

Annexe II

Paris, 16 avril 2010

- *Amendements au projet de loi organique relatif au CSM déposés les 26 et 27 avril 2010 par Monsieur Hugues Portelli, sénateur, et débats correspondants au Sénat*
- *Communiqué du Syndicat de la magistrature du 17 mai 2010*
- *Question de Monsieur Dominique Perben, député, au garde des sceaux publiée au JO du 1^{er} juillet 2010*
- *Proposition de loi de Monsieur Jean-Jacques Hiest, sénateur, déposée le 9 juillet 2010, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*

Objet

Amendement de coordination tendant à préciser la notion de « comportement » d'un magistrat du parquet susceptible de déclencher la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable.

NB : La mention « Tombé » signifie qu'il n'y avait pas lieu de soumettre l'amendement au vote du Sénat dans la mesure où soit l'objectif poursuivi par l'amendement a été atteint par l'adoption d'un autre amendement (ex. : amendement de rédaction globale incluant la modification proposée), soit, au contraire, l'amendement était incompatible avec un amendement précédemment adopté (ex. : l'adoption d'un amendement de suppression fait tomber tous les autres).

**Projet de loi organique****Article 65 de la Constitution****N° 8 rect.**

(2ème lecture)

26 avril 2010

Service de la séance

(n° 393 , 392)

AMENDEMENT

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

présenté par

M. PORTELLI

et les membres du Groupe Union pour un Mouvement Populaire

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS ARTICLE 9

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 23-6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est abrogé.

Objet

Le présent projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution donne de lourdes charges au Premier Président de la Cour de cassation en tant que président du Conseil supérieur de la magistrature.

En conséquence, il faut supprimer la formation spéciale de la Cour de Cassation compétente en matière de question prioritaire de constitutionnalité, qu'il doit toujours présider, et laisser aux formations de droit commun de la Cour le soin de juger des questions prioritaires de constitutionnalité. Le Premier président ne jugera que les questions les plus délicates qui seront traitées par les formations les plus solennelles de la Cour qu'il préside. La procédure proposée devant la Cour de Cassation est donc celle déjà retenue par le Conseil d'Etat.

NB :La présente rectification porte sur la liste des signataires.



Service de la séance

Projet de loi organique
Article 65 de la Constitution
 (2ème lecture)
 (n° 393 , 392)

N° 9 rect. bis
 27 avril 2010

AMENDEMENT

présenté par

M. PORTELLI et Mme TROENDLE

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 13

Avant l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 35 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

magistrature est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « premier président » sont remplacés par les mots : « doyen des présidents de chambre », les mots : « procureur général près » sont remplacés par les mots : « plus ancien des premiers avocats généraux à » et après les mots : « ladite cour » sont ajoutés les mots : « , vice-président. » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le vice-président remplace le président en cas d'empêchement de ce dernier. Lorsque le doyen des présidents de chambre de la cour de cassation ou le plus ancien des premiers avocats généraux à ladite Cour est par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature en application du 1° de l'article 1 ou du 1° de l'article 2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, ou lorsqu'il est par ailleurs membre de la commission d'avancement en application du 2° du présent article, la présidence ou la vice-présidence de ladite commission est assurée respectivement par le plus ancien des présidents de chambre ou par le plus ancien des premiers avocats généraux qui n'est pas par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement en application des mêmes dispositions. »

Objet

A la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Premier président de la Cour de cassation préside désormais le CSM. Il ne peut dès lors conserver la présidence de la Commission d'avancement. En effet les attributions de celle-ci et du CSM diffèrent. La commission d'avancement a une tâche très importante : inscrire les magistrats au tableau d'avancement, c'est à dire leur faire accéder à un grade,, mais également examiner les recours sur les évaluations des magistrats et statuer sur les intégrations directes dans la magistrature). La tâche d'inscription au tableau est très distincte de celle qui incombe au CSM. Ce dernier nomme sur une fonction. Un des fondements de cette différence de tâche sur laquelle le législateur n'a pas voulu revenir est qu'une fois inscrit à un grade, un magistrat peut se voir refuser par le CSM l'accès à des fonctions du siège pour des raisons de carrière (et d'indépendance). Il importe donc que ces deux institutions, que nul n'a songé à réunir en une seule, conservent une composition différente pour exercer en toute indépendance leurs attributions. Tel est l'objet du présent amendement qui tire les conséquences de la révision constitutionnelle.



