

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIXIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 1993.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE, *portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI,*

PAR M. ANDRÉ FANTON,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

*Sénat* : 1<sup>ère</sup> lecture : 231, 316 et T.A. 87 (1992-1993).

2<sup>ème</sup> lecture : 389, 395 et T.A. 112.

*Assemblée nationale* : 1<sup>ère</sup> lecture : 232 rectifié, 356 et T.A. 29.

2<sup>ème</sup> lecture : 414

Constitution.

*La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de :* M. Pierre Mazeaud, président ; MM. Jacques Floch, Jean-Jacques Hiest, Jacques Limouzy, vice-présidents ; MM. Alain Marsaud, Jean-Pierre Philibert, Xavier de Roux, secrétaires ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Ameline, MM. Emmanuel Aubert, Raymond-Max Aubert, François Baroin, Jean-Pierre Bastiani, Léon Bertrand, Raoul Béteille, Jérôme Bignon, Philippe Bonnacarrère, Mme Jeanine Bonvoisin, MM. Jean-Louis Borloo, Didier Boulaud, Jacques Brunhes, Dominique Bussereau, Mme Nicole Catala, MM. Arnaud Cazin D'Honincthun, Ernest Chénière, Henri Cuq, Jacques Cyprès, Camille Darsières, Jean-Louis Debré, Francis Delattre, Richard Dell'Agnola, Christian Demuynck, Bernard Derosier, Serge Didier, Julien Dray, Christian Dupuy, Georges Durand, Christian Estrosi, André Fanton, André Gérin, Alain Gest, Claude Goasguen, Jean-Jacques Guillet, Philippe Houillon, Pierre-Rémy Houssin, Michel Hunault, Frédéric Jalton, Jean Juventin, Gérard Larrat, Jacques Le Nay, Gérard Léonard, Alain Levoyer, Claude Malhuret, Alain Marsaud, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Pierre Pasquini, Jacques Pélissard, Daniel Picotin, Jean-Pierre Pierre-Bloch, Jean-Pierre Pont, Marcel Porcher, Daniel Poulou, Marcel Roques, Jean Rosselot, Mme Suzanne Sauvaigo, MM. Alain Suguenot, Paul-Louis Tenaillon, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Georges Tron, Paul Vergès, Yves Verwaerde, Jean-Paul Virapoullé.

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de sa séance du 1<sup>er</sup> juillet dernier, le Sénat a adopté en deuxième lecture le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI que notre Assemblée avait examiné le 23 juin.

A ce stade de la procédure parlementaire, où chacune des deux assemblées a été à même de se prononcer sur le résultat des délibérations de l'autre, comment ne pas éprouver deux sentiments contrastés ?

Le premier de ces sentiments est celui d'une relative satisfaction, à la lecture, en particulier, du rapport de la Commission des lois du Sénat, qui s'ouvre par l'affirmation de la volonté politique de celle-ci de poursuivre le dialogue avec l'Assemblée nationale et dans lequel on peut également lire qu'«aucun désaccord de fond n'oppose l'Assemblée nationale et le Sénat».

Mais un second sentiment, fait – pourquoi le cacher ? – d'une certaine déception vient aussitôt tempérer le premier, à la lecture, cette fois, du texte qui nous revient du Sénat. Il apparaît, en effet, que, sous la réserve de l'acceptation par le Sénat de la suppression des articles 6 et 7 dont l'un était relatif à l'intitulé du titre VIII de la Constitution, tandis que l'autre se bornait à l'affirmation du principe selon lequel les juges statuent au nom du peuple français, le texte dont nous sommes aujourd'hui saisis ne diffère guère de celui dont nous avons eu à connaître voici moins de dix jours.

En d'autres termes, les préoccupations exprimées par notre Assemblée ne semblent guère avoir été prises en compte au Palais du Luxembourg, puisque le Sénat a tenu à rétablir l'essentiel des dispositions qu'il avait adoptées en première lecture.

★  
★ ★

C'est ainsi que le Sénat a réitéré son souhait de voir l'extension des compétences du Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des magistrats du parquet trouver sa traduction dans la structure même de cette institution : comme dans le texte qui nous a été soumis en première lecture, le Conseil supérieur de la magistrature comporterait deux formations, compétentes l'une à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard de ceux du parquet.

