistrats tenus d'une obligation de mobilité.

• ***Les obligations de mobilité de certains magistrats***

En dehors des conseillers référendaires et avocats généraux référendaires dont le cas sera traité plus loin, ces règles de mobilité concernent certains juges spécialisés (juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines ou juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance), et les chefs de cour et de juridiction (respectivement premier président de cour d'appel et procureur général près une cour d'appel, et président de tribunal de grande instance et procureur de la République d'un tribunal de grande instance).

Le principe retenu dans l'ordonnance statutaire est le suivant : en même temps qu'il est désigné pour sa nouvelle fonction, le magistrat concerné est nommé à un emploi donné dans la juridiction correspondante, à moins qu'il n'occupe déjà cet emploi. Au terme du délai prévu ou s'il en fait la demande avant ce terme, et s'il n'a pas reçu entre temps une nouvelle affectation, il est déchargé, par décret du Président de la République, de la fonction qu'il occupe et exerce alors au sein de la juridiction la fonction correspondant à l'emploi auquel il a été initialement nommé. Le tableau suivant résume les différents cas de mobilité obligatoire.

Cas de mobilité obligatoire des magistrats nommés à certaines fonctions

(hors conseillers référendaires et avocats généraux référendaires)

Fonction à laquelle le magistrat est nommé	Article de l'ordonnance n° 58-1270	Terme de l'obligation de mobilité	Emploi auquel le magistrat est initialement nommé	Emplois que le magistrat est susceptible d'occuper au terme de ses fonctions s'il n'a pas reçu une autre affectation
Juge spécialisé (juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines ou juge chargé du service d'un tribunal d'instance)	Art. 28-3	10 ans	magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de première instance où il exerce ses fonctions	emploi de magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de première instance où il exerce ses fonctions
Président ou procureur de la République d'un tribunal de grande instance ou de première instance du <u>premier grade</u>	Art. 28-2	7 ans	respectivement, conseiller ou substitut général de la cour d'appel, ou emploi du premier grade du tribunal de grande instance de Paris	respectivement, conseiller ou substitut général de la cour d'appel, ou emploi du premier grade du tribunal de grande instance de Paris
président et procureur de la République d'un tribunal de grande instance ou de première instance <u>placé hors hiérarchie</u>	Art. 38-2	7 ans	respectivement, président de chambre ou avocat général de la cour d'appel, ou conseiller ou avocat général à la Cour de cassation	respectivement, président de chambre ou avocat général de la cour d'appel, ou conseiller ou avocat général à la Cour de cassation
Premier président de cour d'appel	Art. 37	7 ans	emploi hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation	emploi hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation nomination de droit en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires au terme des 7 ans, s'il en fait la demande
Procureur général près une cour d'appel	Art. 38-1	7 ans	-	-

Source : commission des lois

En 2007, le législateur avait prévu que les procureurs généraux bénéficient du même type de garanties que les premiers présidents au terme de leur fonction, mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel en raison des règles particulières de nomination auxquelles ils étaient soumis¹. La modification intervenue à l'article 65 de la Constitution offre aujourd'hui la possibilité de revenir sur ce point, ce que propose le présent texte à l'article 14².

Il convient de noter que le juge constitutionnel a expressément reconnu la constitutionnalité de telles obligations de mobilité et leur conformité au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège dans la mesure où elles s'accompagnent de garanties suffisantes d'emploi pour ces magistrats³.

Compte tenu des règles ainsi posées, le magistrat membre du Conseil supérieur qui arriverait, pendant son mandat, au terme de la période pendant laquelle il peut exercer les fonctions précitées, en serait déchargé sans pour autant changer d'emploi, puisqu'il occuperait alors l'emploi auquel il a été initialement nommé au sein de la juridiction. Il n'y a donc pas de contradiction entre le dispositif proposé par le présent article et les règles de mobilité qui s'appliquent à ces magistrats.

En revanche, il ne semble pas que l'on puisse considérer que la nomination du premier président de cour d'appel membre du Conseil supérieur ou celle du procureur général près une cour d'appel, à une fonction d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, qui serait de droit, s'il en faisait la demande, dans le cadre des nouvelles garanties que lui reconnaît l'article 14 du présent texte, soit possible, dans la mesure où elle a pour conséquence un changement d'emploi.

• ***Le cas des conseillers et avocats généraux référendaires***

La question de la compatibilité entre les dispositions examinées et l'obligation de mobilité des conseillers et avocats généraux référendaires de la Cour de cassation ne se pose pas parce que ces derniers ne peuvent, contrairement aux magistrats précités, être élus membres du Conseil supérieur de la magistrature.

En effet, l'article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 prévoit que sont éligibles pour le collège des magistrats des cours et tribunaux ceux qui, figurant sur la liste des électeurs, justifient à la date de l'élection 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. Or tel n'est pas le cas des conseillers et avocats généraux référendaires qui sont considérés en activité à la Cour de cassation et non dans une cour d'appel ou

¹ CC, n° 2007-551 DC du 1er mars 2007 sur la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

² Cf. *infra*.

³ CC, n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

un tribunal. De plus, la fonction de conseiller ou d'avocat général référendaire étant une fonction du premier grade exclusivement, ils ne peuvent non plus être élus au titre des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation.

Votre commission a adopté l'article 6 **sans modification**.

Article 6 bis

(art. 10-1 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Exigences d'indépendance, d'impartialité
et d'intégrité des membres du Conseil supérieur**

Cet article additionnel, issu d'un amendement de votre rapporteur, tend à insérer dans la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 un nouvel article 10-1 définissant les obligations déontologiques auxquelles doivent répondre les membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il précise les conditions dans lesquelles un membre ne peut siéger lorsque sa présence pour une affaire donnée pourrait nuire à l'impartialité de la formation qui doit délibérer et confie aux présidents des formations la charge de faire respecter ces obligations.

• *Le rappel des principes déontologiques auxquels doivent répondre les membres du Conseil supérieur*

Tant le renforcement des attributions du Conseil supérieur que les garanties qui lui sont accordées ou le rôle qu'il tient dans la définition des obligations déontologiques des magistrats imposent à ses membres d'être exemplaires dans l'exercice de leurs fonctions et la conduite de leur mission.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation s'est à cet égard prononcé pour l'introduction, dans la loi organique, d'un article rappelant les obligations déontologiques qui sont les leurs.

Partageant cette analyse, votre rapporteur a jugé souhaitable d'inscrire dans le texte organique les grands principes auxquels doivent se conformer, dans leur pratique, les membres du Conseil supérieur. Il s'agit des principes d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité. De la même manière il revient aux conseillers de veiller à ce que les personnes auxquelles ils font appel dans l'exercice de leur fonction placent, elles aussi, leur action sous cette triple exigence.

• *L'interdiction de rapporter ou délibérer sur une affaire dans laquelle son impartialité peut faire l'objet d'un doute*

D'ores et déjà la pratique au sein du Conseil supérieur impose au membre qui juge que son intervention dans l'examen d'une affaire risquerait de faire naître un doute sur l'impartialité de la décision rendue de se déporter et de ne pas prendre part au délibéré.

Le Conseil d'État lui-même veille au respect du principe d'impartialité, et il a notamment jugé que la fonction de rapporteur était compatible avec la participation au délibéré¹.

Cependant, votre rapporteur a considéré qu'il ne pouvait être envisageable, au moment où le Conseil supérieur aurait à prendre en charge les plaintes émanant des justiciables et où les regards des citoyens se tourneront un peu plus vers l'institution, de ne pas faire apparaître dans le texte organique l'exigence de déport à laquelle se soumettent les membres du Conseil supérieur, ni de s'en remettre pour en fixer le cadre, à la seule jurisprudence de la juridiction administrative.

C'est pourquoi il a proposé à votre commission de prévoir que ne pourront rapporter ni prendre part au délibéré les membres dont la participation à l'instance pourrait faire naître un doute sur l'impartialité de la décision.

Une telle disposition, qui est comparable à celles qui existent déjà pour certaines autorités de contrôle ou de régulation comme la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité² ou l'Autorité des marchés financiers³, a vocation à s'appliquer à tous les cas litigieux pouvant se présenter eu égard aux fonctions passées et présentes des membres du Conseil supérieur.

Au nombre des raisons qui justifieront le déport de l'intéressé et qu'il reviendra à la jurisprudence de préciser, on doit compter notamment les liens particuliers, personnels ou professionnels, que le membre concerné pourrait avoir avec l'une des personnes en cause, ou les conflits d'intérêt, direct ou indirect, dans lesquels il pourrait être placé. La première situation correspond par exemple au cas d'un chef de cour saisi d'une affaire engageant un magistrat de son ressort, et la seconde, au cas de l'avocat confronté à un magistrat devant lequel il a plaidé dans une affaire récente.

Il incomberait au président de chaque formation de veiller au respect de cette exigence, comme à celui des principes généraux d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité ci-dessus rappelés.

Votre commission a adopté **l'article additionnel ainsi rédigé.**

¹ CE, 12 novembre 2007, n° 293301.

² Cf. art. 3 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

³ Cf. art. L. 621-4 du Code monétaire et financier.

Article 7

(art. 11 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Désignation du secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature
et de ses adjoints éventuels, intitulé et durée d'exercice de leurs fonctions**

Cet article modifie le titre du secrétaire administratif du Conseil supérieur, les conditions de sa désignation et celle de ses adjoints, ainsi que la durée d'exercice de leurs fonctions.

Le secrétaire administratif joue un rôle essentiel dans le fonctionnement du Conseil supérieur puisque, en plus de l'organisation de ses travaux, il assure le lien entre le Président de la République et la Chancellerie sur les questions relatives aux magistrats.

Nommé pour une durée égale à celle du mandat des membres du Conseil supérieur, il peut, contrairement à eux, être immédiatement renouvelé une fois dans l'exercice de ses fonctions et assume ainsi pour une part la continuité de l'institution. Statutairement, le magistrat ainsi désigné, qui doit justifier de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat, est placé en détachement et ne peut exercer d'autres fonctions.

Assistant le Président de la République, président du Conseil supérieur, il est actuellement directement nommé par lui, tout comme les éventuels secrétaires administratifs adjoints.

• ***Le mode de désignation et l'intitulé de la fonction***

Compte tenu du changement opéré par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui confie la présidence des différentes formations du Conseil supérieur de la magistrature au premier président de la Cour de cassation ou au procureur général près cette même Cour, le présent article propose que le secrétaire administratif, renommé secrétaire général, soit désigné par décret du Président de la République, sur proposition conjointe de ces deux autorités.

Ce mode de désignation est celui que la commission des lois du Sénat avait proposé lorsqu'elle fut saisie de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature¹.

Cependant, le changement opéré par la révision constitutionnelle pour la présidence des formations du Conseil supérieur, et la collaboration plus étroite qui se nouera entre les conseillers et le secrétaire général dont les compétences seront étendues appellent à modifier cette règle de désignation, afin qu'elle associe suffisamment les membres du Conseil supérieur au choix qui sera fait.

¹ Cf. Rapport n° 463 (1992-1993) de M. Hubert Haenel, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature et le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, p. 36-37.

C'est pourquoi il semble plus adapté de prévoir que le secrétaire général soit nommé par décret du Président de la République sur la proposition conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près la Cour de cassation, après avis du Conseil supérieur.

D'ailleurs une telle procédure permet d'éviter la situation dans laquelle le Conseil supérieur, non associé en amont au choix du secrétaire général, serait malgré tout amené à se prononcer sur son détachement de droit, au titre de l'article 72 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens, présenté par votre rapporteur.

● *La nature des fonctions*

Le secrétariat du Conseil supérieur va voir son domaine de compétence étendu au traitement des questions disciplinaires. En effet, actuellement, aux termes de l'article 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, ce sont les secrétariats généraux du premier président et du procureur général de la Cour de cassation qui gèrent administrativement les dossiers concernés, et non le secrétariat administratif du Conseil supérieur, puisque celui-ci dépend du Président de la République, président de l'institution, alors que la présidence des formations siégeant en matière disciplinaire est assurée par les deux plus hautes autorités de la Cour de cassation.

La révision constitutionnelle ayant retiré au Président de la République la présidence du Conseil supérieur de la magistrature pour la confier, selon les formations concernées, au premier président ou au procureur général de la Cour de cassation, plus rien ne justifie une telle organisation des secrétariats et, sans qu'une quelconque modification ait à intervenir dans la loi organique du 5 février 1994, le décret du 9 mars 1994 devra être revu sur ce point afin que le traitement administratif des dossiers disciplinaires revienne entièrement au secrétariat général du Conseil supérieur.

● *La durée des fonctions*

La rédaction du premier aliéna de l'article 11 de la loi organique proposée par le présent article supprime toute référence à la durée des fonctions du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints. Les intéressés pourraient donc rester en poste pour une durée bien supérieure à celles des membres du Conseil supérieur ce dont se sont inquiétées certaines des personnes entendues par votre rapporteur, qui craignent que le secrétaire général bénéficie alors d'une autorité certaine sur les nouveaux membres, en raison de son ancienneté à son poste.

Nommé sans autre limitation de temps que la durée possible de son détachement, il ne pourrait être démis, en raison du parallélisme des formes, que par un décret du Président de la République, pris, dans les formes retenues par votre commission, sur proposition conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette cour après avis du Conseil

supérieur. Un désaccord, sur ce point, entre les différentes autorités risquerait de troubler inutilement la sérénité des travaux du Conseil supérieur.

De plus, l'avantage que constituerait l'absence de limite à l'exercice par l'intéressé de ses fonctions n'apparaît pas probant. L'argument parfois avancé de la nécessité de garantir la continuité de l'institution à l'échéance du mandat de ses membres ne peut être retenu, puisque, en vertu des nouvelles règles constitutionnelles, la continuité temporelle du Conseil supérieur sera suffisamment assurée par la permanence à leur poste des deux présidents de ses formations.

C'est pourquoi il semble préférable de rétablir les limitations de durée d'exercice des fonctions qu'avait déjà introduites la commission des lois du Sénat lors de l'examen de la loi organique du 5 février 1994, en rappelant que le secrétaire général est en fonction pour la durée du mandat des membres du Conseil supérieur et qu'il n'est renouvelable qu'une fois.

Ainsi, la question du changement ou de la reconduction du titulaire du poste ne se posera, pour chaque nouveau Conseil, qu'au moment de son entrée en fonction, ses présidents et ses membres ayant l'assurance de travailler avec un secrétaire qu'ils auront choisi.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens présenté par votre rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

(art. 13 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Règles de convocation des formations du Conseil supérieur de la magistrature

Cet article adapte les règles de convocation du Conseil supérieur de la magistrature par son Président à son organisation en trois formations distinctes présidées soit par le premier président de la Cour de cassation, soit par le procureur général près cette même cour.

Il prévoit ainsi que le Conseil supérieur se réunit sur convocation du président de la formation concernée.

Votre commission a adopté sur ce point un **amendement rédactionnel** de son rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9

(art. 14 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Suppléance des présidents de formation et quorum nécessaire
pour l'adoption des avis et propositions**

Cet article prévoit qu'en cas d'empêchement le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette même cour sont suppléés respectivement par le magistrat hors hiérarchie du siège ou celui du parquet pour la présidence de la formation compétente correspondante. En outre, il adapte le quorum nécessaire pour l'adoption d'avis et de propositions au sein de ces formations, à leur nouvelle composition.

• ***La suppléance des présidents de formation***

À l'origine, l'article 65 de la Constitution disposait que le Président de la République était suppléé par le garde des sceaux pour la présidence du Conseil supérieur de la magistrature. La substitution opérée par loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, des deux plus hautes autorités de la Cour de cassation au Président de la République pour la présidence des trois formations du Conseil supérieur impose de définir de nouvelles règles de suppléance afin de pallier les empêchements éventuels des titulaires de la fonction.

L'article 65 de la Constitution ne règle, dans sa nouvelle rédaction, que le cas de la formation plénière, puisqu'il prévoit que le procureur général près la Cour de cassation puisse suppléer le premier président.

La question des empêchements éventuels des présidents de formation ne doit pas être considérée comme une difficulté ponctuelle de conduite des travaux du Conseil supérieur de la magistrature.

En effet, compte tenu à la fois du nombre très élevé de cas sur lesquels les formations compétentes sont appelées à se prononcer, notamment en matière de nomination¹, des multiples séances d'instructions préalables au délibéré et des obligations professionnelles du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette même cour, de telles situations devraient se présenter régulièrement et il est souhaitable qu'un mécanisme de suppléance, comme celui proposé par le présent article, permette d'assurer une tenue correcte des séances.

Cette procédure de suppléance ne remédie cependant pas au problème que pose l'absence du président en titre de la formation siégeant en matière disciplinaire pour le respect des équilibres entre membres magistrats et non magistrats que la Constitution a établis. Conformément à ce qu'a souhaité votre commission, cette difficulté devrait être réglée par le mécanisme d'égalisation de la composition adopté à l'article 11.

¹ Cf. sur ce point les chiffres rappelés dans le commentaire de l'article 4.

• **La modification du quorum**

Sous l'empire des précédentes dispositions de l'article 65 de la Constitution, la loi organique fixait à cinq plus le président de séance le nombre de membres à partir duquel les formations pouvaient valablement délibérer, sachant que ces formations comptent 12 membres.

Le présent article propose de fixer ce quorum à huit, plus le président de séance, pour tenir compte de l'augmentation du nombre de membres des différentes formations.

Calcul du quorum par rapport au nombre de membres des formations concernées

	Nombre de membres de la formation		Quorum prévu	Ratio quorum / nombre total de membres
Avant la réforme constitutionnelle	Toutes formations	12	5+le président = 6	6/12=50%
Dans la nouvelle organisation proposée	Formation plénière et formations siégeant en matière de nomination	15	8+le président = 9	9/15=60%
	Formation siégeant en matière disciplinaire	16	8+le président = 9	9/16=56%
<i>Solution retenue par la commission</i>	<i>Formation siégeant en matière disciplinaire</i>	16	<i>7+le président = 8</i>	<i>8/16=50%</i>

Il apparaît avec le calcul effectué dans le tableau précédent que le choix d'un quorum fixé à neuf (huit membres plus le président) sera plus contraignant pour la conduite des travaux du Conseil supérieur que ce n'est actuellement le cas.

Dans le cas d'une formation siégeant en matière disciplinaire, il convient de prendre aussi en compte le mécanisme d'égalisation du nombre de membres magistrats et non magistrats que votre commission a adopté à l'article 11 bis du présent texte : le quorum retenu peut alors être considéré comme équivalent à un quorum de dix, puisque si seulement neuf membres sont présents, l'un devra se déporter pour rétablir la parité et le quorum ne sera pas atteint, exactement comme si, virtuellement, il avait été, dès le départ, fixé à dix. De la même manière, l'absence de quatre membres magistrats entraînera le déport de quatre membres non magistrats et ne permettra pas d'atteindre le quorum requis.