Service de la séance

Projet de loi organique

Article 65 de la Constitution

(2ème lecture)

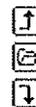
(n° 393 , 392)

N° 10

26 avril 2010

C

Conseil supérieur délibère valablement si elle comprend, outre le président de séance, au moins huit de ses membres. » - (Adopté.)



Article additionnel après l'article 9

Mme la présidente. L'amendement n° 8 rectifié, présenté par M. Portelli et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, est ainsi libellé :

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 23-6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est abrogé.

La parole est à Mme Catherine Troendle.

Mme Catherine Troendle. Le présent projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution confie de lourdes charges au premier président de la Cour de cassation en tant que président du Conseil supérieur de la magistrature.

En conséquence, il conviendrait de supprimer la formation spéciale de la Cour de cassation compétente en matière de questions prioritaires de constitutionnalité, que le premier président est toujours contraint de présider, et laisser aux formations de droit commun de cette juridiction le soin de trancher des questions prioritaires de constitutionnalité.

Le premier président ne jugerait que les questions les plus délicates, traitées par les formations de la Cour les plus solennelles. La procédure proposée devant la Cour de cassation serait donc identique à celle qui a déjà été retenue au Conseil d'État.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. La commission a hésité, car cet amendement tend à modifier des dispositions de la loi organique du 10 décembre 2009, dont l'encre est à peine sèche...

Il n'en reste pas moins que cette loi organique a créé, pour rendre des arrêts sur les questions préalables de constitutionnalité, une formation *ad hoc* qui est présidée par le premier président de la Cour de cassation et qui comprend les présidents de chambre et deux conseillers appartenant à chaque chambre spécialement concernée.

Il est vrai également que cette nouvelle mission confiée au premier président de la Cour de cassation s'ajoute à celles que lui confie la révision constitutionnelle de 2008, à savoir la présidence de la formation du siège et de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. On aurait pu y songer plus tôt...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. Et je n'insiste pas sur les obligations relatives au respect de la parité entre magistrats et non-magistrats : si le premier président ne peut assumer cette présidence, il faudra obliger un autre membre du CSM, qui cette fois serait un non-magistrat, à ne pas siéger...

On peut s'interroger sur le caractère soutenable, pour une même autorité, du cumul de tant de responsabilités, qui supposent de longs temps d'audience, *a fortiori* si le nombre des questions prioritaires de constitutionnalité connaît une augmentation. Or on sait que 132 d'entre elles ont d'ores et déjà été adressées à la Cour de cassation depuis le 1^{er} mars dernier.

Comme l'a souligné notre collègue Catherine Troendle, la loi organique du 10 décembre 2009 ne comporte pas d'indications sur les formations du Conseil d'État chargées d'exercer le filtre. Le droit commun du code de justice administrative s'applique donc à cette juridiction.

Dès lors, le maintien de la formation de filtrage de la Cour de cassation ne paraît pas indispensable. Sa suppression pourrait même alléger le traitement des questions prioritaires de constitutionnalité. Aussi la commission des lois a-t-elle émis un avis favorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. Force est de le constater, alors que plus de 220 questions prioritaires de constitutionnalité sont pendantes devant la Cour de cassation, aucune n'a encore fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel, ni d'ailleurs d'un refus de transmission.

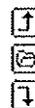
L'inadaptation du dispositif qui est actuellement prévu pour instruire ces questions n'est sans doute pas tout à fait étrangère à ce retard... Parmi les causes de ce dernier figure peut-être la charge de travail que représente la présidence du Conseil supérieur de la magistrature, qui incombera désormais au premier président de la Cour de cassation, en sus de ses autres tâches. Il ne semble donc guère opportun que celui-ci préside la formation spéciale compétente pour examiner les questions prioritaires de constitutionnalité dont la Cour est saisie.

Je m'en remets, par conséquent, à l'avis de la commission.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi organique, après l'article 9.



Article 11

(Non modifié)

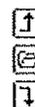
L'article 18 de la même loi organique est ainsi rédigé :

« Art. 18. - L'examen des plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature est confié à une ou plusieurs commissions d'admission des requêtes. Chaque commission d'admission des requêtes est composée, pour chaque formation du Conseil supérieur, de quatre de ses membres, deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation.