On observera, en revanche, que le texte ne fait plus mention du mode de désignation des magistrats membres du Conseil supérieur et qu'ainsi disparaît la curieuse association d'élection et de tirage au sort que nous avions repoussée en première lecture. Par ailleurs, aucune divergence sérieuse n'existe plus entre les deux assemblées pour ce qui concerne les compétences du Conseil supérieur ; leurs positions se sont même rapprochées, puisque le Sénat a admis que le Conseil supérieur ne donne pas d'avis pour les nominations de magistrats du parquet aux emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres et qu'il a rétabli la procédure de consultation sur les grâces qui avait curieusement disparu du texte qu'il avait adopté en première lecture.

★  
★ ★

Des divergences réelles subsistent, en revanche, entre l'Assemblée nationale et le Sénat à propos de la Cour de justice de la République et des mesures qu'il convient de prendre pour assurer la transition du régime actuel prévu à l'article 68 de la Constitution au nouveau régime défini aux articles 68-1 et 68-2.

Même si, là encore, il est possible de déceler une ou deux amorces de rapprochement entre les positions des deux assemblées, force est de constater qu'elles ne concernent que des points relativement mineurs, sur lesquels, au demeurant, le Sénat ne semble pas avoir fait de réelles concessions, mais seulement accepté de renvoyer la décision à la discussion de la loi organique dont l'adoption sera nécessaire à la mise en oeuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles.

A titre de premier exemple de cette attitude apparemment conciliante, on citera les dispositions relatives à la présidence de la Cour de justice de la République. Redoutant les inconvénients que ne manquerait pas d'avoir la tenue d'une élection au sein d'une ins-

tance aussi restreinte que la formation de jugement de la Cour de justice, l'Assemblée nationale n'a pas accepté, en première lecture, que son président soit élu parmi ses membres magistrats et a souhaité que cette fonction soit confiée de plein droit au premier président de la Cour de cassation. Le texte qui nous revient du Sénat ne fait plus mention d'élection, mais n'entérine pas pour autant notre décision, puisqu'il se limite à indiquer, sans autre précision, que la Cour sera présidée par l'un de ses membres magistrats, la fixation des modalités de désignation de ce président se trouvant donc implicitement renvoyée à la loi organique.

Une apparence de solution, ou une solution temporaire de même nature, a été apportée à la question de savoir si les décisions juridictionnelles prises dans le cadre de la Cour de justice de la République — arrêts, décisions de la commission d'instruction ... — pourraient faire l'objet d'un pourvoi en cassation. L'Assemblée nationale avait explicitement écarté cette possibilité, en prévoyant que les arrêts de la Cour de justice ne seraient susceptibles que de pourvoi en révision. Le Sénat a supprimé cette disposition, sans revenir pour autant à son texte de première lecture. Là encore, dans le silence du texte constitutionnel, c'est à la loi organique qu'il reviendra d'apporter une réponse.

Venons-en maintenant à la véritable difficulté, pour laquelle il est exclu de différer la recherche d'une solution : il s'agit naturellement de la saisine de la Cour de justice de la République, pour laquelle le texte qui nous revient du Sénat ne s'écarte pour ainsi dire pas de celui dont nous avons été saisis en première lecture.

Le Sénat a manifesté de la manière la plus claire son attachement à une double procédure, judiciaire et parlementaire, que nous avons rejetée en première lecture avec tout autant de clarté. En outre, s'agissant de la seule saisine judiciaire, le Sénat s'est à nouveau prononcé en faveur d'une procédure dans laquelle le dépôt des plaintes des personnes physiques serait « centralisé » puisqu'il serait effectué auprès d'une commission des requêtes dont ni la nature, ni la composition, ni le rôle exact, ne se trouvent mieux définis aujourd'hui qu'hier.

On ne reprendra pas ici l'exposé des raisons de principe qui ont conduit l'Assemblée nationale, comme les auteurs du projet de loi constitutionnelle, à refuser que la Cour de justice de la République puisse être saisie par le Parlement. Qu'il suffise d'indiquer que nous ne trouvons dans le texte adopté par le Sénat

en deuxième lecture que de nouveaux motifs de nous opposer à cette procédure.

Souhaitant sans doute s'engager dans la voie d'un compromis, le Sénat a voulu restreindre le champ de la saisine parlementaire, en prévoyant qu'elle ne pourrait être mise en oeuvre qu'en cas de «crime ou délit portant atteinte à la Nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique».