En outre, il convient de prendre en considération le déport systématique des membres de la commission des requêtes qui, ayant eu à connaître une première fois au stade du filtre, des faits faisant l'objet d'un examen en formation disciplinaire, ne peuvent siéger au sein de cette dernière, ce qui enlève déjà trois membres (le magistrat de la formation compétente au fond et deux membres extérieurs) à son effectif, plus un, compte tenu de la nécessité de rétablir la parité entre magistrats et non magistrats. Dans un tel cas, le quorum équivaut alors au $\frac{3}{4}$ de l'effectif possible qui est égal à 12 (16-4=12).

Si l'on considère qu'à ces déports systématiques peuvent s'ajouter d'autres déports, liés aux conflits d'intérêt de certains membres pour l'affaire en cause, il apparaît que le quorum retenu est trop élevé en matière disciplinaire.

C'est pourquoi votre rapporteur a proposé à votre commission, qui l'a suivi, un **amendement** tendant à abaisser à sept membres, plus le président, le quorum nécessaire pour que les formations puissent valablement délibérer en matière disciplinaire. Ceci correspond d'ailleurs à un quorum équivalent à ce qu'il est actuellement en proportion de l'effectif total de la formation (50 %).

Le quorum applicable dans les autres matières est en revanche laissé inchangé. Votre rapporteur souhaite à cet égard souligner que, dans ce dernier cas, ce quorum plus contraignant en proportion que le quorum actuel pèsera sur la charge de travail déjà importante des membres du Conseil supérieur, tout comme l'augmentation, du fait de la saisine par le justiciable, du nombre d'affaires disciplinaires dont ils sont saisis, ce qui posera, une nouvelle fois, la question des moyens qui leur sont dévolus et celle de la compatibilité de leur travail au sein du Conseil avec la poursuite, en dehors, d'autres fonctions professionnelles.

Votre commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 10

(art. 16 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Extension de la procédure d'avis aux nominations des procureurs généraux

Cet article étend la procédure d'avis de la formation compétente du Conseil supérieur aux nominations des magistrats du parquet aux fonctions correspondantes pourvues en Conseil des ministres.

Les fonctions concernées sont celles de procureur général près les cours d'appel et de procureur général près la Cour de cassation. Le présent article ne fait que coordonner le texte organique avec la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution qui a mis fin au régime particulier auquel obéissaient ces nominations, pour lesquelles l'avis du Conseil supérieur de la magistrature n'était pas requis.

Votre commission a adopté l'article 10 **sans modification**.

Article 11

(art. 18 de la loi organique du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Commission des requêtes
chargée du filtrage des plaintes des justiciables**

Cet article définit la composition et les conditions de vote des sections du Conseil supérieur de la magistrature auxquelles il reviendra de filtrer les plaintes adressées par les justiciables pour engager des poursuites disciplinaires contre un magistrat.

A cette fin, le projet de loi organique réécrit l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature siégeant en formation disciplinaire.

En application de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à la révision du 23 juillet 2008, cet article prévoit que le Président de la République et le ministre de justice n'assistent pas aux séances disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette précision est rendue inutile par la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, qui retire au Président de la République et au ministre de la justice la présidence et la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature et interdit au second de participer aux séances relatives à la discipline des magistrats.

L'article 18, dans sa version en vigueur, organise par ailleurs les modalités de convocation des formations du Conseil supérieur de la magistrature siégeant en formation disciplinaire et de suppléance de leurs présidents respectifs. L'article 65 de la Constitution confiant, dans sa nouvelle rédaction, la présidence de chacune des formations du Conseil supérieur de la magistrature, qu'elle se réunisse pour se prononcer sur des nominations ou en séance disciplinaire, au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près cette cour, les modalités de convocation des formations et de suppléance de la présidence seraient définies aux articles 13 et 14 de la loi organique du 5 février 1994¹.

1. La création d'une ou de plusieurs sections au sein de chaque formation du Conseil supérieur

Le premier alinéa de l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994, dans la rédaction proposée par le projet de loi organique, prévoit que l'examen des plaintes adressées au Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables est confié à une ou plusieurs sections.

Il ménage ainsi une possibilité d'adaptation du nombre de sections de filtrage au nombre de saisines, qui pourrait évoluer au fil du temps. Une seule

¹ Voir le commentaire des articles 8 et 9 du projet de loi organique.

instance de filtrage pourrait être menacée d'engorgement en cas d'afflux des requêtes.

Le projet de loi organique prévoit la création de sections spécialisées, d'une part pour les saisines visant les magistrats du siège et d'autre part pour celles qui mettent en cause des magistrats du parquet.

Chaque section devrait ainsi comprendre quatre membres de la même formation, deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire. Il reviendrait au président de chaque formation, premier président de la Cour de cassation ou procureur général près cette cour, de désigner chaque année les membres de la ou des sections.

Le projet de loi organique retient donc l'option d'une composition paritaire de chaque section, rejoignant ainsi les préoccupations exprimées par le Sénat lors de la discussion de la révision constitutionnelle.

Il reviendrait au président de chaque formation du Conseil supérieur de la magistrature de désigner le président de la section de filtrage (deuxième alinéa).

Afin d'assurer **l'impartialité** de la formation disciplinaire, les membres d'une section ne pourraient siéger au sein d'une telle formation lorsque celle-ci doit se prononcer sur une affaire que lui a renvoyée ladite section.

2. Examen des plaintes par les sections de filtrage

Les trois derniers alinéas de l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994, dans la rédaction proposée par le projet de loi organique, définissent les conditions d'examen des plaintes par chaque section de filtrage.

Ainsi, chaque section devrait se prononcer sur la recevabilité des plaintes dans les conditions fixées par l'article 50-3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 (magistrats du siège) ou par l'article 63 de cette ordonnance (magistrats du parquet).

Les délibérations des sections ne seraient valables que si un *quorum* de trois membres est établi.

La section se prononcerait à la majorité des voix. Un vote aboutissant à un partage égal des voix entraînerait la recevabilité de la plainte, qui serait renvoyée à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi, par exception au principe généralement admis selon lequel un partage égal des voix entraîne un rejet, le doute profiterait au justiciable, dont la plainte serait examinée par une formation disciplinaire.

Un tel choix paraît de nature à donner aux justiciables des garanties très fortes quant au traitement de leurs requêtes. Il permet en outre d'éviter d'emblée tout soupçon de corporatisme dans le fonctionnement de la section de filtrage : les deux magistrats ne pourraient décider seuls du rejet de la plainte.

3. La position de la commission : la création de commissions des requêtes communes pour le siège et pour le parquet

L'article 65 de la Constitution prévoyant que les justiciables peuvent saisir le CSM, il convient en effet que les personnes chargées du filtrage des réclamations appartiennent au Conseil supérieur. Aussi votre rapporteur n'a-t-il pas retenu l'idée d'une instance de filtrage composée de personnes extérieures au CSM, telles que d'anciens membres, qui aurait cependant présenté l'avantage de ne pas réduire la composition de la formation disciplinaire saisie ensuite.

Votre commission souligne toutefois que le filtrage des plaintes des justiciables intervient en amont de la procédure disciplinaire. Il constitue donc une étape administrative dans le cheminement de ces plaintes. Dès lors, il semble préférable de créer une instance de filtrage commune pour l'examen des plaintes visant le siège ou le parquet.

En effet, certaines saisines peuvent concerner simultanément des magistrats du siège que des magistrats du parquet, comme ce fut le cas dans l'affaire d'Outreau.

Par ailleurs, la création d'un filtre commun permettrait d'éviter des divergences de traitement entre les plaintes visant le siège et celles visant le parquet. **L'efficacité et la crédibilité du dispositif accordant aux justiciables un nouveau droit reposent largement sur une unité de traitement des plaintes.**

Votre commission relève en outre que **le respect du principe d'impartialité** ne peut être pleinement assuré que si les membres de l'instance de filtrage ayant rejeté la plainte d'un justiciable sont soumis à une obligation de déport lorsque la formation disciplinaire compétente du CSM est amenée à examiner, sur la saisine du garde des sceaux ou d'un chef de cour, des faits identiques à ceux dénoncés par le justiciable.

La création d'une – ou plusieurs – instances de filtrage communes pour l'examen des plaintes visant les magistrats du siège ou du parquet permet enfin de réaffirmer l'**unité du corps judiciaire**, à laquelle votre commission demeure attachée.

Les membres du Conseil supérieur de la magistrature entendus par votre rapporteur ont unanimement exprimé leur préférence pour une instance de filtrage commune. Les représentants de l'Union syndicale des magistrats ont estimé qu'une commission de filtrage unique, dont les membres seraient élus par le CSM ou désignés en application d'un tableau de roulement, permettrait d'éviter un traitement différencié des plaintes des justiciables.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a également expliqué devant votre commission que la création d'un filtre unique serait de nature d'une part à renforcer le principe de l'unité du corps et d'autre part à renforcer le **socle commun des règles déontologiques**, pour les magistrats du siège et du parquet. M. Vincent Lamanda, premier président de

la Cour de cassation, a lui aussi indiqué qu'il était favorable à la création d'une section commune de filtrage pour le siège et le parquet.

M. Patrick Beau, procureur de la République du TGI d'Amiens, président de la Conférence nationale des procureurs de la République, s'est également prononcé pour une instance de filtrage unique, en raison de l'application des mêmes règles déontologiques aux magistrats du siège et aux magistrats du parquet.

Votre rapporteur souligne par ailleurs que la dénomination de commission des requêtes paraît plus explicite que celle de section.

Aussi votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de son rapporteur prévoyant que l'examen des plaintes des justiciables est confié à une ou plusieurs **commissions des requêtes**, composées :

- 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.

L'élection des membres de la commission des requêtes par les formations du CSM permet de conforter la légitimité de cette instance et d'éviter tout soupçon d'instrumentalisation de sa composition afin d'influer, par le jeu des déports, sur celle de la formation disciplinaire. Selon le même principe, il reviendrait à la commission des requêtes d'élire en son sein un président.

En outre, les membres de la commission des requêtes ne pourraient 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 le garde des sceaux ou par un chef de cour de faits identiques à ceux dénoncés auparavant par un justiciable dont la section a rejeté la plainte.

La composition de la commission des requêtes entraînerait, en cas d'application de cette règle de déport, le retrait d'un magistrat et de deux personnalités qualifiées au sein de la formation disciplinaire. Le dispositif adopté par votre commission à l'article 11 bis permettrait cependant de rétablir la parité entre magistrats et non magistrats au sein de cette formation, conformément à la volonté affirmée par le pouvoir Constituant lors de l'examen de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

Article 11 bis

(art. 18-1 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994
sur le Conseil supérieur de la magistrature)

**Procédure tendant à garantir la composition paritaire des formations
du Conseil supérieur siégeant en matière disciplinaire**

Cet article additionnel a pour objet de créer une procédure garantissant une composition paritaire entre magistrats et non magistrats des formations du Conseil supérieur siégeant en matière disciplinaire.

Compte tenu du changement opéré par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans la composition des formations du Conseil supérieur, il a semblé nécessaire à votre rapporteur de prendre en compte les conséquences des empêchements qui pourraient survenir des membres magistrats siégeant en matière disciplinaire. En effet, l'absence de l'un d'entre eux modifierait l'équilibre organisé, sur ce point, par la Constitution.

Or ces équilibres sont un des éléments essentiels du bon fonctionnement de l'institution en matière disciplinaire, comme cela a été relevé au cours des travaux parlementaires sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, par notre collègue M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois et rapporteur de ce texte.

Défendant la position de la commission des lois du Sénat visant à établir une parité entre les membres magistrats et non magistrats du Conseil supérieur en matière disciplinaire, et prenant appui sur la pratique unanime en Europe en la matière, il a fait valoir que « *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* »¹.

Cette exigence rejoint les standards européens rappelés à plusieurs reprises, notamment dans l'avis n° 10 du Conseil consultatif des juges européens à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, adopté le 23 novembre 2007, qui dispose que, quand la composition du conseil de la justice est mixte, il doit, « *pour éviter toute manipulation ou pression induite [...] compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs* », ou dans la déclaration du 23 mai 2008 du Réseau européen des Conseils de la justice aux termes de laquelle « *le conseil de la justice peut être composé soit exclusivement de magistrats, soit de magistrats et de non-magistrats ; quand la composition est mixte, le Conseil doit compter une majorité de magistrats, sans être inférieure à 50 %* ».

La presque totalité des personnalités entendues par votre rapporteur se sont elles aussi inquiétées du déséquilibre que créeraient les éventuelles absences des membres magistrats.

¹ Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hyst, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, p. 193.

Votre rapporteur a notamment relevé que le mécanisme de suppléance des présidents des formations du Conseil supérieur ne prévoit pas de remède sur ce point : s'il est prévu que le magistrat hors hiérarchie à la Cour de cassation de la formation concernée assure la présidence en cas d'empêchement du président en titre de la formation, l'absence de ce dernier fait néanmoins tomber à sept contre huit le nombre de magistrats délibérant en matière disciplinaire.

C'est pourquoi, dans le but de rétablir l'équilibre qui serait rompu entre membre magistrats et non magistrats en cas d'empêchement d'un ou plusieurs d'entre eux, votre commission a souhaité adopter, sur la proposition de votre rapporteur, un dispositif qui permette, à défaut d'égalité, de désigner par tirage au sort ceux des membres non magistrats ou magistrats qui ne siègeraient pas afin que soient rétablies les équilibres paritaires prévus par la Constitution¹. **Cette disposition est appelée à jouer dans les deux sens, au profit des membres magistrats comme à celui des membres non magistrats**, l'exigence de parité étant, par nature, symétrique. Il semble par ailleurs raisonnable de considérer que ni le président de la formation, ni le rapporteur concerné par l'affaire ne puisse

Votre commission a adopté l'article additionnel **ainsi rédigé**.

Article 12

(art. 20 et 20-2 nouveau de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature)

Compétences de la formation plénière

Cet article intègre dans la loi organique les compétences que l'article 65 de la Constitution attribue à la formation plénière nouvellement créée et lui confie la rédaction du recueil des obligations déontologiques des magistrats.

• ***Les compétences de la formation plénière***

La création par le nouvel article 65 de la Constitution de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature a permis de consacrer l'existence de cette réunion jusque là informelle des formations du Conseil qui, « *dans le silence des textes, traitait les questions d'intérêt commun, telles que l'harmonisation des pratiques des deux formations spécialisées en matière de nomination des magistrats, la préparation et l'adoption des avis sollicités ou spontanés, l'élaboration du rapport d'activité et du recueil de déontologie, l'organisation des missions d'information et les relations publiques du Conseil* »².

¹ Il convient de noter cependant que le tirage au sort ne pourra raisonnablement porter ni sur le président de séance ni sur le rapporteur désigné pour l'affaire, puisque sans eux, la séance ne pourrait se tenir.

² Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, p. 187.

Reflet de l'unité du corps judiciaire puisqu'elle compte des magistrats membres de chacune des deux autres formations et qu'elle est présidée par le Premier président de la Cour de cassation, le cas échéant suppléé par le procureur général près cette même cour, elle s'est vue dotée de compétences spécifiques par la loi constitutionnelle.

Ainsi, l'avant dernier alinéa de l'article 65 prévoit que le Conseil supérieur se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64, pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, ou pour se prononcer sur les questions relatives au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice.

Le I du présent article transpose dans la loi organique ces trois compétences. Il confie en outre à la formation plénière le soin d'élaborer et de rendre public le recueil des obligations déontologiques des magistrats, qui est actuellement, comme la publication du rapport d'activité, de la responsabilité du Conseil supérieur dans son ensemble. Le II du même article opère la coordination textuelle nécessaire à ce transfert de compétence. Votre commission a, sur ce point, adopté un **amendement** de votre rapporteur qui tend à préciser, en conformité avec le texte constitutionnel, que la compétence de la formation plénière pour se prononcer sur les questions de déontologie ne se limite pas à l'élaboration du recueil des obligations déontologiques.

Votre commission a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE

Article 13

(art. 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Modalités de désignation des magistrats du parquet placés hors hiérarchie

Le présent article supprime le régime d'exception des nominations au poste de procureur général près une cours d'appel et à celui de procureur général près la Cour de cassation qui n'étaient pas soumises à avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Identique dans son objet à l'article 10 du présent texte, il met ainsi en conformité l'ordonnance statutaire avec la nouvelle rédaction de l'article 65 qui a étendu la procédure d'avis aux nominations à ces fonctions pourvues en Conseil des ministres.

Votre commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

Article 14

(art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Garanties d'affectation offertes aux procureurs généraux

Le présent article étend aux procureurs généraux près une cour d'appel les garanties d'emploi dont bénéficient déjà les Premiers présidents de cour d'appel dans le cadre de leur mobilité obligatoire après sept ans.

L'obligation de mobilité qui frappe certains juges spécialisés et les chefs de cours et de juridictions a été introduite par le Sénat, lors de l'examen de la loi n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature¹. Elle répond au souci de prévenir les risques qu'une routine excessive ou une installation trop prolongée en un même lieu nuise à l'indépendance, à l'impartialité ou à l'efficacité des magistrats.

Comme on l'a vu précédemment², elle est d'une durée variable (sept ans pour les chefs de juridictions et les chefs de cours, dix pour les juges spécialisés), et s'accompagne de garanties d'emploi pour les intéressés, qui, en même temps qu'ils sont nommés à leur fonction, le sont aussi à un emploi défini au sein de la juridiction qui les accueille ou, selon le cas, au sein de la Cour de cassation.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces garanties assuraient la conformité de l'obligation de mobilité avec la règle d'inamovibilité des magistrats du siège³. Le législateur a cependant souhaité les étendre aux magistrats du parquet.

Seuls en sont actuellement exclus les procureurs généraux.

Or cette exclusion trouve son explication dans le régime particulier de nomination auquel obéissaient jusqu'alors les procureurs généraux, comme l'a mis en évidence la censure opérée par le Conseil constitutionnel sur la disposition par laquelle le législateur offrait les mêmes garanties d'emploi aux procureurs généraux que celle qui sont actuellement reconnues aux premiers présidents de cour d'appel par l'article 37 de l'ordonnance organique⁴.

Cet article prévoit que les premiers présidents de cour d'appel sont nommés, s'ils n'occupent déjà cet emploi, à un emploi hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation. Le dispositif censuré en 2007 prévoyait en conséquence que les procureurs généraux seraient nommés à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Conformément au 7^e alinéa de

¹ Rapport n° 75 (2000-2001) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois.

² Cf. *supra*, commentaire de l'article 6.

³ CC, n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

⁴ CC, n° 2007-551 DC du 1er mars 2007 sur la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction d'alors, une telle nomination devait être soumise à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Or, elle était de droit et intervenait sur la base de la nomination par le Président de la République du magistrat comme procureur général, nomination qui, étant décidée en conseil des ministres, n'était pas soumise à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil constitutionnel a donc considéré que, puisque la nomination à l'emploi hors hiérarchie de la Cour de cassation était de droit, cela privait d'effet l'avis qui aurait dû intervenir à cette occasion, ce qui était contraire aux dispositions de l'article 65 de la Constitution.

La nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution résout la difficulté, puisque dorénavant, la nomination aux fonctions de procureur général sera elle aussi soumise à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. Il devient donc possible au législateur d'étendre aux procureurs généraux les garanties d'emploi des premiers présidents de cours d'appel.

C'est ce que propose le présent article qui prévoit que, s'il n'occupe déjà cet emploi lors de sa désignation comme procureur général, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Comme pour les premiers présidents, la faculté lui serait offerte de solliciter sa nomination en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires après sept ans d'exercice, cette nomination étant de droit à l'expiration de cette période. Enfin, dans le cas où il n'aurait pas reçu d'autre affectation à ce moment, ou, avant ce terme, sur sa demande, il serait déchargé de ses fonctions par le Président de la République et exercerait alors au sein de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il aurait été initialement nommé.

Votre commission a adopté l'article 14 **sans modification**.

Article 14 bis

(art. 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Faute disciplinaire

Cet article additionnel, issu d'un **amendement** du rapporteur, vise à compléter la définition de la faute disciplinaire, afin d'en clarifier la portée au regard des actes juridictionnels.

Définie à l'article 43 de l'ordonnance statutaire, la faute disciplinaire est constituée par « *tout manquement aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité* ».

Tous les magistrats sont soumis à ce dispositif, à compter de leur prestation de serment jusqu'à leur radiation des cadres, y compris ceux placés en disponibilité.

L'absence de responsabilité du juge à raison de ses décisions juridictionnelles est un principe fondamental de notre droit qui trouve ses fondements dans l'indépendance de l'autorité judiciaire. Une simple erreur

d'appréciation de droit ou de fait ne peut être constitutive d'une faute disciplinaire. Le Conseil supérieur de la magistrature a, sur ce point, maintenu une jurisprudence constante, confirmée par le Conseil d'Etat.

Le CSM et le Conseil d'Etat ont toutefois estimé que ce principe s'effaçait lorsqu'il résultait de la chose définitivement jugée qu'« *un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle* »¹. Dans sa décision du 5 mai 1982, le Conseil d'Etat a souligné que les faits reprochés au mis en cause avaient été établis dans des décisions définitives rendues sur des recours dirigés contre les décisions litigieuses.

Lors de la discussion de la loi organique du 5 mars 2007, le législateur a tenté de reprendre cette jurisprudence pour préciser la définition de la faute disciplinaire. Toutefois, le texte adopté par la commission mixte paritaire n'a pas retenu, à la différence du texte adopté par le Sénat en première lecture, une définition limitée aux violations constatées par une décision de justice définitive. Ce texte visait la violation « *grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive* ».

Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il censuré cette disposition, considérant que les principes d'indépendance de l'autorité judiciaire et de séparation des pouvoirs faisaient « *obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive* »².

Il convient en effet d'éviter que l'autorité disciplinaire puisse porter une appréciation sur les actes juridictionnels du magistrat.

L'article additionnel adopté par votre commission reprend une formulation conforme à la décision du Conseil constitutionnel, afin d'apporter une précision importante au champ de la faute disciplinaire. Cette faute disciplinaire ne pourrait donc être établie que si trois critères sont remplis : la gravité de la violation, son intentionnalité et **sa mention dans une décision de justice devenue définitive**.

L'inscription de cette disposition dans la loi organique rend plus intelligible pour le justiciable cette exception à l'absence de responsabilité du juge à raison de ses décisions juridictionnelles.

En outre, comme l'ont indiqué à votre rapporteur certaines organisations représentant les magistrats, le champ très délimité de cette exception constitue une garantie d'indépendance et de sérénité de l'activité juridictionnelle des magistrats.

¹ Décision S 44 du 8 février 1981, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.

² Décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007.

Votre commission a adopté l'article additionnel **ainsi rédigé**.

Article 15

(art. 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Sanctions disciplinaires

Cet article apporte quelques aménagements au régime de sanction disciplinaire des magistrats.

L'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, définie à l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, comporte neuf degrés, de la réprimande avec inscription au dossier à la révocation, avec ou sans suspension des droits à pension¹. Le projet de loi organique substitue à la sanction disciplinaire de réprimande celle de blâme, qui ferait toujours l'objet d'une inscription au dossier du magistrat. Ce changement d'appellation tend à renforcer le poids de ce premier degré de l'échelle des sanctions.

En effet, on peut observer que dans d'autres corps, l'échelle des sanctions disciplinaires comporte ces deux termes, le blâme apparaissant comme une sanction plus lourde que la réprimande.

Tel est le cas dans le statut général des militaires, au sein duquel les sanctions du premier groupe sont : l'avertissement, la consigne, la réprimande, le blâme, les arrêts et le blâme du ministre (article L. 4137-2 du code de la défense).

L'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats de la Cour des comptes comprend en premier lieu l'avertissement, puis le blâme et le retrait de certains emplois ou fonctions.

Il convient de rappeler que l'échelle des sanctions applicables aux magistrats comporte également l'avertissement, aux termes de l'article 44 de l'ordonnance statutaire.

L'avertissement peut être donné, en dehors de toute action disciplinaire, par l'inspecteur général des services judiciaires, les chefs de cour et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale, aux magistrats placés sous leur autorité. Il est automatiquement effacé du dossier si le magistrat n'a pas fait l'objet d'un nouvel avertissement ou d'une sanction disciplinaire pendant trois ans.

Les magistrats honoraires peuvent également être sanctionnés par un retrait de l'honorariat, prononcé par le CSM s'ils relèvent du siège ou par le

¹ Les sanctions applicables sont, par ordre de gravité : la réprimande avec inscription au dossier, le déplacement d'office, le retrait de certaines fonctions, l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonction pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite, la révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

garde des sceaux s'ils appartiennent au parquet (article 79 de l'ordonnance du 22 décembre 1958). Ce retrait peut être motivé par le comportement du magistrat depuis son admission à la retraite ou par des faits constitutifs d'une faute disciplinaire commis pendant son activité, s'ils n'ont été connus du ministère de la justice qu'après son admission à la retraite.

Aussi l'échelle des sanctions présentant un caractère symbolique, parce qu'elles touchent la réputation du magistrat, serait-elle plus claire si le blâme remplaçait la réprimande, discrète et difficile à distinguer de l'avertissement.

L'article 15 du projet de loi organique ajoute par ailleurs une modulation aux sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées à l'égard des magistrats, en prévoyant que **la suspension des droits à pension**, qui accompagne, le cas échéant, la révocation, sanction la plus lourde, peut n'être que partielle. La suspension signifie en fait que les droits à pension du magistrat sanctionné sont supprimés.

Depuis 1959, deux décisions du conseil de discipline des magistrats du siège et un avis de la formation du CSM compétente pour la discipline des magistrats du parquet – suivi par le garde des sceaux – ont prononcé ou proposé cette sanction. Dans sa décision S 16 du 16 avril 1964, le CSM a ainsi sanctionné un magistrat condamné pour vol et tentative de vol. Le 28 mars 1996, il a également « suspendu » les droits à pension d'un magistrat qui s'était enrichi personnellement en utilisant les crédits de fonctionnement de la juridiction dont il avait en charge l'administration¹. Dans l'avis P 28 du 19 juin 1995, il a de même sanctionné un magistrat qui avait organisé frauduleusement un paiement tardif pour masquer le don, par une société dont le représentant détournait les fonds, d'un véhicule et tromper le juge pénal qui avait été saisi.

Votre rapporteur souligne que cette sanction complémentaire a donc été prononcée à l'égard de magistrats dont les manquements comportaient un aspect matériel évident.

M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, lors de son audition devant la commission des lois, s'est déclaré opposé à ce que puisse être prononcée une suspension partielle ou totale des droits à pension en cas de révocation, estimant que le magistrat concerné avait cotisé pour sa retraite pendant ses années d'exercice professionnel et qu'il ne devrait pas être privé de la contrepartie de cette épargne.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, s'est pour sa part interrogé sur l'opportunité de maintenir la possibilité de suspension des droits à pension en cas de révocation d'un magistrat, notant que le CSM n'y avait eu recours qu'exceptionnellement par le passé.

¹ *Décision S 89, Recueil des décisions disciplinaires du CSM.*

Les représentants de la Conférence nationale des présidents de TGI ont en outre rappelé à votre rapporteur que notre droit ne prévoit pas, même à l'encontre des criminels, une peine telle que la privation des droits à pension.

Votre commission a adopté l'article 15 **sans modification**.

Article 16

(art. 49 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Composition du conseil de discipline des magistrats du siège

Cet article actualise les modalités de composition du conseil de discipline des magistrats du siège.

L'article 49 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 renvoie actuellement à l'article 17 de la loi organique sur le CSM pour la composition de ce conseil. Cette référence apparaît erronée, car l'article 17 de la loi organique du 5 février 1994 porte sur la nomination des magistrats et l'examen des propositions du ministre de la justice par le CSM.

L'article 16 du projet de loi organique actualise ces références, en prévoyant que le conseil de discipline des magistrats du siège est composé conformément aux dispositions de l'article 65 de la Constitution et de l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM.

Ainsi, en application de l'article 65, sixième alinéa, de la Constitution, lorsqu'elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, la formation du CSM compétente à l'égard de ces magistrats est présidée par le premier président de la Cour de cassation et comprend :

- cinq magistrats du siège ;
- un magistrat du parquet ;
- un conseiller d'Etat ;
- un avocat ;
- six personnalités qualifiées s'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif ;
- le magistrat du siège appartenant à la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Le renvoi aux dispositions de l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 modifié par l'article 9 du projet de loi organique, permet en outre de préciser que :

- le conseil de discipline des magistrats du siège doit, pour délibérer valablement, comprendre au moins huit de ses membres, outre le président de séance ;
- le premier président de la Cour de cassation pourrait, en cas d'empêchement, être suppléé par le magistrat hors hiérarchie du siège de la

Cour de cassation, appartenant à la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège.

Votre commission a adopté l'article 16 **sans modification**.

Articles 17 et 24

(art. 50 et 58-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège et du parquet

Ces articles modifient la procédure permettant d'interdire temporairement à un magistrat d'exercer ses fonctions, jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires, dans des situations d'urgence mettant en cause le bon fonctionnement de la justice.

Une telle interdiction temporaire peut être prononcée par le Conseil supérieur de la magistrature à l'égard d'un magistrat du siège (article 17), et par le garde des sceaux à l'égard d'un magistrat du parquet (article 24).

1. La procédure d'interdiction temporaire d'exercice

• ***La procédure applicable aux magistrats du siège***

Aux termes de l'article 50 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, le ministre de la justice peut, en cas d'urgence, proposer au CSM d'interdire à un magistrat du siège faisant l'objet d'une enquête d'exercer ses fonctions, jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires. Cette proposition doit être précédée d'un avis des chefs hiérarchiques du magistrat visé. Elle n'est pas soumise au dépôt préalable d'une plainte visant le magistrat.

La décision d'interdiction temporaire revêt donc un caractère préventif. Elle est prise « *dans l'intérêt du service* » et ne peut être rendue publique. Aussi le magistrat concerné par une telle décision continue-t-il à percevoir son traitement.

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi organique, l'interdiction temporaire d'exercice (ITE) est une mesure exceptionnelle, qui ne constitue pas une sanction disciplinaire mais vise à « *écarter le magistrat concerné de ses fonctions, pour ne pas compromettre le fonctionnement normal de la justice* ». Elle paraît pertinente « *lorsqu'un magistrat est mis en cause pour des faits qui paraissent de nature à entraîner des poursuites disciplinaires et qui sont d'une gravité et d'une notoriété telles que le maintien en exercice du magistrat risquerait d'affaiblir son autorité juridictionnelle et de porter le discrédit sur l'institution judiciaire* ».

Afin de préserver l'indépendance des magistrats du siège, l'interdiction temporaire cesse de plein droit si le CSM n'est pas saisi par le garde des sceaux, dans un délai de deux mois suivant la décision, d'une dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires.

• ***La procédure applicable aux magistrats du parquet***

L'article 58-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 organise une procédure d'interdiction temporaire d'exercice des magistrats du parquet, sur décision du ministre de la justice, après avis de la formation compétente du CSM.

La procédure est alors sensiblement différente de celle prévue pour les magistrats du siège, dans la mesure où le garde des sceaux ne peut l'engager que :

- s'il a été saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires ;
- sur proposition des chefs hiérarchiques du magistrat intéressé.

Lorsque ces conditions sont réunies, et s'il y a urgence, le ministre de la justice peut interdire au magistrat du parquet mis en cause d'exercer ses fonctions, jusqu'à une décision définitive sur les poursuites disciplinaires.

Cette décision ne peut être prise qu'après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet. Une telle décision ne peut viser qu'un magistrat faisant l'objet d'une enquête, relative aux faits justifiant des poursuites disciplinaires, sans que la nature de cette enquête soit précisée.

Comme pour les magistrats du siège, la décision d'interdiction temporaire d'exercice est prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique et n'entraîne pas de privation du traitement.

Comme pour les magistrats du siège, l'interdiction temporaire d'exercice cesse de produire ses effets si, à l'issue d'un délai de deux mois, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi de poursuites disciplinaires.

• ***L'application de cette procédure depuis 1959***

Selon les données communiquées à votre rapporteur par la direction des services judiciaires, le Conseil supérieur de la magistrature a été amené à statuer sur 43 procédures tendant à une mesure d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions depuis 1959. Sur ces 43 procédures, 33 visaient des magistrats du siège et 10 concernaient des magistrats du parquet.

L'interdiction temporaire d'exercice a été prononcée dans 38 cas. A cinq reprises, le CSM a considéré que les conditions prévues par le statut de la magistrature, notamment les conditions d'urgence et d'intérêt du service, n'étaient pas remplies.

Il apparaît que 62 % des demandes d'interdiction temporaire d'exercice ont été traitées au cours des dix dernières années. En effet, 27 procédures ont été examinées depuis 1999, (20 pour les magistrats du siège, 7 pour les magistrats du parquet). Au cours de cette période, le CSM a rejeté à deux reprises la demande d'ITE formée par le garde des sceaux.

En l'état actuel des textes, les chefs de cour n'ont pas la possibilité de saisir le CSM aux fins de décision ou d'avis sur une mesure d'ITE. Les saisines aux fins d'ITE émanent donc habituellement du seul garde des sceaux.

Néanmoins, **en quatre occasions, le CSM, saisi par un chef de cour, a considéré nécessaire d'ordonner une ITE :**

- au vu des faits dénoncés dans la saisine, dans deux cas. Dans l'un de ces cas, la saisine évoquait des actes de caractère sexuel commis par un magistrat dans son cabinet de juge des enfants, dans l'exercice de ses fonctions, à l'égard de deux mères d'enfants mineurs soumis à sa juridiction et leur divulgation au sein de la juridiction, auprès des services sociaux et des services de gendarmerie¹ ;

- en cours de procédure, pour éviter un retour du magistrat dans la juridiction pendant le temps nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'expertise médicale², ou à raison des comportements adoptés par le magistrat poursuivi pendant le cours de la procédure disciplinaire.

2. Les dispositions proposées : une accélération de la procédure

• *Les changements apportés à la procédure applicable aux magistrats du siège*

L'article 17 du projet de loi organique améliore la procédure applicable aux magistrats du siège, afin de permettre, dans des situations urgentes, à l'interdiction temporaire d'exercice d'intervenir rapidement et de préserver le bon fonctionnement de la justice.

Le 1° de cet article précise que :

- le garde des sceaux, pour proposer au CSM d'interdire temporairement à un magistrat du siège d'exercer ses fonctions, doit avoir été saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires ;

- le garde des sceaux ne peut formuler une telle proposition qu'à l'égard d'un magistrat du siège faisant l'objet d'une enquête **administrative ou pénale**.

Ces deux précisions renforcent les garanties offertes aux magistrats, puisque le ministre de la justice sera tenu de s'appuyer sur une plainte ou sur des faits signalés. La nature de l'enquête visant le magistrat devait être précisée. La proposition du garde des sceaux ne devrait plus être précédée d'un avis des chefs hiérarchiques du magistrat concerné, mais seulement d'une consultation. A cet égard, le projet de loi organique harmonise les règles applicables aux magistrats du siège et du parquet. Le droit en vigueur prévoit

¹ Voir la décision S 129 du Recueil des décisions disciplinaires du CSM, 1959-2005, publié en 2006, <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/?q=node/133>

² Voir la décision S 132 du recueil des décisions disciplinaires, relative à un magistrat qui ne contestait pas la réalité des faits dont était saisi le Conseil supérieur, mais les expliquait par un état dépressif profond, justifiant une expertise médicale.

en effet un avis des chefs hiérarchiques pour les magistrats du siège et une proposition de ces chefs pour les magistrats du parquet. Selon l'exposé des motifs, cette consultation doit « *permettre au garde des sceaux, ministre de la justice, de disposer d'un maximum d'informations sur la conduite du magistrat, tout en ne faisant pas obstacle à la poursuite de la procédure d'interdiction temporaire* ».

Le 2° de l'article 17 ouvre aux chefs de cour la possibilité de saisir le CSM d'une proposition d'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat, lorsqu'ils sont informés de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires et si une telle mesure paraît urgente.

Dans tous les cas, le CSM devrait statuer sur la proposition dans les huit jours suivant sa saisine. Ce nouveau délai constitue un puissant facteur d'accélération de la procédure.

Ainsi, le 3° précise qu'en cas d'impossibilité pour le CSM de se réunir dans les huit jours, le premier président de la Cour de cassation, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège statuant comme conseil de discipline, décide sans délai de prononcer ou non, à titre conservatoire, une interdiction temporaire d'exercice. Si le premier président de la Cour de cassation est lui-même absent ou empêché, il revient au magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation membre du CSM, de le suppléer.

Dans les quinze jours suivant la décision du président du conseil de discipline, et quel que soit le sens de cette décision, le CSM doit statuer sur la proposition d'interdiction temporaire dont il est saisi et qu'il n'a pu examiner dans le délai initial de huit jours. Si le CSM ne rend pas de décision dans les quinze jours, la décision d'interdiction temporaire que le président du conseil de discipline a pu prononcer à titre conservatoire cesse de produire ses effets.

La décision d'interdiction temporaire d'exercice resterait une mesure justifiée par l'urgence et l'intérêt du service, distincte de toute sanction disciplinaire. Le magistrat faisant l'objet d'une telle interdiction continuerait donc à percevoir son traitement.