« Le président de la commission d'admission des requêtes est désigné par le président de la formation.

« Les membres de la commission d'admission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation siégeant en matière disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission d'admission des requêtes à laquelle ils appartiennent, 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 invoqués par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte.

« La commission d'admission des requêtes examine les plaintes présentées par les justiciables, dans les conditions prévues aux articles 50-3 et 63 de la même loi organique.



Article additionnel avant l'article 13

Mme la présidente. L'amendement n° 9 rectifié *bis*, présenté par M. Portelli et Mme Troendle, est ainsi libellé :

Avant l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 35 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « premier président » sont remplacés par les mots : « doyen des présidents de chambre », les mots : « procureur général près » sont remplacés par les mots : « plus ancien des premiers avocats généraux à » et après les mots : « ladite cour » sont ajoutés les mots : «, vice-président. » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le vice-président remplace le président en cas d'empêchement de ce dernier. Lorsque le doyen des présidents de chambre de la cour de cassation ou le plus ancien des premiers avocats généraux à ladite Cour est par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature en application du 1° de l'article 1 ou du 1° de l'article 2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, ou lorsqu'il est par ailleurs membre de la commission d'avancement en application du 2° du présent article, la présidence ou la vice-présidence de ladite commission est assurée respectivement par le plus ancien des présidents de chambre ou par le plus ancien des premiers avocats généraux qui n'est pas par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement en application des mêmes dispositions. »

La parole est à Mme Catherine Troendle.

Mme Catherine Troendle. À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le premier président de la Cour de cassation préside désormais le CSM. Il ne peut dès lors conserver la présidence de la commission d'avancement. En effet, les attributions de celle-ci diffèrent de celles du CSM.

La commission d'avancement joue un rôle très important : elle doit non seulement inscrire les magistrats au tableau d'avancement, c'est-à-dire les faire accéder à un grade, mais également examiner les recours sur les évaluations des magistrats et statuer sur les intégrations directes dans la magistrature.

L'inscription au tableau est une tâche tout à fait distincte de celle qui incombe au Conseil supérieur de la magistrature, lequel nomme à une fonction.

L'un des fondements sur lesquels repose cette différence de tâches, et sur laquelle le législateur n'a pas voulu revenir, est que, une fois inscrit à un grade, un magistrat peut se voir refuser par le CSM l'accès à des fonctions du siège pour des raisons de carrière, mais aussi d'indépendance.

Il importe donc que ces deux institutions, que nul n'a songé à réunir en une seule, conservent une composition différente pour exercer en toute indépendance leurs attributions. Tel est l'objet du présent amendement, qui vise à tirer les conséquences de la révision constitutionnelle.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-René Lecerf, *rapporteur.* Cet amendement tend à retirer de la liste des personnes composant la commission d'avancement le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette cour.

La commission d'avancement est chargée de dresser et d'arrêter le tableau d'avancement des magistrats ainsi que les listes d'aptitude à certaines fonctions. Elle émet des avis sur les recrutements des magistrats par les voies parallèles et statue sur les contestations relatives à l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

La disposition qui est ici proposée est motivée par l'idée que l'inscription au tableau décidée par la commission d'avancement et l'activité de nomination du Conseil supérieur de la magistrature sont deux tâches différentes, qui doivent donc être effectuées par des personnes distinctes. À ce titre, il faudrait retirer aux deux présidents des formations du CSM les compétences qui sont les leurs dans le cadre de la commission d'avancement.

Inversement, il n'est pas illégitime de considérer que les deux plus hautes autorités du siège et du parquet participent à la commission d'avancement chargée de se prononcer sur l'ensemble des magistrats, ce qui peut justifier de maintenir leur présence au sein de cette instance.

Face à ces deux arguments contradictoires, la commission souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

Mme la présidente. Quel est, donc, l'avis du Gouvernement ?

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre d'État.* Le Gouvernement émet un avis favorable sur cet amendement.

Compte tenu de l'intervention successive de la commission d'avancement et du Conseil supérieur de la magistrature dans le processus d'intégration directe à la magistrature, il semble en effet nécessaire de modifier la composition et la présidence de la commission d'avancement.

