

N° 319

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 avril 1978.

PROPOSITION
DE
LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier l'article 65 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par M. Henri CAILLAVET,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames, Messieurs,

Dans notre proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier les conditions d'exercice du droit de grâce (1), nous avons suggéré que le Président de la République exerce ce droit en Conseil supérieur de la magistrature et nous avons souligné à cette occasion la nécessité de démocratiser un organisme dont le mode de nomination actuel suscite bien des critiques tant en théorie qu'en pratique.

La présente proposition de loi constitutionnelle tend à réformer le Conseil supérieur de la magistrature, non seulement pour tenir compte de la procédure que nous souhaitons voir s'instaurer en matière de grâce présidentielle mais aussi, et surtout, parce que nous estimons que ce Conseil devrait avoir un rôle prépondérant quant à la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Aux termes de l'article 65 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République et comprend, outre le Ministre de la Justice, neuf membres désignés par le Président de la République dans les conditions fixées par une loi organique.

Le même article prévoit que ce Conseil fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles de premier président de Cour d'appel, et qu'il donne son avis dans les conditions fixées par la loi organique sur les propositions du Ministre de la Justice relatives aux nominations des autres magistrats du siège ; le Conseil supérieur de la magistrature statue en outre comme conseil de discipline des magistrats du siège et il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

Ce rappel des dispositions en vigueur fait apparaître immédiatement plusieurs inconvénients graves :

— d'une part, les conditions de désignation de ses membres ne permettent d'assurer réellement ni l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature ni l'indépendance de la magistrature elle-même ;

— d'autre part, le rôle du Conseil en matière d'avancement des magistrats est très limité puisque dans la plupart des cas il consiste à donner un simple avis sur les propositions du Ministre de la Justice ;

(1) Proposition de loi constitutionnelle n° 262 (1975-1976) tendant à modifier les articles 17 et 65 de la Constitution, présentée par MM. Henri Caillavet et Jacques Pelletier.

— de plus, les nominations ou promotions ainsi que les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet lui échappent complètement ;

— enfin, le Conseil n'a pratiquement aucun rôle en matière de défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire ou de protection des magistrats contre les outrages.

C'est sur ces quatre points et pour toutes ces raisons que nous estimons nécessaire de modifier la composition et les attributions du Conseil.

a) En ce qui concerne la désignation des membres du Conseil, afin d'éviter tout corporatisme judiciaire et également dans le souci de donner sa pleine signification à la formule selon laquelle la justice est rendue au nom du peuple français, nous pensons qu'une solution heureuse consisterait à associer des représentants des pouvoirs exécutif et législatif d'une part, et du pouvoir judiciaire d'autre part.

Ce Conseil rénové pourrait ainsi comprendre, outre le Président de la République et le Ministre de la Justice :

— trois personnalités choisies, à l'extérieur du Parlement et de la magistrature, par le Président de la République en raison de leur compétence et de leur autorité morale ;

— trois personnalités choisies par l'Assemblée Nationale et deux choisies par le Sénat, à l'extérieur du Parlement et de la magistrature, en raison de leur compétence et de leur autorité morale ;

— cinq magistrats du siège et cinq magistrats du parquet élus par leurs pairs selon une répartition tendant à assurer la représentation des différents grades de la magistrature : magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation ou des autres juridictions, magistrats du premier grade, magistrats du deuxième groupe du second grade et magistrats du premier groupe du second grade.

Les modalités d'élection des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature et de leurs suppléants seraient déterminées par une loi organique.

b) En ce qui concerne les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, il paraît indispensable que le Conseil soumette à la signature du Président de la République les propositions pour toutes les nominations, promotions ou mutations concernant des magistrats du siège.

Pour les magistrats du parquet, nous pensons que l'attribution au Conseil supérieur de la magistrature d'un pouvoir consultatif tant en matière de nomination et d'avancement que de discipline

permettrait de remédier à certaines lacunes actuelles tout en laissant subsister le pouvoir hiérarchique traditionnel du Garde des Sceaux vis-à-vis de ces magistrats.