Le 4° de l'article 17 modifie le dernier alinéa de l'article 50 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, afin de :

- préciser que le délai de deux mois à l'expiration duquel la décision d'interdiction temporaire cesse de produire ses effets si le CSM n'a pas été saisi de faits motivant des poursuites disciplinaires court à compter de la notification de cette interdiction, qu'elle ait été prononcée par le conseil de discipline ou par son président ;

- coordonner cette disposition avec les articles 50-1 et 50-2 de l'ordonnance, respectivement consacrés à la saisine du CSM par la dénonciation de faits motivant des poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des sceaux ou un chef de cour.

• Les changements apportés à la procédure applicable aux magistrats du parquet

L'article 24 du projet de loi organique précise tout d'abord (1°) que :

- la décision d'interdiction temporaire n'est pas prise sur proposition des chefs hiérarchiques, mais après consultation de ces derniers ;
- le magistrat concerné doit faire l'objet d'une enquête administrative ou pénale.

Ces deux modifications figurent également à l'article 17 du projet de loi organique s'agissant des magistrats du siège.

Le (2°) de l'article 24 donne aux chefs de cour, procureurs généraux près les cours d'appel ou procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel, la possibilité de saisir la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet, afin qu'elle rende un avis sur l'opportunité, pour le garde des sceaux, d'interdire temporairement à un magistrat du parquet d'exercer ses fonctions. Les chefs de cour pourraient procéder à une telle saisine s'ils sont informés de faits susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires et seulement en cas d'urgence pour le bon fonctionnement de la justice. Le garde des sceaux aurait ensuite toute liberté de prendre, ou de ne pas prendre, une décision d'interdiction.

Le Conseil supérieur de la magistrature serait, dans tous les cas, tenu de rendre son avis dans les huit jours suivant sa saisine. A défaut, le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, devrait rendre, sans délai, un avis sur l'interdiction temporaire d'exercice (3°).

Si ce haut magistrat était lui-même absent ou empêché, il reviendrait au magistrat du parquet hors hiérarchie, de la Cour de cassation, membre du Conseil supérieur de la magistrature, de se prononcer.

Dans l'hypothèse où l'interdiction temporaire d'exercice aurait été prononcée après un avis du procureur général près la Cour de cassation, la prolongation de cette mesure jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires serait soumise à un avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, saisie par le garde des sceaux. Cet avis devrait être rendu dans un délai de quinze jours après la notification de la décision d'interdiction temporaire. A défaut de décision du ministre de la justice prolongeant l'interdiction temporaire d'exercice dans un délai de soixante-douze heures après l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, cette mesure cesserait de plein droit. Cette disposition constitue une garantie indispensable pour le magistrat concerné.

Enfin, le (4°) de l'article 24 précise que :

- le délai de deux mois à l'expiration duquel la décision d'interdiction temporaire devient caduque si le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas

été saisi, commence à courir à compter de la notification de l'interdiction prononcée par le ministre de la justice ;

- cette saisine du Conseil supérieur de la magistrature est celle visée aux premiers alinéas de l'article 63 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, c'est-à-dire une saisine du procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, sur des faits motivant une poursuite disciplinaire, soit par le garde des sceaux, soit par un procureur général près une cour d'appel ou un procureur de la République près un tribunal supérieur d'appel.

3. Le dispositif adopté par la commission des lois

• *La suppression de la procédure de « référé »*

Les trois syndicats de magistrats entendus par votre rapporteur -l'Union syndicale des magistrats, le Syndicat de la magistrature et FO Magistrats- ont souhaité la suppression du dispositif de « référé » qui permettrait au premier président de la Cour de cassation ou au procureur général près cette cour de prononcer ou de rendre seul une décision ou un avis sur l'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat.

Une telle procédure présente en effet un ensemble de difficultés. Elle risquerait de conduire à un désaveu du président de la formation disciplinaire si celle-ci décidait, dans le délai de quinze jours prévu par le projet de loi organique, qu'il n'y a pas lieu de prononcer une interdiction temporaire.

Elle met par ailleurs en cause la possibilité, pour le président de la formation disciplinaire, de siéger au sein de cette formation lorsqu'elle doit se prononcer sur l'interdiction temporaire qu'il a déjà estimée justifiée au moment où il a dû statuer seul.

En effet, le président de la formation ayant déjà rendu seul, et non en collégialité, une décision, il ne semblerait pas conforme au principe d'impartialité qu'il puisse participer au délibéré de la formation disciplinaire sur la même question. En outre, le dispositif envisagé ne comporte aucune garantie pour le magistrat intéressé.

Les membres du Conseil supérieur entendus par votre rapporteur ont estimé que le CSM pouvait, en toute hypothèse, être réuni dans les conditions de quorum requises, dans un délai de quinze jours. Ils ont jugé inutile la mise en place d'une procédure complexe et expéditive pour écarter rapidement un magistrat dont le maintien en fonction mettrait en péril l'autorité de la justice.

M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, a rappelé que la procédure d'interdiction temporaire d'exercice, donnait à l'heure actuelle lieu à une décision du CSM dans les trois semaines environ de la saisine, ce qu'il a jugé satisfaisant, les hypothèses d'urgence absolue nécessitant d'interdire immédiatement un magistrat étant réglées par des dispositifs pénaux ou administratifs spécifiques (détention provisoire ou

internement d'office). Il a de ce fait exprimé des réserves quant à la réduction des délais prévue par le projet de loi organique, estimant que cette réduction risquait de nuire à l'efficacité d'un système qui a fait ses preuves.

Il a estimé essentiel de **prévoir un délai suffisant permettant au conseil d'organiser sérieusement sa réunion et au magistrat mis en cause de préparer sa défense dans des conditions correctes**. Il a également critiqué la disposition prévoyant, en cas d'empêchement de réunion de la formation du CSM, de donner au président la possibilité de se prononcer sur l'opportunité de l'interdiction, à charge pour le conseil de se réunir ultérieurement : une telle procédure lui a paru de nature à placer le premier président dans une situation délicate s'il venait à être désavoué par le conseil. En toute hypothèse, il lui a paru nécessaire de prévoir un délai de quinze jours à trois semaines pour prévoir la réunion de la formation du conseil.

M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a également jugé inutile de prévoir que le président de chaque formation pourrait statuer dans les huit jours en cas d'impossibilité de réunir le CSM dans ce délai. Il a expliqué que les hypothèses d'urgence absolue nécessitant d'interdire immédiatement à un magistrat d'exercer ses fonctions étaient, en pratique, réglées par des dispositifs pénaux (contrôle judiciaire avec interdiction d'exercer ou détention provisoire), ou par des dispositifs administratifs (congé maladie ou, dans des hypothèses rares, internement d'office).

Il a jugé que la nécessité de statuer dans les huit jours n'était pas sans poser de grandes difficultés juridiques, telles que l'impossibilité d'organiser l'audition du magistrat au cours d'une audience ou même de lui assurer un accès à la procédure. Il a en conséquence estimé très difficile de maintenir un dispositif par lequel le Conseil ou le président de la formation seraient amenés à statuer sur la base de pièces de procédure, qui en urgence, sont souvent constituées de simples rapports administratifs.

Il a exprimé son attachement à ce que le Conseil, dans son entier, et non les seuls chefs de la Cour de cassation, sans l'organisation d'une audience, soit amené à statuer sur une demande d'interdiction temporaire d'exercice. Aussi s'est-il déclaré défavorable à la possibilité donnée aux chefs de la Cour de cassation de prononcer, à titre conservatoire, une mesure d'interdiction temporaire.

Votre commission estime que la décision ou l'avis sur l'interdiction temporaire d'exercice doivent être rendus par la formation du Conseil supérieur de la magistrature et non par son seul président. Considérant qu'il est cependant nécessaire d'encadrer cette procédure dans des délais courts afin de répondre efficacement à des situations urgentes, elle a adopté un **amendement** de son rapporteur prévoyant qu'en cas de saisine d'une demande d'ITE, le CSM devra, dans tous les cas, statuer dans les quinze jours.

Votre commission a adopté les articles 17 et 24 **ainsi modifiés**.

Articles 18 et 25

(art. 50-3 nouveau et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par tout justiciable

Ces articles organisent la nouvelle procédure de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par tout justiciable estimant que le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Ils mettent en œuvre les nouvelles dispositions de l'article 65, avant-dernier alinéa, de la Constitution, aux termes desquelles « *le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique* ».

1. Une saisine limitée aux poursuites disciplinaires

Les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 montrent que le pouvoir constituant a ainsi souhaité, sans l'explicitier, permettre la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables afin d'engager des **poursuites disciplinaires** à l'encontre d'un magistrat.

Notre excellent collègue Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, écrit en effet que « *cette saisine permettrait ainsi aux personnes s'estimant lésées par un dysfonctionnement du service public de la justice de présenter une requête susceptible d'aboutir à des poursuites disciplinaires* »¹.

A cet égard, il convient de rappeler que si le justiciable entend dénoncer un dysfonctionnement de la justice qui ne découle pas d'une faute disciplinaire commise par un magistrat, il peut saisir le garde des sceaux et, le cas échéant, les chefs de cour d'appel, qui doivent ensuite prendre les mesures appropriées en matière d'organisation des juridictions ou d'indemnisation du préjudice subi.

L'ouverture de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature aux fins de poursuites disciplinaires à l'égard des magistrats complète le dispositif réformé en 2001. En effet, la loi organique du 25 juin 2001 a étendu aux chefs des cours d'appel et aux présidents et procureurs des tribunaux supérieurs d'appel, l'initiative de ces poursuites, auparavant réservée au garde des sceaux.

Les articles 18 et 25 du projet de loi organique concrétisent enfin une réforme inaboutie en 2007. En effet, la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats comportait un dispositif permettant à toute personne physique ou

¹ Voir le rapport n° 387 (2007-2008) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hiest, p. 190 et 191.

morale estimant que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire de saisir directement le Médiateur de la République d'une réclamation, ce dernier étant assisté, pour l'examen de cette réclamation, d'une commission. Le Médiateur de la République aurait pu solliciter tout élément d'information utile auprès des chefs de cour et transmettre la réclamation au ministre de la justice aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature, s'il l'estimait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 1^{er} mars 2007, a censuré ce dispositif, jugeant que les prérogatives ainsi confiées au Médiateur de la République, autorité administrative, méconnaissaient les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Les articles 18 et 25 du projet de loi organique organisent deux procédures distinctes d'examen des plaintes adressées au CSM par les justiciables, selon qu'elles visent un magistrat du siège ou du parquet.

En effet, l'article 11 du projet de loi organique prévoit la constitution de sections spécialisées, composées de membres issus de la formation du Conseil supérieur compétente à l'égard des magistrats du siège, ou de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. L'examen des plaintes par chaque section obéirait cependant à des règles identiques, jusqu'à leur rejet ou à leur renvoi à la formation du CSM compétente pour la discipline des magistrats du siège¹ ou à celle compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

2. L'harmonisation des dispositions relatives à la saisine disciplinaire du CSM par les chefs de cour

Le 1^o de l'article 25 reprend, au premier alinéa de l'article 63 de l'ordonnance statutaire, relatif aux magistrats du parquet, la disposition de l'article 50-1, permettant au garde des sceaux de saisir le CSM par la dénonciation de faits motivant des poursuites disciplinaires à l'égard des magistrats du siège.

Dans sa rédaction en vigueur, le premier alinéa prévoit que le ministre de la justice saisit le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet. Les dispositions relatives à la saisine du Conseil supérieur par le ministre de la justice pour des faits motivant les poursuites disciplinaires à l'égard des magistrats du siège ou du parquet seraient donc harmonisées.

Le 2^o de l'article 25 procède au même rapprochement en ce qui concerne la saisine du CSM par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les

¹ *Egalement appelée, aux termes de l'article 65 de la Constitution, « conseil de discipline des magistrats du siège », puisqu'il s'agit de l'organe compétent pour prononcer la sanction, alors que la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet n'a qu'une compétence d'avis sur la sanction que peut ensuite prononcer la garde des sceaux.*

cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel. Le deuxième alinéa de l'article 63 de l'ordonnance statutaire évoquerait donc, comme l'article 50-2 relatif aux magistrats du siège, la saisine du CSM et non la saisine du procureur général près la Cour de cassation.

3. L'ouverture de la saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature à tout justiciable

L'article 18 du projet de loi organique insère dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 un nouvel article 50-3, relatif à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables estimant que le comportement adopté par un **magistrat du siège** dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. L'article 25 complète l'article 63 de l'ordonnance statutaire, afin d'ouvrir la même possibilité à tout justiciable souhaitant mettre en cause le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions.

• Une saisine directe

Le premier alinéa du nouvel article 50-3 permet à tout justiciable de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, s'il estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, un magistrat du siège a suivi, dans l'exercice de ses fonctions, **un comportement susceptible de recevoir une qualification disciplinaire**.

Il s'agit donc bien d'une saisine directe aux fins de poursuites disciplinaires.

Une telle saisine ne pourrait constituer une cause de récusation du magistrat du siège concerné. Il paraît en effet indispensable de préserver le bon fonctionnement de la justice en évitant l'instrumentalisation et le détournement des saisines disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature. La procédure de récusation obéit à un régime propre, défini par les articles L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire, 341 et suivants du code de procédure civile et les articles 668 et suivants du code de procédure pénale¹.

¹ Aux termes de l'article 341 du code de procédure civile, reprenant l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire, « la récusation d'un juge peut être demandée :

« 1° Si lui-même ou son conjoint a un intérêt personnel à la contestation ;

« 2° Si lui-même ou son conjoint est créancier, débiteur, héritier présomptif ou donataire de l'une des parties ;

« 3° Si lui-même ou son conjoint est parent ou allié de l'une des parties ou de son conjoint jusqu'au quatrième degré inclusivement ;

« 4° S'il y a eu ou s'il y a procès entre lui ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint ;

« 5° S'il a précédemment connu de l'affaire comme juge ou comme arbitre ou s'il a conseillé l'une des parties ;

« 6° Si le juge ou son conjoint est chargé d'administrer les biens de l'une des parties ;

« 7° S'il existe un lien de subordination entre le juge ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint ;

« 8° S'il y a amitié ou inimitié notoire entre le juge et l'une des parties. »

Le projet de loi organique préserve ainsi le magistrat visé par la saisine d'un justiciable de l'utilisation, par d'autres justiciables ou par le même justiciable dans le cadre d'autres affaires, de cette saisine, à des fins de récusation. Cette instrumentalisation ne pourrait en effet intervenir dans l'affaire pour laquelle le comportement du magistrat est dénoncé, puisque le justiciable doit attendre qu'il ne soit plus saisi de la procédure pour saisir le CSM.

Le premier alinéa du 3° de l'article 25 du projet de loi organique définit dans les mêmes termes la possibilité de saisine du CSM par un justiciable estimant que le comportement d'un **magistrat du parquet** est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Toutefois, cet alinéa ne précise pas que la saisine du Conseil supérieur ne peut être une cause de récusation du magistrat du parquet concerné car, aux termes de l'article 669, deuxième alinéa, du code de procédure pénale, les magistrats du ministère public ne peuvent être récusés.

• ***Les conditions de recevabilité des plaintes***

Le deuxième alinéa du nouvel article 50-3 définit les conditions de recevabilité de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable.

La plainte adressée au Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable devrait ainsi satisfaire à quatre exigences :

- elle ne pourrait intervenir tant que le magistrat du siège reste saisi de la procédure en cause ;
- elle devrait être présentée avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la décision définitive mettant un terme à la procédure ;
- elle devrait comporter une indication détaillée des faits et griefs allégués ;
- elle devrait être signée par le plaignant, mentionner son identité et son adresse, et fournir des éléments permettant d'identifier la procédure en cause. Les plaintes anonymes ou ne permettant pas d'identifier une affaire précise seront donc irrecevables.

Les plaintes visant les magistrats du parquet seraient soumises aux mêmes règles de recevabilité, sous réserve de la prise en compte du principe d'**indivisibilité du ministère public**. En effet, chaque parquet constitue une entité indivisible ; chacun de ses membres représente le parquet dans son ensemble. Ainsi, toute décision d'un magistrat du parquet engage le parquet tout entier et les membres d'un même parquet peuvent se remplacer à tout moment.

Par conséquent, ce n'est pas tant que le magistrat du parquet demeure saisi de la procédure que la saisine du Conseil supérieur par un justiciable doit être reportée, mais aussi longtemps que le parquet -ou le parquet général- auquel appartient le magistrat, demeure en charge de la procédure.

4. Le filtrage des plaintes

Le projet de loi organique institue un dispositif d'examen des plaintes identique pour les magistrats du siège et du parquet. **Cet examen comporterait deux étapes** : le contrôle de la recevabilité formelle et l'examen de la recevabilité au fond, consistant à vérifier si les faits allégués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

• *Le contrôle de la recevabilité formelle des plaintes*

Le troisième alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance statutaire confie le contrôle de la recevabilité des plaintes visant les magistrats du siège à une section du Conseil supérieur de la magistrature composée de membres de la formation compétente à l'égard du magistrat visé. Les modalités de composition de cette section sont renvoyées à l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, réécrit par l'article 11 du projet de loi organique.

Le dispositif inséré à l'article 63 de l'ordonnance statutaire, pour les magistrats du parquet, ne comporte pas d'alinéa prévoyant expressément l'examen de chaque plainte par une section, mais reprend les autres dispositions de la procédure.

Ainsi, le président de la section de filtrage peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables (quatrième alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance statutaire et quatrième alinéa du 3° de l'article 25 du projet de loi organique). En effet, lorsque les faits allégués ne sont pas susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, lorsque la plainte est anonyme ou ne fait référence à aucune affaire particulière intéressant le plaignant, le rejet doit pouvoir être prononcé sans qu'il soit nécessaire de réunir la section.

Si l'irrecevabilité n'est pas manifeste, il revient en revanche à la section de se prononcer. Celle-ci peut alors déclarer la plainte **irrecevable ou manifestement infondée**.

• *L'examen de la qualification disciplinaire potentielle des faits allégués*

Lorsque la plainte adressée par le justiciable remplit les quatre conditions de recevabilité formelles, la section de filtrage doit déterminer si les faits évoqués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

Ainsi, en l'absence de motif de rejet évident, la section doit **demander au chef de cour¹ dont dépend le magistrat mis en cause de présenter des observations** et de communiquer tous les éléments d'information susceptibles d'éclairer la section (cinquième alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance statutaire et cinquième alinéa du 3° de l'article 25 du projet de loi organique).

¹ Premier président de la cour d'appel, procureur général près la cour d'appel, président du tribunal supérieur d'appel ou procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel.

Le chef de cour doit alors inviter le magistrat visé à lui adresser ses observations. Il dispose d'un délai de deux mois après la demande qui lui a été faite par la section de filtrage pour transmettre au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la justice l'ensemble des informations et observations qu'il aura pu rassembler afin d'instruire la plainte. L'absence de réponse du magistrat visé à la demande d'observation que lui adresse son supérieur hiérarchique serait sans conséquence sur la suite de la procédure.