La disposition que vise à introduire cet amendement offre un mécanisme plus protecteur et s'inscrit dans une recherche constante d'impartialité.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Michel, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Michel. Nous voterons sans hésitation cet amendement, qui est proprement révolutionnaire (*Sourires*)...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* C'est vrai !

M. Jean-Pierre Michel. ... puisqu'il porte un coup à la situation hiérarchique de la magistrature.

Les membres de la commission d'avancement seront désormais élus par leurs pairs. Certes, une partie d'entre eux est élue par les membres des cours des tribunaux, au terme d'un scrutin discutable, mais il n'en reste pas moins que cet amendement va tout à fait dans le bon sens. Je remercie donc Mme le garde des sceaux d'avoir bien voulu l'accepter.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié *bis*.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi organique, avant l'article 13.

[Page précédente](#)

[Sommaire de la séance](#)

[Page suivante](#)

« Il y a quelque chose de pourri... »

Communiqués de presse, Tribunes, publié le 17 mai 2010, mis à jour le 17 mai 2010



Ce sont quatre événements qui se sont produits en moins de deux semaines. Egrenés au fil de l'actualité, ils n'ont retenu l'attention qu'un instant, trop peu pour que puisse être discernée leur forte odeur de soufre. À les regarder de plus près, le temps d'un arrêt sur images, leur juxtaposition fait sens. Chacun peut alors se convaincre de l'état d'asservissement croissant dans lequel la justice et ceux qui voudraient la servir sont maintenus. Se dessinent alors clairement la confusion volontairement entretenue quant à la place et aux missions respectives de nos institutions, et la désinvolture coupable avec laquelle sont traités les principes.

Il ne s'agit pas pour le Syndicat de la magistrature de revendiquer des égards formels pour l'institution judiciaire. Il s'agit de dévoiler la nature du traitement politique dont la justice fait aujourd'hui l'objet. Et ce traitement-là - qui devrait pourtant se heurter à des détails comme la séparation des pouvoirs, le respect des principes cardinaux de la procédure, l'attention à l'autorité de la chose jugée, l'indépendance des juges et l'égalité devant la justice - observé au prisme de cette actualité, laisse pantois.

Les atteintes portées à l'institution judiciaire dépassent désormais le seuil du tolérable et mettent gravement en péril les équilibres démocratiques.

Le 16 avril dernier, la Cour de cassation a rendu un arrêt important relatif à la « question prioritaire de constitutionnalité ». Pour résumer, alors qu'une loi organique entrée en vigueur le 1er mars précédent oblige le juge judiciaire à donner la priorité à l'examen de la constitutionnalité d'une loi avant tout examen de sa conformité aux conventions internationales, la Cour de cassation a décidé d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la conformité de cette obligation nouvelle au droit communautaire. Ce faisant, la plus haute juridiction judiciaire a ouvert la porte à une remise en cause cinglante du mécanisme qui avait pour effet de retarder et de limiter le pouvoir traditionnel du juge judiciaire de contrôler la compatibilité d'une loi avec les traités de l'Union européenne.

Point n'est besoin de s'appesantir sur les – très mauvais – procès faits par certains constitutionnalistes à cette décision qui porte en germe, il est vrai, une remise en cause abrupte de la conception hégémoniste que se fait le Conseil

constitutionnel de l'étendue de son pouvoir de contrôle, conception au demeurant bien peu compatible avec le mode de nomination partisan de ses membres...

Ce qui, en revanche, relève du scandale, c'est la façon dont les pouvoirs exécutif et législatif ont cru devoir exercer des représailles contre celui que tout accusait d'être l'instigateur de cette jurisprudence jugée factieuse, le premier président de la Cour de cassation. Ce fut d'abord un député, lui-même ancien garde des Sceaux, n'hésitant pas à interroger benoîtement Michèle Alliot-Marie sur la façon dont elle « envisageait les suites de cette affaire » (comment mieux dire, dans le méta-langage du parlement, qu'une mesure de rétorsion s'imposait ?). Ce furent surtout deux amendements votés, avec l'accord du gouvernement, à l'occasion de l'examen au Sénat d'une loi sur le Conseil supérieur de la magistrature. Le premier supprime purement et simplement la composition de la Cour de cassation chargée de statuer sur la transmission des « questions prioritaires de constitutionnalité » - celle-là même qui avait rendu quelques semaines plus tôt la décision scélérate ! Le second retire au premier magistrat de France la présidence de la Commission d'avancement, qui donne son avis sur les intégrations des magistrats et décide de leur promotion.