Mais cette apparente restriction ne fait que mettre en lumière les vices inhérents à la saisine parlementaire et introduire dans le texte constitutionnel la plus grande confusion en remettant en cause la nature même de la responsabilité des membres du Gouvernement, voire le fait que la Cour de justice est soumise au principe de légalité.

Le premier de ces deux constats se fonde sur l'idée que, si le texte du Sénat était retenu, c'est bien au Parlement et à lui seul qu'il reviendrait de procéder à une première qualification des actes pour lesquels serait engagée une procédure de mise en accusation. Ne pouvant intervenir qu'en cas de crime ou délit portant atteinte à la Nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique, le Parlement, désireux de voir un ministre traduit devant la Cour de justice de la République, n'aurait d'autre moyen de fonder la légitimité de cette intervention que de «surqualifier» les actes à propos desquels il se prononcerait ; en d'autres termes, le Parlement ne pourrait saisir la commission d'instruction qu'en considérant comme des crimes ou délits portant atteinte à la Nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique des actes qui manifestement n'en seraient pas. Certes, dans cette hypothèse, la commission d'instruction ne donnerait pas suite à la mise en accusation dont elle aurait été saisie. La vraie question qui se pose alors est celle de savoir ce que le Parlement, et la justice, pourraient gagner à une telle issue ...

Mais le texte adopté par le Sénat se caractérise aussi par une confusion qui laisse à penser que ses auteurs ont perdu de vue le fait qu'il n'est question au titre X de la Constitution que de la responsabilité *pénale* des membres du Gouvernement, mise en cause devant une juridiction soumise au principe de légalité ainsi que le rappelle l'article 68-1. Nous constatons en effet que les crimes ou délits portant atteinte au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique mentionnés au troisième alinéa de l'article 68-2 ne sont pas des infractions reconnues, définies et sanctionnées par le code pénal (qu'il s'agisse de l'ancien ou du nouveau). A supposer, donc, qu'un membre du Gouvernement comparaisse devant la Cour

de justice de la République sur la base d'une telle incrimination – ce qui est d'ailleurs hautement improbable du fait de l'existence d'une commission d'instruction – on imagine mal comment cette juridiction pourrait le déclarer coupable et déterminer la peine applicable, sauf à s'abstraire du principe de légalité auquel elle est constitutionnellement soumise.

Pour en revenir maintenant à la saisine judiciaire de la Cour de justice de la République, nous devons constater que l'économie générale du texte adopté par le Sénat en deuxième lecture est identique à celle de son texte de première lecture. Alors que l'Assemblée nationale avait souhaité que cette saisine soit régie par une procédure aussi proche que possible du droit commun, le Sénat s'est à nouveau prononcé en faveur d'un système centralisé, dans lequel une commission des requêtes jouerait un rôle essentiel quoique mal précisé. Il a tenu également à ce que le texte constitutionnel fasse mention de l'existence et même de la composition de la commission d'instruction, alors que l'instance correspondante de la Haute Cour de Justice est – et continuera d'être – visée dans la seule loi organique. On observera enfin que le Sénat persiste à ne reconnaître qu'aux personnes physiques le droit de porter plainte contre les membres du Gouvernement pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Concernant enfin les mesures transitoires, le Sénat a réintroduit à l'article 14 les dispositions qu'en première lecture il avait inscrites à l'article 11 *bis* et que nous avons supprimées pour deux raisons : leur obscurité et le fait qu'elles ne pouvaient avoir de sens que si la saisine parlementaire de la Cour de justice de la République était maintenue.

★  
★ ★

Au terme de cette présentation des grandes lignes des travaux du Sénat, il apparaît que la formule que nous avons déjà citée selon laquelle aucun désaccord de fond n'opposerait les deux assemblées pêche sans doute par excès d'optimisme. En fait, l'examen de chacune des trois sections du projet de loi constitutionnelle élaboré à l'initiative du Président de la République a abouti à trois situations différentes :

— l'accord a été total entre l'Assemblée nationale et le Sénat pour refuser que soit institué un contrôle de constitutionnali-

té des lois par voie d'exception ; le signe le plus clair de cet accord est le fait que les dispositions qui instituaient ce contrôle ont cessé d'être en discussion dès la première lecture dans chaque assemblée ;