M. André Ride, inspecteur général des services judiciaires, a indiqué à votre rapporteur que l'instance de filtrage pourrait en outre s'adresser au garde des sceaux afin d'obtenir, le cas échéant, des éléments complémentaires grâce à une enquête de l'inspection générale. Cette enquête devrait être décidée par le ministre et le rapport transmis au Conseil supérieur.

Sur le fondement des informations et observations qui lui sont transmises, la section doit vérifier que les faits allégués sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire. Elle s'attache ainsi à **établir si les conditions d'engagement d'une poursuite disciplinaire sont réunies**. Tel peut être le cas si, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, apparaît une « *violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties* ».

Dès lors, les sixième et septième alinéas du nouvel article 50-3 de l'ordonnance statutaire (siège) et les sixième et septième alinéas du 3° de l'article 25 du projet de loi organique (parquet) organisent deux voies :

- **soit la section estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire**. Elle doit alors renvoyer l'examen de la plainte à la formation du Conseil compétente pour la discipline des magistrats du siège ou à celle compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

- **soit la section rejette la plainte**. Le ministre de la justice et les chefs de cour, informés du contenu de cette plainte, conservent toutefois la possibilité de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, dans les conditions définies par l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958. Dans l'hypothèse d'une telle saisine, le Conseil supérieur de la magistrature devrait procéder à l'examen de la requête, qui ne serait pas soumise à un filtrage préalable.

Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour dont dépend le magistrat concerné et le ministre de la justice seraient informés du rejet de la plainte par la section, ou de la poursuite de la procédure disciplinaire (avant-dernier alinéa du nouvel article 50-3 de l'ordonnance statutaire et avant-dernier alinéa du 3° de l'article 25 du projet de loi organique).

Le projet de loi organique précise que **la décision de rejet de la plainte par la section de filtrage ne peut faire l'objet d'aucun recours**.

Par ailleurs, comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi organique, un justiciable qui aurait saisi le Conseil supérieur de la

magistrature de faits qu'il saurait être en partie ou totalement inexacts encourra les peines définies à l'article 226-10 du code pénal, qui réprime l'infraction de dénonciation calomnieuse¹.

• *Coordinations relatives aux magistrats du parquet*

Enfin, les 4° et 5° de l'article 25 du projet de loi organique apportent à l'article 63 de l'ordonnance statutaire des modifications intéressant la discipline des magistrats du parquet, qui figurent en partie à l'article 19 du projet de loi organique pour les magistrats du siège.

Ainsi, le 4° de l'article 25 modifie le quatrième alinéa de l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, prévoyant que dès la saisine du procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du CSM compétente pour la discipline des magistrats du parquet, par le garde des sceaux ou par le procureur général près une cour d'appel², le magistrat intéressé a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.

Le projet de loi organique, par coordination avec les autres dispositions de l'article substituant à la saisine du président de la formation une saisine du Conseil supérieur de la magistrature, prévoit que ce droit à communication du dossier intervient dès la saisine du CSM.

Le 5° de l'article 25 complète les dispositions du dernier alinéa de l'article 63 de l'ordonnance statutaire, aux termes duquel le président de la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet désigne, en qualité de rapporteur, un membre de cette formation. Ce rapporteur peut ensuite être chargé de procéder à une enquête.

Le projet de loi organique précise que si le Conseil supérieur a été saisi par un justiciable, le rapporteur ne peut être désigné qu'après l'examen de la plainte par la section de filtrage. Une disposition analogue figure à l'article 19 du projet de loi organique pour les magistrats du siège.

En effet, il n'y a pas lieu de désigner un rapporteur et de faire procéder à une enquête pour le compte du Conseil supérieur de la magistrature tant que la section n'a pas statué sur la recevabilité de la plainte.

5. La position de la commission des lois

Le dispositif proposé par le projet de loi organique tend à assurer un équilibre entre la possibilité, pour les justiciables, de dénoncer valablement le comportement d'un magistrat susceptible de recevoir une qualification disciplinaire et la nécessité, pour le bon fonctionnement de la justice, d'éviter toute déstabilisation des magistrats et toute mise en cause infondée.

Votre rapporteur relève toutefois que **les modalités de saisine définies présentent un ensemble de difficultés.**

¹ Une telle infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende.

² Ou le procureur de la République près un tribunal supérieur d'appel.

Tout d'abord, de nombreux magistrats entendus par votre rapporteur ont indiqué que la notion de « *magistrat saisi de la procédure* » pouvait empêcher toute saisine du CSM à l'égard de magistrats dont l'activité les amène à rester saisis d'un dossier pendant de longues années. Tel est le cas pour les juges des tutelles, qui peuvent rester saisis jusqu'au décès de la personne protégée, ou pour les juges des enfants, assurant la mise en œuvre de mesures éducatives.

Le dispositif proposé présente à cet égard une **rupture d'égalité entre les justiciables**, en fonction de la procédure juridictionnelle qui les concerne. Il ne paraît pas acceptable que certains justiciables ne puissent, pour cette raison, saisir directement le CSM, même s'ils gardent la possibilité d'adresser une réclamation au garde des sceaux ou au chef de cour, qui peut ensuite engager une action disciplinaire.

De même, il n'est pas entièrement satisfaisant de prévoir que le justiciable ne peut saisir le CSM pour dénoncer le comportement d'un magistrat du parquet, tant que le parquet auquel appartient ce magistrat demeure saisi de la procédure. En effet, l'action disciplinaire ne vise qu'un magistrat. Dès lors qu'il n'est plus personnellement saisi mais que l'affaire est entre les mains d'un de ses collègues du même parquet, il serait souhaitable que le justiciable puisse saisir le CSM.

Ensuite, comme l'ont souligné M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, et M. Jean-Louis Nadal, procureur général près cette cour, **la notion de « décision définitive »** n'a pas la même signification en matière pénale ou civile.

Ainsi, en matière pénale, une décision devient définitive après l'expiration du délai d'appel ou de pourvoi en cassation. En matière civile, tout jugement est définitif ; mais il n'est passé en force de chose jugée que lorsque les voies de recours ordinaires sont épuisées et il devient irrévocable lorsque les voies de recours extraordinaires (recours en cassation) sont à leur tour éteintes¹.

Il paraîtrait donc souhaitable d'**aligner les notions de référence pour le départ du délai de saisine en matière pénale et civile**, en prévoyant que le délai de ne courre qu'à compter du moment où la décision est devenue irrévocable.

Par ailleurs, la notion de décision définitive est mal adaptée à l'activité du parquet. En effet, elle ne recouvre pas le champ de l'activité du ministère public lorsque sa décision a été de classer sans suite la procédure ou de mettre en œuvre une mesure alternative aux poursuites (articles 40-1 et suivants du code de procédure pénale). Ces décisions ne constituent pas des décisions de justice définitives.

¹ Une décision irrévocable ne peut donc plus être attaquée par une voie de recours extraordinaire, telle que le pourvoi en cassation, parce que ce recours a été exercé ou parce que les délais de recours sont expirés.

Le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette cour ont enfin estimé que les pouvoirs et les moyens donnés à l'instance de filtrage étaient insuffisants.

Aussi votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de son rapporteur prévoyant que :

- la plainte est d'abord examinée par une commission des requêtes, conformément à la dénomination retenue par votre commission à l'article 11 du projet de loi organique ;

- la plainte peut, par exception, être dirigée contre un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ou contre un magistrat du parquet dont le parquet reste en charge de la procédure, **si les manquements évoqués et la nature de la procédure considérée le justifient**. Ainsi, le justiciable pourrait valablement saisir le CSM pour dénoncer les manquements d'un magistrat aux devoirs de son état dans le cadre d'une procédure de tutelle ou de mesures éducatives. Il reviendrait alors à la commission des requêtes d'exercer un contrôle de la gravité des manquements allégués avant d'admettre la plainte ;

- la plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant la **décision irrévocable** mettant fin à la procédure. Les délais de saisine seraient donc les mêmes tant en matière pénale qu'en matière civile ;

- lorsque la plainte n'est pas déclarée irrecevable ou manifestement infondée, le magistrat visé en est informé par la commission des requêtes. Le magistrat serait par conséquent informé dès que la commission des requêtes engage l'examen d'une possible qualification disciplinaire des faits évoqués, cet examen pouvant aboutir au renvoi de la plainte à la formation disciplinaire ;

- la commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause. Une telle audition peut en effet se révéler nécessaire pour compléter l'information de la commission des requêtes avant qu'elle ne statue sur le renvoi de la plainte à la formation disciplinaire.

Votre commission a adopté les articles 18 et 25 **ainsi modifiés**.

Article 19

(art. 51 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Désignation d'un rapporteur pour l'examen des plaintes des justiciables visant les magistrats du siège

Cet article prévoit que lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi directement d'une plainte par un justiciable, la désignation d'un rapporteur n'intervient qu'après le renvoi de l'examen de cette plainte à la formation compétente du Conseil par la section de filtrage.

L'article 51 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 dispose que le magistrat du siège visé par une saisine du Conseil de discipline a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire.

Il appartient au premier président de la Cour de cassation président du Conseil de discipline des magistrats du siège, de désigner un rapporteur parmi les membres du Conseil. Il peut charger le rapporteur de procéder à une enquête.

L'article 19 du projet de loi organique précise que lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par un justiciable, le rapporteur n'est désigné qu'après l'examen de la plainte par la section compétente, dans les conditions définies par le nouvel article 50-3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

En effet, il n'est pas nécessaire de désigner un rapporteur au sein du Conseil de discipline tant que la plainte ne lui pas été renvoyée après un contrôle de recevabilité approfondi.

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur tendant à harmoniser les conditions d'information des magistrats visés par une saisine disciplinaire, qu'ils appartiennent au siège ou au parquet.

Ainsi, dans les deux cas, ils auraient droit à la communication de leur dossier et, le cas échéant, des pièces de l'enquête préliminaire, dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette précision ne change rien à l'état du droit, mais rend la loi organique plus explicite. En effet, un droit général d'accès au dossier individuel est garanti aux magistrats, en application de l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, de l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 2005 et de l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Il convient de mettre le statut des magistrats en accord avec ces dispositions

Votre commission a adopté l'article 19 **ainsi modifié**.

Article 20

(art. 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Désignation d'un expert par le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature au cours de l'enquête disciplinaire

Cet article permet expressément au rapporteur désigné par le président du Conseil de discipline, dans le cadre d'une procédure disciplinaire visant un magistrat, de désigner un expert.

L'article 52, premier alinéa, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dispose en effet que le rapporteur entend ou fait entendre, au cours de l'enquête que lui confie le président du conseil de discipline, le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal, ainsi que le plaignant et les témoins. Il appartient au rapporteur d'accomplir « *tous les actes d'investigation utiles* », ce qui peut inclure la désignation d'un expert, par exemple afin de vérifier l'état de santé psychique du magistrat concerné.

Le projet de loi organique explicite cette possibilité, en prévoyant que le rapporteur peut procéder à la désignation d'un expert.

Cette faculté s'appliquera également lors des procédures disciplinaires relatives aux magistrats du parquet, puisque l'article 63, dernier alinéa, de l'ordonnance, relatif au rapporteur désigné par le président de la formation de discipline de ces magistrats renvoie à l'article 52.

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur afin de renforcer les moyens d'investigation du CSM.

En effet, il apparaît aujourd'hui que le CSM manque de moyens d'investigation et qu'il a été conduit, pour y remédier, à recourir à des solutions dont la sécurité juridique doit être confortée.

Il importe en outre de renforcer la crédibilité de cette institution, au moment où le Parlement lui confie l'examen des plaintes des justiciables.

A cet égard, l'étude d'impact jointe au projet de loi organique rappelle que le CSM dispose actuellement de 12 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), composés de 2 magistrats, 3 fonctionnaires de catégorie A (greffiers en chef), 4 greffiers, 2 conducteurs automobile et 1 agent des services techniques. S'appuyant sur l'hypothèse d'une augmentation de 100 à 300 % du nombre de réclamations adressées au CSM par les justiciables (400 par an en moyenne), l'étude d'impact évalue le besoin en fonctionnaires à seulement 2 à 4 ETPT et les besoins en magistrat à seulement 0,25 à 0,5 ETPT, ce qui ne paraît pas prendre réellement en compte la nouvelle charge du Conseil en matière d'investigation.

Votre rapporteur avait d'abord envisagé de prévoir la possibilité, pour le Conseil supérieur, de demander au ministre de la justice de mettre à sa disposition un ou plusieurs agents de l'inspection générale des services judiciaires, afin d'assister le rapporteur de la formation disciplinaire dans l'enquête qui lui a été confiée.

Il apparaît cependant que l'Inspection générale des services judiciaires, constituée de 35 membres dont 33 magistrats indépendants, seuls habilités à enquêter, relève de l'autorité du ministre de la justice.

Une solution permettant au CSM de donner, le cas échéant, à ses rapporteurs, l'appui de délégués, paraît plus satisfaisante.

L'amendement, adopté par votre commission, tend par conséquent à permettre au CSM de confier à un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat mis en cause, ou à un ancien membre du CSM, la mission d'entendre le magistrat visé par une poursuite disciplinaire, ainsi que le plaignant ou des témoins, et de réaliser tous actes d'investigation utiles.

Le délégué du rapporteur agirait sous l'autorité et la responsabilité directe de ce dernier. Il appartiendrait au CSM de désigner, le cas échéant, l'un de ses anciens membres pour accomplir une telle mission, dans le respect des règles de déontologie définies par votre commission à l'article 6 *bis* du projet de loi organique.

Il est en effet nécessaire de permettre au CSM de recourir à des personnes qui connaissent le régime disciplinaire des magistrats et la

jurisprudence du Conseil supérieur. Tel est le cas de ses anciens membres, magistrats ou non.

Votre rapporteur souligne que cette nouvelle possibilité permettrait au CSM d'examiner plus rapidement et plus efficacement les dossiers disciplinaires dont il est saisi. Il rendrait donc plus vite ses décisions en la matière, ce qui est de nature à conforter sa crédibilité et à rétablir la confiance des citoyens dans la justice.

Votre commission a adopté l'article 20 **ainsi modifié**.

Articles 21 et 26

(art. 53 et 64 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Délai minimum entre le renvoi d'une plainte à la formation compétente et l'audience disciplinaire

Ces articles prévoient un délai minimum entre le moment où le ministre de la justice est avisé du renvoi de la plainte d'un justiciable à la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature et l'audience disciplinaire. Il s'agit de permettre au garde des sceaux de faire procéder, le cas échéant, à une enquête de l'inspection générale des services judiciaires sur les faits allégués.

S'agissant des procédures visant les magistrats du siège, cette disposition est introduite à l'article 53 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 (article 21 du projet de loi organique).

Cet article dispose que lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire par le premier président de la Cour de cassation, président du Conseil de discipline des magistrats du siège, ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat mis en cause est cité à comparaître devant le Conseil de discipline.

Le projet de loi organique complète cet article par un alinéa prévoyant que, lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi à l'initiative d'un justiciable, l'audience disciplinaire ne peut avoir lieu moins de trois mois après que le garde des sceaux a été avisé de la poursuite de la procédure après examen de la plainte par la section de filtrage.

L'article 26 du projet de loi organique apporte un complément analogue à l'article 64 de l'ordonnance statutaire, relatif à la comparution, devant la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet, du magistrat mis en cause, lorsqu'il n'y a pas eu d'enquête ou que celle-ci est terminée. Un délai minimum de trois mois devrait donc s'écouler entre le moment le ministre de la justice est informé du renvoi de la plainte du justiciable devant la formation compétente et l'audience au cours de laquelle cette formation examine le dossier.

Votre commission a adopté les articles 21 et 26 **sans modification**.

Articles 22 et 27

(art. 571-1 et 65-1 nouveaux de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Règles de vote applicables aux décisions et avis du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire

Ces articles précisent les modalités de vote de chaque formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire et lorsqu'elle prononce une sanction (magistrats du siège) ou émet un avis (magistrat du parquet).

Les articles 22 et 27 insèrent à cette fin dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 deux nouveaux articles 57-1 et 65-1, au sein des chapitres respectivement consacrés à la discipline des magistrats du siège et à la discipline des magistrats du parquet.

Dans les deux cas, lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature statue à la majorité des voix. Un partage égal des voix entraînerait, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, la fin des poursuites, et pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, l'adoption d'un avis en faveur de l'absence de sanction.

Lorsqu'elle a constaté l'existence d'une faute disciplinaire, chaque formation devrait prendre à la majorité des voix la sanction prononcée à l'égard du magistrat du siège, ou l'avis sur la sanction dont pourrait faire l'objet le magistrat du parquet. Dans les deux formations, en cas de partage égal des voix sur le choix de la sanction, la voix du président de la formation serait prépondérante.

Votre commission a adopté les articles 22 et 27 **sans modification**.

Articles 23 et 28

(art. 58 et 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)

Absence de recours du justiciable contre la décision d'une formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature

Ces articles interdisent au justiciable qui a saisi le Conseil supérieur de la magistrature d'attaquer la décision rendue par le Conseil de discipline des magistrats du siège ou par le garde des sceaux.

Les décisions du Conseil de discipline des magistrats du siège, de nature juridictionnelle, peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat, depuis l'arrêt *l'Etang* du 12 juillet 1969. Les sanctions disciplinaires prononcées par le garde des sceaux sont quant à elles susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir porté devant le Conseil

d'Etat, qui exerce alors un contrôle plus étendu que lorsqu'il est juge de cassation.¹

Les articles 58 et 66 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 disposent que les décisions du Conseil de discipline des magistrats du siège et du garde des sceaux en tant qu'autorité disciplinaire des magistrats du parquet sont notifiées au magistrat intéressé en la forme administrative et prennent effet à compter de leur notification.

Les articles 23 et 28 du projet de loi organique complètent ces dispositions, afin de préciser que le justiciable auteur d'une saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne pourra exercer aucun recours contre la décision prise par le Conseil de discipline ou par le ministre de la justice.

Votre commission a adopté les articles 23 et 28 **sans modification**.

Les articles 24, 25, 26, 27 et 28 sont respectivement examinés dans le commentaire des articles 17, 18, 21, 22 et 23.

CHAPITRE III DISPOSITIONS FINALES

Article 29

Dispositions transitoires

Cet article rassemble les dispositions transitoires visant à assurer l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique.

• Le I prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature continue à exercer les compétences qui lui sont attribuées par l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, jusqu'à sa première réunion dans sa nouvelle composition.

L'article 65 de la Constitution issu de la révision de juillet 2008 rend en effet indissociables les nouvelles règles de composition du Conseil supérieur de la magistrature et la mise en œuvre de ses nouvelles compétences.

Selon les indications de la Direction des services judiciaires, le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature viendra à expiration le 3 juin 2010, la liste de ces membres ayant été publiée au *Journal officiel* du 4 juin 2006.