Que les réformes introduites par ces amendements soient souhaitables ou non importe assez peu. Ces manœuvres, organisées avec le plein soutien de la ministre de la Justice, doivent être jugées à l'aune de leurs objectifs réels : exercer sur de hauts magistrats dont l'indépendance dérange une pression peu subtile en même temps que des vexations mesquines et banaliser ainsi des atteintes renouvelées aux principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Que la garde des Sceaux ait cru bon de justifier son approbation de ces amendements par la charge de travail prétendument trop importante du premier président révèle au mieux un humour totalement déplacé, au pire un cynisme qui ne devrait pas avoir sa place à ce niveau de responsabilité.

Observée par la communauté des juristes européens, la conduite du gouvernement dans cette affaire dévalue encore la crédibilité de la France en utilisant des méthodes que l'on pensait d'un autre âge.

Mais, pour faire pression sur les juges et, si nécessaire, paralyser leur travail, le pouvoir exécutif a fait la preuve qu'il pouvait aller bien plus loin encore. Un seul exemple. La France a été condamnée, lundi 3 mai, par la cour internationale d'arbitrage à payer une indemnité extraordinaire à Taiwan : environ 600 millions de dollars. En période de crise, de « rigueur » budgétaire, l'information devrait faire sensation. Cette condamnation résulte du versement

par la France au début des années 90, via la Direction des Chantiers Navals (DCN), et Thalès-Thomson de plus de 600 millions de dollars de commissions pour « faciliter » la vente de frégates à Taiwan alors que les contrats de vente interdisaient tout versement de commissions. Il a suffi d'un changement de gouvernement à Taiwan pour que la vente soit dénoncée, que la cour d'arbitrage soit saisie, et qu'elle condamne la France à payer une indemnité égale au montant des fameuses commissions.

Or, la justice française a tenté de traquer ces sommes illicites, et une partie d'entre elles – 500 millions de dollars – a été retrouvée sur le compte en Suisse d'un intermédiaire, Andrew Wang. Afin de bloquer les comptes - ce qui aurait permis à la France de récupérer cette somme - le juge Van Ruymbeke devait obtenir la levée du secret-défense. À trois reprises, elle lui a été refusée.

Ce juge d'instruction, alors privé de tout moyen de travailler, a été contraint de débloquer l'argent et de délivrer un non-lieu dans cette affaire.

Le pouvoir exécutif a donc fait le choix, en conscience, d'empêcher la justice d'enquêter, quitte à laisser s'évaporer 500 millions de dollars et à laisser condamner la France, quelques années plus tard, à payer à nouveau la même somme.

Et pendant ce temps, on apprend que Charles Pasqua, jugé par ses pairs, a été relaxé par la Cour de Justice de la République pour deux des trois infractions qui lui étaient reprochées, et condamné pour la troisième à un an de prison avec sursis. Quatre années d'emprisonnement, une amende de 200 000 euros, ainsi que la privation de ses droits électifs avaient été requises contre lui.

Il n'est pas question ici de porter une appréciation sur cette décision, mais seulement d'observer que les conditions de jugement de Charles Pasqua ne répondent à aucune des exigences fondamentales de la justice.

La composition de cette juridiction d'exception, tout d'abord. Comment admettre en effet que les titulaires du pouvoir politique se jugent, en quelque sorte, « entre eux », et que soit quasiment écartée de la décision la seule institution qui offre des garanties d'indépendance, garanties d'autant plus nécessaires qu'il s'agit de juger une personne influente ? Comment la séparation des pouvoirs a-t-elle pu aussi paradoxalement être invoquée pour justifier cette aberration, alors qu'elle est tout aussi nécessaire dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif – qui se retrouve de facto en situation de juger – que pour l'autorité judiciaire ?

L'institution de la Cour de Justice de la République aboutit à faire juger un homme par ceux qui, naturellement, le connaissent, ont été avec lui en relation d'amitié, d'autorité ou de subordination.