— l'Assemblée nationale et le Sénat ne s'opposent pas sur le principe d'une réforme du mode de désignation et des compétences du Conseil supérieur de la magistrature, ni, surtout, sur la conception qu'elles ont de l'autorité judiciaire : en particulier – et ce point est essentiel – aucune voix ne s'est élevée ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat pour souhaiter que soit abandonné le principe fondateur de la magistrature française que constitue la subordination hiérarchique du parquet à l'autorité gouvernementale. Nos collègues du Sénat et nous-mêmes sommes également d'accord pour considérer que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature doit avoir, entre autres objets, celui d'assurer la pérennité de ce principe. Nous ne nous séparons en fait que sur le choix de la formule la plus adéquate : pour garantir à la fois l'unité de la magistrature et le respect de la spécificité de ses deux composantes, le siège et le parquet, un Conseil supérieur unique est-il préférable à deux formations distinctes d'une même instance ? Telle est la question à laquelle pour l'instant l'Assemblée nationale et le Sénat apportent des réponses différentes ;

— enfin, il faut bien constater que tout en souhaitant l'une et l'autre que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ne demeure pas lettre morte, les deux assemblées, en cette matière, ne s'opposent pas seulement sur des modalités, mais sur des principes. Nous croyons avoir démontré que la réalisation d'une réforme crédible en ce domaine passait par la mise en place d'une juridiction qui pourrait être saisie par tout citoyen dans les conditions les plus proches possibles du droit commun, mais ne pourrait plus l'être par le Parlement, qui n'a rien à gagner à intervenir par une décision politique dans une procédure judiciaire. Le Sénat, au contraire, se refuse à approuver ce qu'il considère comme un dessaisissement du Parlement.

Nous trouvons-nous pour autant dans une impasse ? Tel n'est pas le sentiment de la Commission qui, animée de la même volonté politique que son homologue du Sénat, s'est efforcée d'ouvrir la voie d'un compromis en allant dans la direction souhaitée par ce dernier aussi loin qu'il lui était possible sans revenir sur les principes auxquels l'Assemblée nationale a montré son attachement en première lecture.



## EXAMEN DES ARTICLES

### SECTION II

#### **Dispositions modifiant le titre VIII de la Constitution et relatives à la magistrature.**

##### *Article 8*

(art. 65 de la Constitution)

#### **Conseil supérieur de la magistrature.**

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, l'article 8 relatif au Conseil supérieur de la magistrature s'écartait sur deux points majeurs des délibérations sénatoriales : l'existence d'une ou de deux formations au sein du Conseil et les modalités de désignation des magistrats y siégeant.

Le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture laisse subsister un seul sujet important de désaccord, ce qui est un progrès sensible dans la recherche d'un accord acceptable par les deux chambres, tenant à la réintroduction de deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Sur la forme, le Sénat a procédé à une réécriture complète de l'article 65.

— Dans le premier alinéa, que l'Assemblée nationale n'avait pas jugé utile de réécrire aux seules fins de substituer un mode actif à un mode passif et les mots «garde des Sceaux» aux mots «ministre de la justice», le Sénat a, pour ainsi dire, fait la moitié du chemin. Il a maintenu la rédaction actuelle de la deuxième phrase de cet alinéa disposant que le ministre de la justice est le vice-président du droit du Conseil, mais a modifié celle de la première phrase préférant «Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature» à «Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République» : tout en étant mineur cela est regrettable car l'article 65 de la Constitution n'est pas consacré au Président de la République mais au C.S.M., ce que souligne la rédaction actuelle.

La Commission a adopté un amendement du Rapporteur rétablissant la rédaction retenue par l'Assemblée nationale en première lecture (amendement n° 1).

— Le deuxième alinéa pose le principe d'une double formation du Conseil supérieur de la magistrature, l'une compétente pour les magistrats du siège, l'autre pour ceux du parquet. Il est clair, à cet égard, que les deux assemblées partagent la même analyse quant au rôle et à l'organisation du parquet, qui est et doit rester hiérarchiquement lié au ministre de la justice. Mais elles n'en divergent pas moins sur les modalités les plus idoines pour consacrer cette spécificité du parquet qui, selon l'Assemblée nationale, trouve sa traduction naturelle dans un C.S.M. unique aux attributions variables et qui, selon le Sénat, est symbolisée par la double formation.

Sur proposition du Rapporteur, la Commission a adopté un amendement du Rapporteur supprimant cet alinéa afin de revenir à une formation unique du Conseil supérieur de la magistrature (**amendement n° 2**) dont les compétences varieront selon les nominations en cause, ce qui apparaît plus adapté pour éviter toute évolution vers une indépendance du parquet.