Il devra donc être procédé, au cours du premier semestre de l'année 2010, entre le 3 février et le 19 mai, à l'élection des nouveaux membres du Conseil supérieur de la magistrature. Au préalable, un décret d'application de la loi organique devra être publié et diverses mesures préparatoires aux opérations électorales devront être prises.

¹ Art. R. 311-1 du code de justice administrative.

Par conséquent, la désignation du CSM 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.

Votre rapporteur souligne qu'une telle prorogation retarderait la mise en œuvre de la possibilité, pour les justiciables, de saisir directement le CSM.

• Le II de l'article 29 prévoit cependant que les dispositions des articles 16 et 23, relatives aux mesures d'interdiction temporaire d'exercice des magistrats, entreront en vigueur dès la publication de la loi organique. Il est vrai que ces dispositions sont indépendantes de l'entrée en vigueur de l'article 65 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction et constituent une amélioration de cette procédure d'urgence.

Les chefs de cour pourront donc utiliser la possibilité de saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'une demande d'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat dès la publication de la loi organique.

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur corrigeant une erreur de référence.

Votre commission a adopté l'article 29 **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION MARDI 29 SEPTEMBRE 2009

La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-René Lecerf et a établi le texte qu'elle propose pour le projet de loi organique n° 460 rectifié (2008-2009) relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a tout d'abord rappelé que, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, modifiant la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et renforçant substantiellement ses pouvoirs, la commission des lois du Sénat avait souhaité affirmer dans la Constitution l'unité du corps judiciaire, en étendant les compétences du CSM aux magistrats du parquet.

Il a ensuite souligné que la révision du 23 juillet 2008 comportait quatre modifications marquantes concernant la composition et les attributions du CSM :

- Elle met fin à la présidence du CSM par le Président de la République. La présidence est 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.

- Elle ouvre davantage la composition du CSM à la société civile, celui-ci étant désormais composé de six membres issus de la magistrature et un conseiller d'Etat, un avocat et 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 de ces personnalités qualifiées. Chaque formation est donc composée de sept magistrats et de huit personnalités extérieures. En revanche, a-t-il précisé, chaque formation, lorsqu'elle exerce des compétences disciplinaires, comporte un nombre égal de magistrats et de non magistrats dans le souci de garantir l'indépendance de la justice.

- Elle prévoit la possibilité pour les justiciables de saisir directement le CSM ; à cet égard, il a rappelé que cette question avait déjà fait l'objet d'un avant-projet de loi organique en 1999 et que le Parlement français, après les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale à la suite de l'affaire dite d'Outreau, avait tenté de définir un mécanisme d'examen des plaintes des justiciables faisant intervenir le Médiateur de la République. Ainsi, la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats organisait un système complexe d'examen des réclamations des justiciables mettant en cause le comportement d'un

magistrat. Ce dispositif aurait permis à toute personne estimant que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire de saisir directement le Médiateur de la République d'une réclamation. Cependant, dans sa décision du 1er mars 2007, le Conseil constitutionnel a estimé ce dispositif contraire aux principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

En réponse à **M. Patrice Gélard**, **M. Jean-René Lecerf**, rapporteur, a précisé que les anciens membres du CSM ne pourraient pas être renouvelés immédiatement comme membres du CSM issu de la révision constitutionnelle de 2008 et de la présente loi organique.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **amendements** sur le projet de loi organique, tous présentés par le rapporteur.

Article 3			
Détermination des magistrats appelés à siéger dans la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	1	Désignation de l'avocat membre du CSM par ses pairs	Adopté

La commission a examiné l'amendement n° 1 tendant à :

- faire désigner l'avocat membre du CSM par le président du conseil national des barreaux après avis conforme de l'assemblée générale de ce conseil, plutôt que par le président du conseil national des barreaux sur avis simple de l'assemblée générale, comme le prévoit le projet de loi organique ;

- préciser que les personnalités qualifiées désignées au titre de l'article 65 de la Constitution doivent avoir un intérêt reconnu pour les questions relatives au droit et au fonctionnement de la justice ;

- engager les autorités de nomination à suivre un objectif de parité hommes-femmes dans le choix des intéressés.

Après que **M. Jean-Jacques Hiest**, président, eut jugé inutile la précision concernant « l'intérêt reconnu pour les questions relatives au droit et au fonctionnement de la justice », que **M. Gérard Collomb** eut estimé essentiel de privilégier l'ouverture dans la nomination des membres du CSM, et que **M. Pierre Fauchon** eut qualifié de vœu pieux cette formule, le rapporteur l'a retirée et la commission a adopté l'amendement n° 1 ainsi rectifié.

Article 4			
Autorisation pour l'avocat membre du Conseil supérieur de la magistrature de continuer à exercer sa profession			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	2	Interdiction à l'avocat membre du CSM de plaider ou d'agir en conseil juridique	Adopté

La commission a examiné l'amendement n° 2 visant à interdire à l'avocat membre du CSM de plaider ou d'agir en conseil juridique pour une procédure engagée par une partie devant un juge, dans le souci de limiter les situations dans lesquelles il aura à se déporter s'il est confronté dans son exercice professionnel au magistrat sur le sort duquel le CSM est appelé à se prononcer.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, s'est dit en outre sensible à l'inconvénient pour un justiciable de se trouver opposé dans une instance à un adversaire défendu par l'avocat siégeant au CSM.

M. François Zocchetto a approuvé cet amendement, de nature, selon lui, à prévenir des conflits d'intérêt mais s'est demandé s'il ne devait pas être complété, d'une part, pour prévoir les cas où le magistrat du siège membre de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet a jugé une affaire où le magistrat du parquet concerné représentait le ministère public et, d'autre part, symétriquement, le magistrat du parquet membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est intervenu dans une affaire jugée par le magistrat du siège concerné.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a souligné que la solution à ces questions résidait dans l'application des règles de déport dont il proposait par ailleurs le renforcement.

M. Pierre Fauchon a salué à son tour l'amendement de nature à éviter tout soupçon de partialité, mais il en a relativisé la portée, l'avocat pouvant poursuivre son activité contentieuse au travers d'une association d'avocats.

La commission a ensuite adopté l'amendement n° 2.

Article 5 Modalités de remplacement, en cas de vacance, des membres du Conseil supérieur n'appartenant pas à l'ordre judiciaire			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	3	Délai de remplacement, en cas de vacance, des membres non magistrats du CSM	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 3 précisant que, en cas de vacance d'un des membres non magistrats du CSM, le remplacement devait intervenir dans un délai de trois mois, comme pour tous les autres cas de remplacement.

Article additionnel après l'article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	4	Exigences d'impartialité des membres du CSM	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 4 afin :

- de consacrer dans le projet de loi organique les exigences déontologiques s'imposant aux membres du CSM et aux personnes dont ils s'attachent les services dans l'exercice de leurs missions ;
- de préciser l'interdiction faite aux membres du CSM de délibérer ou de procéder à des actes préparatoires pour les affaires qui concernent un magistrat vis-à-vis duquel leur impartialité n'est pas garantie ;
- de charger le président de chacune des formations du CSM de veiller au respect des obligations ainsi décrites.

Article 7 Désignation du secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature et de ses adjoints éventuels, intitulé et durée d'exercice de leurs fonctions			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	5 rect	Modification du mode de désignation du secrétaire général du CSM	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 5 rect :

- modifiant le mode de désignation du secrétaire général du CSM, afin qu'il soit désigné par décret du Président de la République sur proposition

conjointe du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette cour, après avis du CSM ; en réponse à **Mme Virginie Klès, M. Jean-Jacques Hyest**, président, a précisé que le Président de la République, chargé par la Constitution de nommer aux emplois civils et militaires de l'Etat, était lié par la proposition des deux chefs de la Cour de cassation ;

- rétablissant la durée de son mandat et la limite prévue à la durée d'exercice de ses fonctions que l'article supprimait.

Article 8			
Règles de convocation des formations du Conseil supérieur de la magistrature			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	6	réactionnel	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 6 de nature rédactionnelle.

Article 9			
Règles de convocation des formations du Conseil supérieur de la magistrature			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	7 rect	Abaissement du quorum en matière disciplinaire	Adopté

La commission a examiné l'amendement 7 rectifié réduisant le quorum des formations du CSM siégeant en matière disciplinaire à sept plus le président, au lieu de huit plus le président comme le propose le projet de loi organique. Le rapporteur a indiqué que cet amendement visait à adapter le quorum au mécanisme de rétablissement de la parité entre membres magistrats et non magistrats, qu'il proposait par ailleurs, et à la règle du déport obligatoire des membres appartenant à la commission des requêtes, qui ne pourront siéger dans la formation disciplinaire.

Après que **M. Pierre-Yves Collombat** eut jugé regrettable un tel abaissement de quorum, de nature, selon lui, à affaiblir la légitimité des décisions du CSM en matière disciplinaire, la commission a adopté l'amendement 7 rectifié.

Article 11			
Commission des requêtes chargée du filtrage des plaintes des justiciables			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	8	Création d'une ou plusieurs commissions des requêtes	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 8 qui vise à créer une ou plusieurs commissions des requêtes chargées du filtrage des plaintes des justiciables. **M. Jean-René Lecerf**, rapporteur, a précisé que chacune d'entre elles examinerait à la fois les plaintes visant des magistrats du siège et celles concernant les magistrats du parquet afin d'assurer l'unification de la jurisprudence et de favoriser l'émergence d'un bloc commun de déontologie. L'amendement, par ailleurs, complète les règles de déport applicables aux membres de l'instance de filtrage en interdisant aux membres de la commission des requêtes de siéger dans la formation disciplinaire lorsque celle-ci est saisie, par le garde des Sceaux ou par un chef de cour, de faits identiques à ceux dénoncés par un justiciable dont la commission a rejeté la plainte.

Article additionnel après l'article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	9	Maintien de la parité des formations disciplinaires	Adopté

La commission a examiné l'amendement n° 9 tendant à créer un mécanisme garantissant, par tirage au sort, que, en cas d'absence ou d'empêchement d'un ou de plusieurs conseillers, les formations siégeant en matière disciplinaire comporteraient le même nombre de membres magistrats et non magistrats.

M. Jean-Jacques Hiest, président, et **M. Bernard Frimat** ont observé que cette proposition traduisait la volonté du Constituant d'établir une parité en matière disciplinaire. Soutenu par **Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**, **MM. Pierre-Yves Collombat** et **Jean-Pierre Sueur**, l'amendement a été adopté.

Article 12 Compétences de la formation plénière			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	10	Précision	Adopté

Article additionnel après l'article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	11 rect	Précision apportée à la définition de la faute disciplinaire	Adopté

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a présenté son amendement n° 11 destiné à clarifier la portée de la définition de la faute disciplinaire au regard des actes juridictionnels en inscrivant, dans le statut des magistrats, la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'application du principe de l'absence de responsabilité du juge à raison de ses décisions juridictionnelles : pour le Conseil, ce principe s'efface lorsqu'une décision de justice devenue définitive constate que le magistrat a commis une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties. Le rapporteur a souligné que la faute disciplinaire ne pourrait donc être établie que si sont remplis les trois critères de la gravité de la violation, de l'intentionnalité de celle-ci et de sa mention dans une décision de justice devenue définitive. Approuvé par **M. Jean-Jacques Hyst**, président, l'amendement a été adopté.

Article 17 Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège et du parquet			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	12	Relèvement du délai imparti au CSM pour statuer	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 12 pour prévoir, d'une part, que le CSM saisi d'une demande d'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat du siège statue dans un délai de quinze jours au lieu des huit prévus par le texte initial du projet de loi organique et, d'autre part, que, en toute

hypothèse, le prononcé de la mesure relèverait du CSM et non, à titre conservatoire, du premier président de la Cour de cassation, président du conseil de discipline des magistrats du siège comme le prévoit le projet du Gouvernement.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a souligné l'extrême gravité des faits pouvant fonder l'interdiction temporaire d'exercice.

Article 18 Saisine disciplinaire du CSM par tout justiciable			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	13 rect	Précision de la procédure	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 13 rectifié qui vise respectivement à prendre en compte la création d'une ou plusieurs commissions des requêtes communes aux magistrats du siège et du parquet au lieu des sections spécialisées pour le siège ou le parquet, à permettre à tous les justiciables de saisir le CSM, même si le grief qu'ils évoquent concerne un juge des tutelles ou un juge des enfants qui demeure saisi de la procédure, à prévoir que les plaintes ne sont plus recevables après un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure, que le magistrat mis en cause est informé dès que la commission des requêtes n'estime pas une plainte manifestement infondée ou irrecevable et qu'elle s'engage dans la vérification de la possible qualification disciplinaire des faits, et, enfin, que la commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause lorsqu'elle examine la possibilité d'une qualification disciplinaire des faits.

Article 19 Désignation d'un rapporteur pour l'examen des plaintes des justiciables visant les magistrats du siège			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	14	Harmonisation des conditions d'information des magistrats du siège et du parquet	Adopté

Article 20 Désignation d'un expert par le rapporteur du CSM au cours de l'enquête disciplinaire			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	15	Désignation du magistrat chargé d'entendre le magistrat visé par une poursuite disciplinaire	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 15 rectifié pour permettre au CSM de confier à un magistrat d'un rang au moins égal à celui du magistrat mis en cause, ou à un ancien membre du CSM, la mission d'entendre le magistrat visé par une poursuite disciplinaire, d'entendre le plaignant ou des témoins et de réaliser tous actes d'investigation utiles, sous l'autorité du rapporteur du Conseil supérieur.

Article 24 Procédure d'interdiction temporaire d'exercice applicable aux magistrats du siège et du parquet			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	16	Harmonisation des conditions d'examen des demandes d'interdiction temporaire d'exercice visant les magistrats du siège et du parquet	Adopté avec modifications

La commission a examiné l'amendement n° 16 tendant à harmoniser les conditions d'examen des demandes d'interdiction temporaire d'exercice visant les magistrats du siège et du parquet, confiant ainsi, en toute hypothèse, la décision au CSM. Sur ce point, **M. Jean-René Lecerf**, rapporteur, a déclaré que, après avoir entendu les arguments développés le matin même devant la commission par le garde des Sceaux, il s'en remettait à la sagesse de la commission.

Après l'intervention de **M. Jean-Jacques Hyest**, président, la commission a opté pour que la décision d'interdiction temporaire d'exercice relève, pour les magistrats du parquet, du garde des Sceaux. En revanche, l'avis sur le prononcé serait formulé par la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet dans un délai de quinze jours et non par son seul président, le procureur général près la Cour de cassation, dans un délai de huit jours. Ainsi modifié, l'amendement a été adopté.

Article 25			
Saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature par tout justiciable			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	17 rect	Précision de la procédure	Adopté

La commission a adopté l'amendement n° 17 rectifié qui vise à prendre en compte la création d'une ou plusieurs commissions des requêtes communes aux magistrats du siège et du parquet, à prévoir respectivement que les plaintes ne sont plus recevables après un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure, que le magistrat mis en cause est informé dès que la commission des requêtes n'estime pas une plainte manifestement infondée ou irrecevable et qu'elle s'engage dans la vérification de la possible qualification disciplinaire des faits, et, enfin, que la commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause lorsqu'elle examine la qualification disciplinaire des faits. **M. Jean-René Lecerf**, rapporteur, a précisé que cet amendement reprenait pour les magistrats du parquet ce qui avait été adopté précédemment pour les magistrats du siège. Le justiciable aurait donc la possibilité de saisir le CSM lorsque le parquet ou le parquet général auquel appartient le magistrat mis en cause demeure saisi de la procédure, à la condition que les manquements évoqués et la nature de la procédure le justifient.

Article 29			
Dispositions transitoires			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Lecerf, rapporteur	18	Coordination	Adopté

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a enfin fait valoir que, sans que cela relève de la loi organique, il convenait d'engager le Gouvernement à transférer le budget du CSM de la mission « justice » vers celle des « pouvoirs publics », pour asseoir un peu plus l'indépendance de l'institution, comme M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois pour le budget de la justice, en a exprimé le souhait à plusieurs reprises par le passé.

La commission a adopté le projet de loi organique ainsi rédigé.

ANNEXE 1

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DU MARDI 29 SEPTEMBRE 2009

**Mme Michèle ALLIOT-MARIE,
ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés**

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, a exposé les principales dispositions du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution.

Elle a rappelé que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait modernisé les attributions et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature (CSM), le projet de loi organique tendant à mettre en œuvre cette réforme. Elle a expliqué que la justice était l'un des piliers de l'unité de la France et que la confiance des Français dans l'autorité judiciaire était essentielle. Elle a indiqué que l'enjeu de la réforme du CSM était de renforcer la confiance du citoyen dans sa justice et d'adapter celle-ci aux exigences d'une démocratie moderne.

Elle a indiqué que le projet de loi organique avait deux objectifs :

- apporter de nouvelles garanties d'indépendance à l'autorité judiciaire, ce qui conduisait à faire évoluer les attributions et la composition du CSM ;

- rapprocher la justice du citoyen, grâce à la mise en place d'une saisine directe du CSM par le justiciable.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que le projet de loi organique visait tout d'abord à mettre en œuvre les trois principes d'indépendance, d'ouverture et de transparence du CSM, posés par l'article 65 de la Constitution.

S'agissant de l'indépendance, elle a rappelé que le Président de la République cessait de présider le CSM, le garde des Sceaux perdant sa qualité de vice-président. Elle a ajouté que la procédure de nomination du secrétaire général et les modalités de réunion du CSM étaient adaptées en conséquence.

Elle a indiqué que l'ouverture se caractérisait par une modification de la composition du CSM, désormais pourvu de six personnalités qualifiées nommées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Elle a souligné que la Constitution prévoyait dorénavant la désignation d'un avocat en qualité de membre du CSM, le projet de loi organique levant en conséquence les incompatibilités de fonctions entre membre du CSM et avocat.

Elle a souligné que le principe de transparence conduisait à élargir les attributions du CSM en matière de nomination des magistrats. Elle a précisé que

les nominations des magistrats du parquet feraient désormais l'objet d'un avis du CSM, y compris s'agissant des emplois pourvus en conseil des ministres, tels que le procureur général près la cour de cassation et les procureurs généraux près des cours d'appel. Elle a fait observer qu'il en résultait une plus grande indépendance des magistrats du parquet.

Abordant la question de la saisine directe du CSM par le justiciable, **Mme Michèle Alliot-Marie** a souligné que le projet de loi organique visait à mettre en œuvre ce dispositif tout en préservant la stabilité de l'autorité judiciaire.

Elle a rappelé que cette saisine ne pouvait porter que sur la matière disciplinaire, dans la mesure où des recours existent déjà pour contester les décisions juridictionnelles ou le fonctionnement défectueux de la justice : les recours en appel et en cassation, d'une part, les actions en responsabilité contre l'Etat, d'autre part.