La conséquence de cette grave confusion des pouvoirs et des rôles est que les juges d'un jour, souvent si prompts eux-mêmes à critiquer le travail de la justice, ont parfois adopté des comportements qui conduiraient n'importe quel magistrat devant le Conseil supérieur de la Magistrature. Tel « juge » n'a pas hésité, par exemple, à se demander publiquement, avant l'audience, s'il était bien nécessaire de juger Charles Pasqua. Telle autre, appartenant pourtant à la majorité, a honnêtement admis à la fin de l'audience : « j'ai eu l'impression que certains étaient favorables à la relaxe pure et simple avant même que le procès ait commencé ».

Évidemment, peu de questions dérangeantes ont été posées à Charles Pasqua, comme la presse s'est plu à le relever. Un des « juges » a même été jusqu'à interroger l'ancien ministre sur des pistes de réforme de la justice qu'il préconisait. Sans compter ces trois parlementaires qui se seraient endormis en pleine audience.

C'est, en définitive, une image peu glorieuse d'une peu glorieuse justice qui a été révélée par ce procès ; ne devait-il pas, pourtant, être exemplaire au regard des enjeux qu'il recélait et du rôle que les parlementaires prétendaient endosser ?

Le 5 mai enfin, les procureurs généraux étaient convoqués à l'Élysée pour entendre le président de la République discourir sur la violence scolaire. Que ce genre de politique soit conduite depuis l'Élysée au mépris de la Constitution, voilà qui n'étonne plus désormais. Mais que les procureurs généraux aillent prendre leurs instructions de politique pénale directement auprès du chef de l'État – et, in fine, participer à une pure opération de communication autour de la sécurité – témoigne superbement de cette « préfectoralisation » de la justice que l'on redoute de longue date sans toujours comprendre combien elle est déjà advenue.

Dans cette analyse des remugles de l'actualité, certains voudront voir la démonstration d'un corporatisme judiciaire. Le reproche est aisé et permet à ceux qui le brandissent d'éviter de se poser la moindre question, de s'épargner la moindre remise en cause. Ceux-là sans doute ne se sont jamais demandé à quelles fins avaient été conçues l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs – certainement pas au profit du juge, évidemment à celui des citoyens.

Ces quatre événements sont les symptômes d'une dérive de la conception que se font parlement et gouvernement de la place et de la mission de l'institution judiciaire dans la Cité, dont l'intervention n'est même plus tolérée par les autres pouvoirs.

Il ne s'agit plus aujourd'hui des seuls avatars d'une méfiance historique, et d'ailleurs parfois légitime, que l'institution judiciaire a dû longtemps assumer : ce que donnent à voir, chacun à sa façon, ces événements, c'est un climat délétère où, dans les rapports à la justice, tout est effectivement devenu possible.

Syndicat de la magistrature - 12-14, rue Charles Fourier, 75013 Paris
Tél. : 01 48 05 47 88 - Fax : 01 47 00 16 05 - [syndicat.magistrature\(a\)wanadoo.fr](mailto:syndicat.magistrature(a)wanadoo.fr)

13 ^{ème} législature		
Question N° : 2420	de M. Dominique Perben (Union pour un Mouvement Populaire - Rhône)	Question au Gouvernement
Ministère interrogé > Justice et libertés (garde des sceaux)		Ministère attributaire > Justice et libertés (garde des sceaux)
Rubrique > justice	Tête d'analyse > procédure	Analyse > contrôle de constitutionnalité. Cour de cassation. attitude

Question publiée au JO le : 01/07/2010

Réponse publiée au JO le : 01/07/2010 page : 4946

Débat

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

M. le président. La parole est à M. Dominique Perben, pour le groupe de l'Union pour un mouvement populaire.

M. Dominique Perben. Madame la garde des sceaux, le 28 avril dernier, je vous avais interrogée sur l'attitude de la Cour de cassation au regard de la question prioritaire de constitutionnalité. Un nouvel arrêt de cette cour m'amène à vous poser, avec gravité, une nouvelle question à ce sujet. Nous partageons sur tous les bancs de cette assemblée, je crois, la conviction que la question prioritaire de constitutionnalité est un progrès. Elle donne le droit nouveau à nos concitoyens de faire vérifier par le Conseil constitutionnel la conformité d'une loi à la Constitution. Les premières décisions rendues par le Conseil ont souligné cette avancée, par exemple sur la décrystallisation des pensions.

Nous avons également tous partagé la même préoccupation lorsque la Cour de cassation a, dans un arrêt surprenant, saisi le 16 avril dernier la Cour de justice de l'Union européenne. Elle espérait peut-être faire condamner cette réforme.