Enfin, il est nécessaire que le Conseil supérieur de la magistrature puisse se saisir de toute affaire tendant à discréditer, directement ou indirectement, le pouvoir judiciaire.

Les dispositions pénales existantes ne sont pratiquement jamais appliquées par suite d'une carence presque constante de la Chancellerie. Plusieurs affaires concernant des propos tenus soit à l'encontre de la magistrature en général, soit à l'encontre de magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, l'ont malheureusement démontré à plusieurs reprises dans un passé récent.

Un arrêt du Conseil d'Etat en date du 14 février 1975 a d'ailleurs fort opportunément rappelé que les fonctionnaires ont droit à une protection contre les menaces, outrages, injures ou diffamation et que l'Etat est tenu de protéger ses fonctionnaires contre les menaces et attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent faire l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Le Conseil supérieur de la magistrature devrait avoir la possibilité de faire connaître publiquement son sentiment sur toute affaire de ce genre.

*
* *

Notre proposition de loi constitutionnelle tend donc en définitive à réaffirmer et à concrétiser solennellement le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature sans lequel la liberté individuelle ne peut être véritablement garantie. En outre, une telle réforme compléterait opportunément l'effort de rénovation et de modernisation de la justice entrepris depuis quelques années.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

L'article 65 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Il comprend, outre le Ministre de la Justice :

« — trois personnalités choisies par le Président de la République à l'extérieur du Parlement et de la magistrature en raison de leur compétence et de leur autorité morale, trois suppléants étant désignés dans les mêmes conditions ;

« — trois personnalités choisies par l'Assemblée Nationale et deux personnalités choisies par le Sénat à l'extérieur du Parlement et de la magistrature, en raison de leur compétence et de leur autorité morale, cinq suppléants étant désignés dans les mêmes conditions ;

« — un conseiller et un avocat général de la Cour de cassation élus respectivement par les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de cette juridiction, deux suppléants étant désignés dans les mêmes conditions ;

« — un président et un procureur général de Cour d'appel élus respectivement par les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet n'appartenant pas à la Cour de cassation, deux suppléants étant désignés dans les mêmes conditions ;

« — un magistrat du siège et un magistrat du parquet du premier grade élus respectivement par les magistrats du siège et du parquet du premier grade, deux suppléants étant désignés dans les mêmes conditions ;

« — un magistrat du siège et un magistrat du parquet du deuxième groupe du second grade élus respectivement par les magistrats du siège et du parquet du deuxième groupe du second grade, deux suppléants étant désignés dans les mêmes conditions ;

« — un magistrat du siège et un magistrat du parquet du premier groupe du second grade élus respectivement par les magistrats du siège et du parquet du premier groupe du second grade, deux suppléants étant désignés dans les mêmes conditions.

« Une loi organique détermine les modalités selon lesquelles sont élus les magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature et leurs suppléants.

« Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature sont prises à la majorité des suffrages. En cas de partage des voix, celle du Président de la République est prépondérante.

« Le Conseil supérieur de la magistrature propose à la signature du Président de la République, dans des conditions fixées par une loi organique, toutes les nominations, promotions et mutations de magistrats du siège.

« Il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation et ne comprend que les membres magistrats du siège.

« Le Conseil supérieur de la magistrature donne son avis, dans des conditions fixées par une loi organique, sur les nominations, promotions et mutations des magistrats du parquet.

« Il donne son avis à propos des mesures disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Il est alors présidé par le procureur général près la Cour de cassation et ne comprend que les membres magistrats du parquet.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut se saisir de tout fait tendant à jeter le discrédit sur un acte ou une décision juridictionnelle dans des conditions de nature à porter atteinte à l'autorité de la justice ou à son indépendance, ainsi que de tout fait constituant un outrage envers un magistrat ou un juré. Il peut nommer en son sein une commission chargée d'examiner les faits litigieux et de faire connaître publiquement ses conclusions. »