Elle a souligné que, à l'heure actuelle, seuls le garde des Sceaux et les chefs de cours d'appel pouvaient dénoncer au CSM les manquements des magistrats aux obligations de leurs fonctions. Elle a exposé que, désormais, tout citoyen pourrait directement saisir le CSM lorsqu'il estimera que, à l'occasion d'une procédure judiciaire, le comportement d'un magistrat doit faire l'objet d'une qualification disciplinaire.

Elle a insisté sur la nécessité d'un encadrement de ce droit de saisine afin qu'il ne conduise pas à la déstabilisation des magistrats et de l'institution judiciaire dans son entier.

Elle a expliqué que, si le texte ne prévoit pas d'exigence de forme contraignante, dans la mesure où la saisine peut s'effectuer par une simple lettre décrivant les faits et griefs allégués sans nécessité d'un recours à un avocat, il met néanmoins en place un filtrage à deux niveaux :

- d'une part, un examen de la recevabilité de la plainte, effectué par deux sections spécialisées du CSM, l'une compétente pour les magistrats du siège, l'autre compétente pour les magistrats du parquet, chargées d'examiner la qualité du requérant, l'objet de la plainte et le moment auquel celle-ci intervient. Ainsi, la plainte sera recevable si le justiciable est concerné par la procédure, si elle vise un magistrat dans l'exercice de ses fonctions et si le magistrat du siège n'est plus saisi de la procédure ou si le parquet n'est plus en charge du dossier. Elle a précisé que les présidents de ces sections pourraient rejeter les plaintes irrecevables, abusives ou manifestement infondées ;

- d'autre part, l'exigence que le comportement du magistrat soit susceptible d'être qualifié disciplinairement. A cette fin, elle a expliqué que des informations et des observations seraient recueillies par la section du CSM auprès des chefs de cours et qu'un délai de deux mois serait imparti à ces derniers pour répondre aux demandes d'information.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que cette réforme du CSM permettrait à la justice d'être plus que jamais indépendante et irréprochable, consciente de la nécessaire exemplarité des magistrats.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a souligné l'importance du droit de saisine désormais accordé à chaque justiciable, qui permettrait d'éviter certaines situations connues par le passé, où la sanction de certains magistrats dont les comportements n'étaient pas satisfaisants intervenait difficilement.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que l'activité disciplinaire du CSM était importante, et qu'elle avait déjà eu à connaître, depuis sa prise de fonction, de trois procédures disciplinaires.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a insisté sur la nécessité d'instaurer un équilibre entre la mise en cause légitime du comportement de certains magistrats et la stabilité de l'institution judiciaire. Il s'est interrogé sur les conditions de mise en œuvre de ce droit, lorsque, dans des procédures comme les tutelles, les magistrats étaient saisis de la même affaire pendant plusieurs années.

Il a estimé nécessaire que le projet de loi organique rappelle l'impossibilité de saisir le CSM pour remettre en cause les décisions juridictionnelles des magistrats.

Évoquant les turbulences actuelles concernant le statut du parquet, qui provenaient tant de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'Homme que des interrogations sur la future réforme de l'instruction, il s'est interrogé sur la possibilité de mettre en place une section de filtrage unique pour le siège et le parquet ainsi que de donner au CSM des pouvoirs équilibrés dans le cadre du prononcé de la mesure d'interdiction temporaire d'exercice.

Il a souhaité que la parité entre magistrats et non magistrats soit réellement respectée au sein des sections disciplinaires du CSM, faisant observer que cette exigence risquait d'être rompue en pratique en cas d'empêchement des magistrats d'occuper leurs fonctions.

S'agissant de la présence au sein du CSM d'un avocat, il a souligné les difficultés qu'elle pose en cas de maintien de l'exercice professionnel. Il a insisté sur l'importance que les justiciables accordent à l'apparence de la justice et s'est interrogé sur l'impression que donnerait à la partie adverse le fait de voir un avocat membre du CSM continuer à plaider.

Compte tenu du rôle important des sections de filtrage, il a demandé si celles-ci disposeraient des moyens d'investigation indispensables à l'exercice de leur mission.

S'agissant de la parité homme-femme, il a exposé que, alors que le recrutement des magistrats était très fortement féminisé, la représentation du corps restait quant à elle très masculine. Il a souhaité qu'un équilibre puisse être trouvé en la matière.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'elle était ouverte à la mise en place d'une procédure spécifique de saisine du CSM dans l'hypothèse de procédures judiciaires longues, telles que celles applicables en matière de tutelles.

S'agissant de l'unité du corps judiciaire, elle a réaffirmé qu'il n'était pas envisagé de la remettre en question, mais a estimé que la création de deux

sections de filtrage distinctes était justifiée par le texte constitutionnel lui-même. Elle a craint que la mise en place d'une section de filtrage unique soit considérée par le Conseil constitutionnel comme contraire aux dispositions de l'article 65 prévoyant deux procédures distinctes : l'une applicable aux magistrats du siège, l'autre applicable aux magistrats du parquet.

Abordant la question de l'interdiction temporaire d'exercice des membres du parquet, elle a estimé important que soit préservé en ce domaine le principe hiérarchique, qui permet par ailleurs une plus grande réactivité. Elle a jugé que conférer un tel pouvoir d'interdiction au CSM à l'encontre des magistrats du parquet pourrait soulever des difficultés pratiques.

Sur la question de la parité entre magistrats et non magistrats au sein du CSM, elle a estimé que le Constituant n'avait pas marqué sa volonté d'instituer une procédure purement paritaire, jugeant difficilement applicable en pratique un tel principe, par ailleurs susceptible de censure de la part du Conseil constitutionnel.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a rappelé que l'intention du Constituant était bien que la parité entre magistrats et non magistrats soit respectée au cours de la procédure disciplinaire.

Mme Virginie Klès a estimé que la remise en cause de la parité pouvait être fréquente en pratique, notamment lorsque les membres du CSM étaient amenés à se déporter en cas de conflit d'intérêts.

Mme Michèle Alliot-Marie a jugé que la Constitution se contentait d'imposer une composition paritaire et non un fonctionnement paritaire, ce qui pouvait expliquer le fait qu'aucune forme de suppléance n'ait été prévue. Elle a précisé que, dès lors que le quorum était atteint, le CSM était en mesure de statuer valablement.

Elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de priver l'avocat membre du CSM de l'exercice de son activité professionnelle au cours de ses fonctions et que la création d'une interdiction d'activité n'était pas envisageable en l'absence de dispositions constitutionnelles en ce sens. Elle a fait observer que cette question était avant tout d'ordre déontologique. Elle a estimé possible de réfléchir à une interdiction partielle mais non générale, en s'inspirant par exemple de l'interdiction faite aux avocats membres du Parlement de plaider contre l'Etat.

M. Pierre Fauchon a fait remarquer que ce type d'interdiction était difficile à mettre en œuvre en pratique dès lors que la plupart des avocats exercent dans des groupements d'avocats.

M. Hugues Portelli a jugé nécessaire qu'une interdiction d'exercer soit expressément prévue par le législateur.

M. Jean-Jacques Hiest, président, a estimé qu'il était peu vraisemblable que l'avocat membre du CSM soit en mesure d'utiliser sa fonction à des fins incompatibles avec ses obligations.

Mme Michèle Alliot-Marie a fait remarquer qu'il serait plus opérant d'instituer une règle au sein du CSM qui pourrait être, par exemple, que l'avocat ne participe pas à la « transparence » sur les nominations de certains magistrats dont il aurait eu à connaître au cours de ses fonctions d'avocat.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a fait observer que le CSM était saisi de 7 000 à 8 000 dossiers par an, pour 8 000 magistrats, ce qui l'amenait à statuer sur la quasi-totalité du corps.

Mme Michèle Alliot-Marie a souhaité que soit trouvée une mesure efficace afin de garantir les conflits d'intérêts, tout en restant proportionnée.

S'agissant des moyens d'investigation mis à la disposition des sections de filtrage du CSM, elle a annoncé un renforcement prochain des collaborateurs de cette institution, qui seraient amenés à préparer les décisions. Elle a rappelé que le garde des Sceaux avait également la possibilité de saisir l'inspection générale des services judiciaires afin de diligenter les enquêtes.

Concernant la parité hommes-femmes, il ne lui a pas semblé souhaitable de prévoir une réglementation particulière, estimant que la féminisation dans la représentation du corps était en marche.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a souligné que, lors des auditions, de nombreuses personnes avaient indiqué que les plaintes porteraient souvent à la fois à l'encontre des magistrats du siège et des magistrats du parquet. Il lui est donc apparu que l'existence de deux sections de filtrage pourrait conduire à l'établissement de jurisprudences divergentes, ce qui pourrait être mal ressenti par les justiciables.

Mme Michèle Alliot-Marie a fait observer que la plupart des litiges devant le CSM porteraient sur des cas individuels et que, en tout état de cause, les sections de filtrage compétentes à l'égard des magistrats du siège ou celles compétentes à l'égard des membres du parquet auraient des membres communs.

M. Patrice Gélard s'est interrogé sur la façon dont il conviendrait de protéger certains magistrats contre des mises en cause infondées, évoquant notamment le cas des juges aux affaires familiales et des procureurs. Il a demandé si l'institution d'une amende pour recours abusif était envisageable.

Il a également souhaité savoir si les justiciables pourraient accéder à l'aide juridique dans le cadre de cette procédure, s'ils faisaient appel à un avocat.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que le recours ne serait possible qu'à l'égard du comportement du magistrat et qu'il serait au préalable examiné par les sections de filtrage, ce qui devrait éliminer les recours manifestement abusifs. Elle a souligné que la réforme envisagée de l'instruction donnerait compétence au juge de l'enquête et des libertés pour connaître de l'appel contre les décisions de classement du procureur de la République. Elle a fait observer que, en tout état de cause, le magistrat injustement victime d'une plainte devant le CSM aurait la possibilité de poursuivre le plaignant sur le fondement de la dénonciation calomnieuse.

S'agissant de l'éligibilité à l'aide juridictionnelle, elle a jugé que la simplicité de la procédure ne justifierait guère en pratique l'intervention d'un avocat.

M. Richard Yung s'est interrogé sur la multiplication des sections du CSM.

En réponse, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué que le projet de loi organique prévoyait que l'examen des plaintes interviendrait dans des conditions similaires mais qu'il serait le fait de deux sections, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

● Par la commission

- **Mme Michèle Alliot-Marie**, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés
- **M. Vincent Lamanda**, premier président de la Cour de cassation
- **M. Jean-Louis Nadal**, procureur général près la Cour de cassation
- **M. Guillaume Drago**, professeur de droit à l'université Paris II
- **M. Bertrand Mathieu**, professeur de droit, président de l'Association française de droit constitutionnel

● Par le rapporteur

Ministère de la justice et des libertés

- **Mme Dominique Lottin**, directrice des services judiciaires
- **M. André Ride**, inspecteur général des services judiciaires

Conseil supérieur de la magistrature

- **M. Jean-Claude Bécane**, secrétaire général honoraire du Sénat, président de la réunion plénière du Conseil
- **M. Jean-Claude Vuillemin**, procureur général honoraire et président de la formation du parquet du Conseil
- **M. Luc Barbier**, juge au tribunal de grande instance de Paris et président de la formation du siège du Conseil

Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel

- **Mme Catherine Trochain**, première présidente de la cour d'appel de Montpellier
- **M. Hubert Dalle**, premier président de la cour d'appel de Rouen

Conférence nationale des procureurs généraux

- **M. Jean-Jacques Zirnhelt**, procureur général près la cour d'appel de Douai, président de la conférence nationale des procureurs généraux

Conférence nationale des présidents de tribunal de grande instance

- **M. François Staechele**, président du tribunal de grande instance de Metz
- **M. Jean-Paul Roughol**, président du tribunal de grande instance de Lille
- **Mme Gwenola Joly-Coz**, présidente du tribunal de grande instance de Thonon-les-Bains

Conférence nationale des procureurs de la République

- **M. Patrick Beau**, procureur de la République du tribunal de grande instance d'Amiens, président de la conférence nationale des procureurs de la République

FO magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**, membre du bureau national, vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Syndicat de la magistrature

- **Mme Emmanuelle Perreux**, présidente
- **M. Matthieu Bonduelle**, secrétaire général

Union syndicale des magistrats

- **M. Christophe Régnard**, président
- **M. Laurent Bedouet**, secrétaire général

Conseil national des barreaux

- **M. Thierry Wickers**, président
- **M. Christian Charrière-Bournazel**, vice-président
- **M. Pascal Eydoux**, vice-président

- **M. Pascal Clément**, ancien garde des sceaux, député
- **Mme Élisabeth Guigou**, ancien garde des sceaux, députée

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
	<p data-bbox="628 506 963 595" style="text-align: center;">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution</p> <p data-bbox="711 689 880 723" style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER}</p> <p data-bbox="616 790 979 947" style="text-align: center;">DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 94-100 DU 5 FÉVRIER 1994 SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</p> <p data-bbox="743 1010 852 1043" style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="576 1077 1019 1200">Après l'article 4 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, il est inséré un article 4-1 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="576 1227 1019 1350">« Art. 4-1. — Les magistrats siégeant dans la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature sont, outre son président :</p> <p data-bbox="576 1384 1019 1507">« 1° Le premier président de cour d'appel mentionné au 2° de l'article 1^{er}, pendant la première moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="576 1541 1019 1664">« 2° Le procureur général près une cour d'appel mentionné au 2° de l'article 2, pendant la seconde moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="576 1697 1019 1821">« 3° Le président de tribunal de grande instance mentionné au 3° de l'article 1^{er}, pendant la seconde moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="576 1854 1019 1977">« 4° Le procureur de la République près un tribunal de grande instance mentionné au 3° de l'article 2, pendant la première moitié de son mandat ;</p> <p data-bbox="576 2011 1019 2089">« 5° Les deux magistrats du siège mentionnés au 4° de l'article 1^{er}, pour toute la durée de leur mandat ;</p>	<p data-bbox="1090 506 1425 595" style="text-align: center;">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution</p> <p data-bbox="1173 689 1342 723" style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER}</p> <p data-bbox="1077 790 1441 947" style="text-align: center;">DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 94-100 DU 5 FÉVRIER 1994 SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</p> <p data-bbox="1204 1010 1313 1043" style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="1145 1077 1362 1111" style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p> <p><i>Art. 5.</i> — Le conseiller d'Etat qui siège dans les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature est élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« 6° Les deux magistrats du parquet mentionnés au 4° de l'article 2, pour toute la durée de leur mandat. »</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>À l'article 5 de la même loi, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>
<p style="text-align: center;">Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 65.</i> — 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.</p> <p>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 inté-</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Après l'article 5 de la même loi, sont insérés deux articles 5-1 et 5-2 ainsi rédigés :</p> <p>« <i>Art. 5-1.</i> — 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 de l'assemblée générale dudit conseil.</p> <p>« <i>Art. 5-2.</i> — Les nominations des personnalités qualifiées mentionnées à l'article 65 de la Constitution sont soumises, dans les conditions prévues par cet article, à la commission compétente en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. 5-1.</i> — L'avocat... ...avis <i>conforme</i> de l'assemblée... ...conseil.</p> <p>« <i>Art. 5-2.</i> — Les nominations des personnalités qualifiées mentionnées à l'article 65 de la Constitution <i>concourent à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. Elles</i> sont soumises,... ...assemblée. »</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

ressée.

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

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>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.</p>		
<p>Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.</p>		
<p>Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.</p>		
<p>La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.</p>		
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
<p><i>Art. 6.</i> — Les membres du Conseil supérieur sont désignés pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement.</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article 6 de la même loi est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>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.</p>	<p>« 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. »</p>	<p>« Aucun...</p>
<p>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.</p>		<p>...d'avocat. <i>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.</i> »</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 7.</i> — Il est pourvu au remplacement des membres du Conseil supérieur quinze jours au moins avant l'expiration de leurs fonctions.</p> <p>Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés aux 1° à 3° de l'article 1er ou d'un des membres visés aux 1° à 3° de l'article 2, il est procédé, dans un délai de trois mois et suivant les modalités prévues à ces articles, à une désignation complémentaire.</p> <p>Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés au 4° de l'article 1er ou au 4° de l'article 2, le magistrat dont le nom figurait, sur la liste des candidats mentionnés à l'article 4, après celui du magistrat dont le siège est devenu vacant est désigné pour achever son mandat. Si cette liste ne comporte plus de nom utile, il est procédé, dans un délai de trois mois, à une désignation complémentaire au scrutin uninominal à un tour à bulletin secret [<i>Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-445 DC du 19 juin 2001</i>].</p> <p>Les dispositions du premier alinéa de l'article 6 ne sont pas applicables aux membres désignés pour achever un mandat après la survenance d'une vacance.</p> <p>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.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Après le troisième alinéa de l'article 7 de la même loi, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats des autres membres du Conseil supérieur, ces derniers sont remplacés selon les modalités prévues pour leur désignation initiale. Les membres ainsi désignés achèvent le mandat des membres qu'ils remplacent. »</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 5</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;">« Lorsqu'une... ...remplacés, <i>dans les trois mois, selon...</i> ...remplacent. »</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 8.</i> — 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.</p> <p>Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont de droit et sur leur demande mis en position de détachement ou déchargés partiellement d'activité de service pendant la durée de leur mandat.</p> <p>Les membres du Conseil supérieur admis à l'honorariat continuent à siéger jusqu'à l'expiration de leur mandat.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Au premier alinéa de l'article 8 de la même loi, les mots : « d'une promotion de grade » sont remplacés par les mots : « d'un avancement de grade, ni d'une promotion à une fonction hors hiérarchie, » et le mot : « mutation » est remplacé par les mots : « nomination à un autre emploi ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Article 6 bis (nouveau)</i></p> <p><i>Après l'article 10 de la même loi, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. 10-1. – Les membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité. Ils veillent au respect de ces mêmes exigences par les personnes dont ils s'attachent les services dans l'exercice de leurs fonctions.</i></p> <p><i>« Aucun membre du Conseil supérieur ne peut délibérer ni procéder à des actes préparatoires sur une affaire lorsque sa présence ou sa participation pourrait entacher d'un doute l'impartialité de la décision rendue.</i></p> <p><i>« Le président de chaque formation du Conseil supérieur prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations du présent article. »</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p><i>Art. 11.</i> — Un magistrat, choisi parmi les magistrats 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 ne peut exercer aucune autre fonction. Il peut être renouvelé une fois dans ses fonctions.</p> <p>Il peut être assisté d'un ou plusieurs adjoints désignés dans les mêmes conditions.</p> <p>Les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur ainsi que l'organisation du secrétariat sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>—</p> <p>Article 7</p> <p>Le premier alinéa de l'article 11 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« 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, 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. »</p>	<p>—</p> <p>Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Le...</p> <p>...Cour, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, parmi...</p> <p>...fonction. Il est désigné pour la durée du mandat des membres du Conseil et peut être renouvelé une fois dans ses fonctions. »</p>
<p><i>Art. 13.</i> — Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation de son président ou, le cas échéant, du ministre de la justice, vice-président.</p>	<p>Article 8</p> <p>À l'article 13 de la même loi, les mots : « de son président ou, le cas échéant, du ministre de la justice, vice-président » sont remplacés par les mots : « du président de la formation ».</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 13 de la même loi est ainsi rédigé :</p> <p>« Chacune des formations du Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation de son président. »</p>
	<p>Article 9</p> <p>L'article 14 de la même loi est ainsi modifié :</p> <p>1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« 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</p>	<p>Article 9</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p><i>Art. 14.</i> — Pour délibérer valablement, chacune des formations du Conseil supérieur doit comprendre, outre le président de séance, au moins cinq de ses membres.</p>	<p>ou du parquet de la Cour de cassation, membre de la formation compétente. » ;</p> <p>2° <i>Au premier alinéa devenu deuxième, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « huit » ;</i></p>	<p>2° <i>Le premier alinéa est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« 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. »</i></p>
<p>Les propositions et avis de chacune des formations du Conseil supérieur sont formulés à la majorité des voix.</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
<p><i>Art. 16.</i> — Pour 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.</p>	<p>À l'article 16 de la même loi, les mots : « autres que celles pourvues en conseil des ministres » sont supprimés.</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 18.</i> — Le Président de la République et le ministre de la justice n'assistent pas aux séances relatives à la discipline des magistrats.</p>	<p>Article 11</p>	<p>Article 11</p>
<p>Lorsqu'elle siège en formation disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature se réunit sur convocation du premier président de la Cour de cassation ou du</p>	<p>L'article 18 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p><i>« Art. 18.</i> — L'examen des plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature est confié à une ou plusieurs sections. Chaque section 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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>« Art. 18.</i> — 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 :</p> <p><i>« - d'un magistrat du siège issu de la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège, élu par</i></p>

Texte en vigueur

procureur général près ladite cour.