Cependant, reprenant presque littéralement les conditions posées par deux décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État les 12 et 14 mai, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, par un arrêt du 22 juin, que la question prioritaire de constitutionnalité est conforme au droit de l'Union européenne.

Cet arrêt ouvrait la voie à une application générale de la réforme. Or, par un nouvel arrêt du 29 juin, c'est-à-dire hier, la Cour de cassation a de nouveau mis en cause la réforme en prétendant écarter le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité. Ce nouvel arrêt pose de manière crue le problème du respect par le juge de la volonté du Parlement.

M. Guy Geoffroy. Tout à fait !

M. Dominique Perben. Il n'est pas acceptable que nos concitoyens ne puissent pas bénéficier de leur droit nouveau.

Madame la garde des sceaux, n'est-il pas maintenant nécessaire d'envisager une modification de la loi organique pour revenir sur le rôle de filtre de la Cour de cassation, et de mettre ainsi un terme à ce mauvais feuillet ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC et sur de nombreux bancs des groupes SRC et GDR.*)

M. le président. La parole est à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Je veux souligner après vous, monsieur Perben, que la Cour de justice de l'Union européenne a très clairement validé l'ensemble du dispositif de la question prioritaire de constitutionnalité, avancée importante pour nos concitoyens.

Or, hier, la Cour de cassation a estimé que, n'étant pas un juge du fond, elle ne pouvait prendre les mesures conservatoires nécessaires pour assurer, comme le demande par ailleurs la Cour de justice, les droits issus du droit communautaire, dans l'attente d'une décision sur la

constitutionnalité d'une loi. Elle en a conclu qu'elle n'était pas en mesure de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel.

Il est évident, monsieur le député, que la loi organique instituant la question prioritaire de constitutionnalité, loi votée et soutenue très au-delà des clivages partisans, doit être appliquée et respectée. Le législateur a clairement voulu qu'un justiciable puisse faire exclure de notre ordre juridique des dispositions qui ne seraient pas conformes à la Constitution. Notre devoir est de préserver l'équilibre voulu par le législateur. Si une évaluation de la loi actuelle s'avère nécessaire, nous la ferons ; s'il faut modifier cette loi pour faire respecter la volonté du législateur, nous le ferons également. *(Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC et sur de nombreux bancs du groupe SRC.)*

N° 656

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2010

**PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE**

*modifiant la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à
l'application de l'article 61-1 de la Constitution,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Jacques HYEST,
Sénateur

(Envoyée 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution un article 61-1 qui dispose :

« Lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

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

Par cette réforme, le constituant a voulu reconnaître un droit nouveau au citoyen : celui de contester la conformité de la loi qui lui est appliquée aux droits et libertés garantis par la Constitution. Ce droit nouveau implique que ce moyen de constitutionnalité soit examiné et qu'il y soit répondu (voir Conseil constitutionnel, n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, considérant 2, et n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, considérant 11).

La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution a précisé la procédure de contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*. Conformément à la volonté du constituant, elle a organisé le dispositif de la question prioritaire de constitutionnalité afin qu'il soit toujours apporté une réponse à celle-ci, ce qui interdisait à la loi organique de traiter cette question comme une question préjudicielle et ce moyen comme les autres moyens de la requête. Conformément aux indications du constituant, la loi organique organise la procédure à partir de « l'instance » lors de laquelle la question prioritaire de constitutionnalité est posée. Toujours en application de l'article 61-1, la loi organique du 10 décembre 2009 a réservé au seul Conseil constitutionnel le soin de contrôler la conformité de la disposition législative à la Constitution.

La loi organique du 10 décembre 2009 a voulu associer le Conseil d'État et la Cour de cassation à la procédure de la question prioritaire de

constitutionnalité. Ce choix est unique en Europe. Chez aucun de nos voisins un tel dispositif n'a été retenu de crainte d'un blocage du système par les cours suprêmes. Un tel blocage avait conduit en Allemagne à la suppression dès 1956 d'un filtrage par les cours avant la saisine de la Cour de Karlsruhe. Le législateur organique avait imaginé qu'une telle situation ne se produirait pas en France.