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 du Conseil supérieur de la magistrature.

Art. 50-3 et 63. — Cf. infra.

Texte du projet de loi organique

« *Le président de la section 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 section dont ils sont membres.*

« *La section 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 section 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.*

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

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.*

(Alinéa sans modification).

Article 11 bis (nouveau)

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

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">—</p> <p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">Article 12</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">« Art 18-1. — <i>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. À défaut d'égalité, il est procédé par tirage au sort pour la rétablir.</i> »</p>
<p><i>Art. 64.</i> — Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.</p>	<p>I. — Après l'article 20-1 de la même loi, il est inséré un article 20-2 ainsi rédigé :</p>	<p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.</p>	<p>« <i>Art. 20-2.</i> — 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. Elle élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. »</p>	<p>« <i>Art. 20-2.</i> — La...</p>
<p>Une loi organique porte statut des magistrats.</p>	<p>Les magistrats du siège sont inamovibles.</p>	<p>...Constitution, et pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Elle élabore...</p>
<p><i>Art. 65.</i> — <i>Cf. supra.</i></p>		<p>...magistrats. »</p>
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p>		<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 20.</i> — 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'École nationale de la magistrature.</p>	<p>II. — Le dernier alinéa de l'article 20 de la même loi est abrogé.</p>	
<p>Tous les ans, le Conseil supérieur de la magistrature publie le rapport d'activité de chacune de ses formations.</p>		
<p>Il élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS MODIFIANT L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE</p> <p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>L'article 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS MODIFIANT L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE</p> <p style="text-align: center;">Article 13</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 38.</i> — 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.</p>	<p style="text-align: center;"><i>« 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. »</i></p>	
<p><i>Art. 39.</i> —</p> <p>Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade.</p>	<p style="text-align: center;">Article 14</p> <p>L'article 38-1 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;"><i>« 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.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« 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.</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 14</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>.....</p> <p><i>Art. 38-1.</i> — Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.</p>	<p>« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.</p> <p>« 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.</p> <p>« 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. »</p>	<p><i>Article 14 bis (nouveau)</i></p> <p><i>Après le premier alinéa de l'article 43 de la même ordonnance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive. »</i></p>
<p><i>Art. 43.</i> — Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.</p>		
<p>Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 45.</i> — Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :</p> <p>1° La réprimande avec inscription au dossier ;</p> <p>2° Le déplacement d'office ;</p> <p>3° Le retrait de certaines fonctions ;</p> <p>3° <i>bis</i> L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ;</p> <p>4° L'abaissement d'échelon ;</p> <p>4° <i>bis</i> L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;</p> <p>5° La rétrogradation ;</p> <p>6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;</p> <p>7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p>L'article 45 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p> <p>1° Au 1°, les mots : « La réprimande » sont remplacés par les mots : « Le blâme » ;</p> <p>2° Au 7°, après le mot : « suspension » sont insérés les mots : « , totale ou partielle, ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 49.</i> — Le conseil de discipline des magistrats du siège est composé conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.</p>	<p style="text-align: center;">Article 16</p> <p>L'article 49 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 49.</i> — Le conseil de discipline des magistrats du siège est composé conformément aux dispositions de l'article 65 de la Constitution et de l'article 14 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 16</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>L'article 50 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p style="text-align: center;">Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.</p>	<p>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 » ;</p>	<p>1° <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 50. — Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut, s'il y a urgence et après avis des chefs hiérarchiques, proposer au Conseil supérieur de la magistrature d'interdire au magistrat du siège faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires. 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.</i></p>	<p>2° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :</p>	<p>2° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>« 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 huit jours suivant sa saisine. » ;</p>	<p>« Les...</p>
	<p>3° Après le premier alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>...dans les quinze jours suivant sa saisine. » ;</p>
	<p>« En cas d'impossibilité pour le Conseil supérieur de se réunir dans les huit jours, le premier président de la Cour de cassation, en qualité de président de la formation du Conseil supérieur compétente à l'égard des magistrats du siège statuant comme conseil de discipline, décide dans ce délai s'il y a lieu de prononcer à titre conservatoire</p>	<p>3° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Si, à l'expiration d'un délai de deux mois, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi par le garde des sceaux, ministre de la justice, dans les conditions prévues à l'article 50-1, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets.</p>	<p><i>une mesure d'interdiction temporaire. En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par le magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation membre du Conseil supérieur.</i></p> <p><i>« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit ensuite dans un délai de quinze jours pour statuer sur la proposition d'interdiction temporaire formée par le garde des Sceaux, par le premier président de cour d'appel ou par le président de tribunal supérieur d'appel. En l'absence de décision du Conseil supérieur dans ce délai, lorsque le président du conseil de discipline a pris une décision d'interdiction temporaire d'exercice dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, l'interdiction cesse de plein droit de produire ses effets.</i></p> <p><i>« 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. » ;</i></p> <p>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 <i>ou, le cas échéant, par son président</i> » ; 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 ».</p>	<p>Supprimé.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>4° Au...</p> <p>...discipline » ; les mots...</p> <p>...50-2 ».</p>
	<p>Article 18</p> <p>Après l'article 50-2 de la même ordonnance, il est inséré un article 50-3 ainsi rédigé :</p> <p><i>« 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</i></p>	<p>Article 18</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>« Art. 50-3. — (Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature</p>	<p>magistrat.</p> <p>« À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure. Elle peut être présentée jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois suivant la décision définitive 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.</p>	<p>« 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.</p>
<p>Art. 18. — Cf. supra.</p>	<p>« La plainte est d'abord examinée par une section du Conseil supérieur composée de membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.</p>	<p>« 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.</p>
	<p>« Le président de la section peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.</p>	<p>« 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.</p>
	<p>« Lorsque la section du Conseil supérieur n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée, 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 section 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.</p>	<p>« Le président de la commission des requêtes peut... ...ou irrecevables.</p>
		<p>« Lorsque la commission des requêtes du Conseil supérieur... ...infondée, elle en informe le magistrat mis en cause. Elle sollicite...</p>
		<p>...par la commission des requêtes du Conseil supérieur...</p>
		<p>...justice.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p><i>Art. 50-1.</i> — 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.</p>	<p>« Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la <i>section</i> du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte à la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège.</p>	<p>« <i>La commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause.</i></p>
<p><i>Art. 50-2.</i> — Le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel.</p>	<p>« 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.</p>	<p>« Lorsqu'elle... ...disciplinaire, la <i>commission des requêtes</i> du Conseil... ...siège.</p>
<p>Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires.</p>	<p>« Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour visé au <i>cinquième</i> 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.</p>	<p>« Le... ...visé au <i>sixième</i> alinéa... ...disciplinaire.</p>
<p>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.</p>	<p>Article 19</p>	<p>Article 19</p>
<p><i>Art. 51.</i> — Dès la saisine du conseil de discipline, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.</p>	<p>« La décision de rejet de la <i>plainte</i> est <i>insusceptible</i> de recours. »</p>	<p>« La décision de rejet <i>n'est susceptible d'aucun</i> recours. »</p>
<p>Le Premier président de la Cour de cassation, en qualité de président du</p>	<p><i>L'article 51 de la même ordonnance est ainsi modifié :</i></p>	<p><i>1° Au premier alinéa, les mots : « du conseil de discipline » sont remplacés par les mots : « du Conseil supérieur de la magistrature » ;</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>conseil de discipline, désigne un rapporteur parmi les membres du conseil. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête.</p>	<p>Le deuxième alinéa <i>de l'article 51 de la même ordonnance</i> 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 section du Conseil supérieur mentionnée à l'article 50-3. »</p>	<p>2° Le deuxième alinéa est complété par une...</p>
<p>Le Conseil supérieur de la magistrature peut interdire au magistrat incriminé, même avant la communication de son dossier, l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive. Cette interdiction ne comporte pas privation du droit au traitement. Cette décision ne peut être rendue publique.</p>		<p>...50-3. »</p>
<p><i>Art. 50-3. — Cf. supra.</i></p>	<p>Article 20</p>	<p>Article 20</p>
<p><i>Art. 52. —</i> 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.</p>	<p><i>La dernière phrase du premier alinéa de l'article 52 de la même ordonnance est complétée par les mots : « et peut procéder à la désignation d'un expert ».</i></p>	<p><i>Le premier alinéa de l'article 52 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</i></p>
<p>Le magistrat incriminé peut se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau.</p>		<p><i>« 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. »</i></p>
<p>La procédure doit être mise à la disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition.</p>	<p>Article 21</p>	<p>Article 21</p>
<p><i>Art. 53. —</i> Lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant le conseil de discipline.</p>	<p>L'article 53 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>« Lorsque le Conseil supérieur a été saisi à l'initiative d'un justiciable,</p>	<p>« Lorsque...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<hr/> <p><i>Art. 50-3. — Cf. supra.</i></p>	<hr/> <p>l'audience disciplinaire ne peut se tenir avant l'expiration d'un délai de trois mois après que le garde des Sceaux, ministre de la justice, a été avisé dans les conditions prévues au <i>huitième</i> alinéa de l'article 50-3. »</p>	<hr/> <p>...prévues au <i>dixième</i> alinéa... ...50-3. »</p>
	<p>Article 22</p>	<p>Article 22</p>
	<p>Après l'article 57 de la même ordonnance, il est inséré un article 57-1 ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
	<p>« <i>Art. 57-1.</i> — 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.</p>	
	<p>« 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. »</p>	
	<p>Article 23</p>	<p>Article 23</p>
<p><i>Art. 58.</i> — La décision rendue est notifiée au magistrat intéressé en la forme administrative. Elle prend effet du jour de cette notification.</p>	<p>L'article 58 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
	<p>« Le recours contre la décision de la formation disciplinaire n'est pas ouvert à l'auteur de la plainte. »</p>	
	<p>Article 24</p>	<p>Article 24</p>
	<p>L'article 58-1 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 58-1.</i> — Le garde des sceaux, ministre de la justice, saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat du parquet, peut, s'il y a urgence, et sur proposition des chefs hiérarchiques, après avis de la</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « et sur proposition des chefs hiérarchiques, après » sont remplacés par les</p>	<p>1° <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du parquet, interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires. La décision d'interdiction temporaire, prise dans l'intérêt du service, ne peut être rendue publique ; elle ne comporte pas privation du traitement.</p>	<p>mots : « après consultation des chefs hiérarchiques et » et après le mot : « enquête » sont ajoutés les mots : « administrative ou pénale » ;</p>	<p>2° (Alinéa sans modification).</p>
	<p>2° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :</p>	<p>« Les...</p>
	<p>« 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 huit jours suivant sa saisine. » ;</p>	<p>...délai de quinze jours... ...saisine. » ;</p>
	<p>3° Après le premier alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>
	<p>« En cas d'impossibilité pour le Conseil supérieur de se réunir dans le délai de huit jours, le procureur général près la Cour de cassation, en qualité de président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, rend dans ce délai un avis sur l'interdiction. En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par le magistrat du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation membre du Conseil supérieur.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
	<p>« Lorsque l'interdiction temporaire a été prononcée à la suite de l'avis rendu par le procureur général près la Cour de cassation dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, saisie à cet effet par le garde des Sceaux, ministre de la justice, émet, dans un délai de quinze jours suivant la notification de la mesure, un avis sur la prolongation, jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires, de l'interdiction temporaire. Si à l'expiration d'un délai de soixante-douze heures suivant l'avis émis par le</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Si, à l'expiration d'un délai de deux mois, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été saisi, l'interdiction temporaire cesse de plein droit de produire ses effets.</p>	<p><i>Conseil supérieur de la magistrature, l'interdiction temporaire d'exercice n'a pas été prolongée par le garde des Sceaux, ministre de la justice, elle cesse de plein droit de produire ses effets.</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 63.</i> — Le garde des sceaux, ministre de la justice, saisit le procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet, des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat du parquet.</p>	<p>« 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. » ;</p>	<p><i>4° (Sans modification).</i></p>
<p>Le procureur général près la Cour de cassation est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel.</p>	<p>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 ».</p>	<p>Article 25 <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires.</p>	<p>Article 25 L'article 63 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p>	<p><i>1° (Sans modification).</i></p>
	<p>1° Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« 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. » ;</p>	<p><i>2° (Sans modification).</i></p>
	<p>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 » ;</p>	<p><i>3° Après le troisième alinéa, sont</i></p>
	<p>3° Après le troisième alinéa, <i>il</i></p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

est inséré huit 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.

« 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. Elle peut être présentée *jusqu'à* l'expiration d'un délai de six mois suivant la décision *définitive* 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 *section* peut rejeter les plaintes manifestement abusives ou irrecevables.

« Lorsque la *section* du Conseil supérieur n'a pas déclaré la plainte irrecevable ou manifestement infondée, 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 *section* 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 ma-

insérés dix alinéas ainsi rédigés :

(Alinéa sans modification).

« 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...

...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...

...cause.

« Le président de la *commission des requêtes* peut...
...irrecevables.

« Lorsque la *commission des requêtes* du Conseil...
...infondée, elle *en informe le magistrat mis en cause.* Elle sollicite...

...faite par la *commission des requêtes* du Conseil...

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>Dès cette saisine, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé.</p> <p>Le président de cette formation de discipline désigne, en qualité de rapporteur, un membre de cette formation. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête. Les dispositions de l'article 52 sont applicables.</p> <p><i>Art. 64.</i> — Lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant la formation compétente du Conseil supérieur.</p>	<p>—</p> <p>gistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la justice.</p> <p>« Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la <i>section</i> du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet.</p> <p>« 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.</p> <p>« Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour visé au <i>septième</i> 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.</p> <p>« La décision de rejet de la plainte est insusceptible de recours. » ;</p> <p>4° Au quatrième alinéa <i>devenu onzième</i>, le mot : « cette » est remplacé par le mot : « la » et après le mot : « saisine » sont ajoutés les mots : « du Conseil supérieur de la magistrature » ;</p> <p>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 <i>section</i> du Conseil supérieur visée aux alinéas précédents. »</p> <p>Article 26</p> <p>Après le premier alinéa de l'article 64 de la même ordonnance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi à l'initiative</p>	<p>—</p> <p>...de la justice.</p> <p>« <i>La commission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause.</i></p> <p>« Lorsqu'elle...</p> <p>...disciplinaire, la <i>commission des requêtes</i> du Conseil...</p> <p>...parquet.</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« Le... ...visé au <i>huitième</i> alinéa...</p> <p>...disciplinaire.</p> <p>« La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours. » ;</p> <p>4° Au quatrième alinéa, le mot...</p> <p>...magistrature » ;</p> <p>5° Après...</p> <p>...plainte par la <i>commission des requêtes</i> du Conseil... ...précédents. »</p> <p>Article 26</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> <p>« Lorsque...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Les règles déterminées par les articles 54, 55 et 56 sont applicables à la procédure devant cette formation.</p>	<p>d'un justiciable, l'audience ne peut pas se tenir avant l'expiration d'un délai de trois mois après que le garde des Sceaux, ministre de la justice, a été avisé dans les conditions prévues au dixième alinéa de l'article 63. »</p>	<p>...prévues au douzième alinéa de l'article 63. »</p>
	<p>Article 27</p>	<p>Article 27</p>
	<p>Il est rétabli, dans la même ordonnance, un article 65-1 ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
	<p>« Art. 65-1. — Lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une faute disciplinaire, la formation compétente du Conseil supérieur émet, en cas de partage égal des voix, un avis en faveur de l'absence de sanction.</p>	
	<p>« Lorsqu'elle a constaté l'existence d'une faute disciplinaire, l'avis émis sur la sanction est pris 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. »</p>	
<p>Art. 66. — Lorsque le garde des sceaux, ministre de la justice, entend prendre une sanction plus grave que celle proposée par la formation compétente du Conseil supérieur, il saisit cette dernière de son projet de décision motivée. Après avoir entendu les observations du magistrat intéressé, cette formation émet alors un nouvel avis qui est versé au dossier du magistrat intéressé.</p>	<p>Article 28</p>	<p>Article 28</p>
<p>La décision du garde des sceaux, ministre de la justice, est notifiée au magistrat intéressé en la forme administrative. Elle prend effet du jour de cette notification.</p>	<p>L'article 66 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
	<p>« Le recours contre la décision prise à la suite de l'avis de la formation disciplinaire n'est pas ouvert à l'auteur de la plainte. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<hr/> Constitution du 4 octobre 1958	<hr/> CHAPITRE III DISPOSITIONS FINALES Article 29 I. — Jusqu'à sa première réunion dans sa composition issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V ^e République, le Conseil supérieur de la magistrature exerce les compétences qui lui étaient conférées en vertu de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à la même loi. II. — Toutefois, les dispositions des articles 16 et 23 s'appliqueront aux mesures d'interdiction temporaire dont le garde des Sceaux ou les chefs de cour saisiront le Conseil supérieur de la magistrature, à compter de la publication de la présente loi organique.	<hr/> CHAPITRE III DISPOSITIONS FINALES Article 29 I. — <i>(Sans modification)</i> . II. — Toutefois,articles 17 et 24 s'appliqueront... ...organique.