Après quelques semaines de mise en œuvre de la réforme, un tel pronostic se révèle erroné. Des questions prioritaires de constitutionnalité sont soulevées devant l'ensemble des juridictions administratives et judiciaires françaises qui les traitent « sans délai ». Le Conseil d'État exerce son rôle conformément aux dispositions de la loi organique. Tel n'est pas le cas de la Cour de cassation.

- Le 7 mai 2010, celle-ci a rendu cinq décisions (deux de renvois et trois de non-renvois) dans lesquelles elle procède elle-même au contrôle de constitutionnalité alors que la loi organique ne lui donne pour rôle que de contrôler la réunion de trois conditions dont celle du caractère sérieux du moyen soulevé.

- Le 17 mai 2010, la Cour de cassation a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel diverses questions prioritaires de constitutionnalité. Elle a argué du fait qu'était en cause non une disposition législative mais l'interprétation qu'elle en donne.

La mise en œuvre de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 et du droit nouveau reconnu à nos concitoyens est ainsi en difficulté. Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République l'a immédiatement relevé dans son bilan « *La réforme institutionnelle deux ans après* », le 17 mai 2010 :

La Cour de cassation a « décidé de ne pas transmettre au Conseil constitutionnel une question relative à la loi Gayssot réprimant le négationnisme, alors que cette question présentait sans doute un caractère sérieux, au sens de la loi organique, au regard du principe de la constitutionnalité de la liberté d'expression. Le Comité s'estime en devoir de rappeler que le pouvoir constituant et le législateur organique, suivant en cela ses propres propositions, ont confié au seul Conseil constitutionnel, et non pas aux cours suprêmes des ordres administratif et judiciaire, le contrôle de constitutionnalité au fond. »

Ce blocage ne peut perdurer alors que nos concitoyens attendent beaucoup de cette réforme qui était le principal élément à leur attention

dans la révision du 23 juillet 2008. Il est temps de remédier à ces difficultés.

Une première voie de réforme pourrait consister à supprimer le second filtre.

L'article 61-1 n'impose pas un tel double filtre. Il nécessite seulement, afin de souligner que les juridictions des deux ordres administratif et judiciaire relèvent respectivement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, que la question prioritaire de constitutionnalité soit adressée par ces cours au Conseil constitutionnel. La suppression du second filtre permettrait en outre de gagner du temps et d'éviter les difficultés d'interprétation des critères de renvoi. Le Conseil d'État et la Cour de cassation, cours suprêmes de leur ordre, continueraient alors à assurer l'information des juridictions respectives de ces ordres en tenant à jour, comme elles le font aujourd'hui, le tableau des questions prioritaires de constitutionnalité renvoyées au Conseil constitutionnel.

Une deuxième voie de réforme peut, à ce stade être préférée. Elle est moins radicale et tient compte de la variété des situations et de leur éventuelle évolution dans le temps. À cet effet, la présente proposition de loi prévoit, à l'initiative des parties, une possibilité de contestation devant le Conseil constitutionnel d'un refus de transmission. Cette procédure est inspirée du mécanisme de renvoi en grande chambre devant la Cour européenne des droits de l'homme. Le requérant devrait faire savoir dans un délai très bref (dix jours) s'il saisit à cet effet le Conseil. Celui-ci se prononcerait également dans un délai très bref (un mois) sur le point de savoir s'il admet ou non le recours. Seule la décision d'admission de la contestation par le Conseil constitutionnel devrait être motivée ce qui confirmerait qu'en principe, c'est la décision de la Cour de cassation ou du Conseil d'État qui s'impose et que son réexamen par le Conseil constitutionnel revêt un caractère exceptionnel.

Cette procédure a l'avantage de permettre au Conseil constitutionnel de pouvoir « relever » des refus de transmission excessifs, tout en conservant la logique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 selon laquelle le contrôle du Conseil constitutionnel demeure un contrôle abstrait des lois et non un réexamen en dernier ressort des affaires jugées au fond par le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Cette modification conduit à l'ajout d'un article 23-7-1 dans l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Après l'article 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « Art. 23-7-1.- La décision de ne pas saisir le Conseil constitutionnel peut être contestée devant lui par une des parties dans les dix jours de son prononcé.
- ③ « Le Conseil constitutionnel examine la contestation dans les vingt jours de son enregistrement. Il peut, par une décision motivée, déclarer la contestation admise. »