— Le troisième alinéa décline la composition de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège. Par rapport au texte adopté par lui en première lecture, le Sénat a apporté deux modifications : l'une, sur l'initiative de sa commission des lois, consiste à introduire une troisième personnalité extérieure désignée par le Chef de l'Etat et l'autre, sur proposition du Gouvernement, supprime la mention du tirage au sort au sein de collègues élus des magistrats membres du Conseil.

Votre Rapporteur vous propose de souscrire à la première de ces modifications, même si elle entraîne une composition paritaire du C.S.M. entre magistrats et non magistrats. En effet, il n'est pas illégitime que le Président de la République élu du suffrage universel désigne un membre du Conseil – étant entendu que celui-ci n'est pas son représentant personnel – à l'instar du «*président de chacune des deux assemblées*», selon la formule retenue par le Sénat plutôt que de viser le Président de l'Assemblée nationale puis celui du Sénat comme à l'article 56 de la Constitution relatif à la désignation des membres du Conseil constitutionnel.

Quant à l'abandon de toute référence au tirage au sort, et par conséquent à toute modalité de désignation des magistrats siégeant au Conseil, elle donne satisfaction à l'Assemblée, mais il est toutefois préoccupant que le Gouvernement, à ce stade des travaux du Parlement, ne soit pas en mesure de faire connaître avec précision ses intentions : lors du débat en seconde lecture, en réponse à

un sénateur qui s'inquiétait de savoir ce que comporterait la loi organique à laquelle le Gouvernement se proposait de renvoyer pour préciser les modalités de désignation des magistrats membres du Conseil, le garde des Sceaux s'est limité à indiquer que ceux-ci seraient « à la fois élus et tirés au sort ». Autant dire que le débat de fond sur les modalités de désignation de ces magistrats n'est pas tranché mais repoussé à l'adoption de la loi organique, ce qui ne manquera pas de décevoir les magistrats qui attendent avec intérêt cette réforme.

Sur proposition du Rapporteur, la Commission a adopté un amendement rétablissant la composition retenue pour le Conseil supérieur de la magistrature par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve de l'introduction d'un quatorzième membre sous la forme d'une personnalité, n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignée par le Chef de l'Etat (amendement n° 3).

— Le quatrième alinéa précise la composition de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet dont les membres sont les mêmes que ceux de l'autre formation à l'exception des six magistrats qui, dans cette hypothèse, sont pour cinq d'entre eux originaires du parquet, un seul venant du siège.

Par coordination avec ses décisions précédentes, la Commission a adopté un amendement de suppression de cet alinéa (amendement n° 4).

— Le cinquième alinéa énumère les attributions de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège, sans apporter de modifications à la rédaction ayant fait l'objet d'un accord entre les deux assemblées : l'Assemblée nationale a d'emblée souscrit à l'initiative du Sénat de traiter les nominations des premiers présidents de tribunal de grande instance comme celles des magistrats du siège à la Cour de cassation et celles de premier président de cours d'appel qui font l'objet de propositions de la part du Conseil supérieur de la magistrature, les autres magistrats du siège étant nommés sur son avis conforme.

La Commission a adopté deux amendements de coordination du Rapporteur (amendements n<sup>os</sup> 5 et 6) précisant notamment que le Conseil donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

— Le sixième alinéa relatif au Conseil de discipline des magistrats du siège adapte la rédaction actuelle de la Constitution afin de préciser que ce rôle est naturellement dévolu à la formation du Conseil compétente à l'égard de ces magistrats, alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

Il appartiendra à la loi organique de préciser, comme elle le fait aujourd'hui, que dans cette circonstance n'assistent aux séances du Conseil ni le Président de la République, qui ne le préside pas, ni le ministre de la justice, dans la mesure où «*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*» (art. 50-1 de l'ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature).

Sur proposition du Rapporteur, la Commission a adopté un amendement de coordination rédactionnelle (**amendement n° 7**).

— Le septième alinéa précise que la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant ces magistrats. Il s'agit d'une attribution nouvelle du Conseil introduite par le Sénat et à laquelle votre Assemblée s'était rangée, même si cette disposition ne répondait pas à une absolue nécessité, la vraie innovation ayant consisté à créer une commission consultative du parquet dont les pouvoirs seront donc transférés au C.S.M. Sur proposition de l'Assemblée nationale, entérinée par le Sénat, les emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres (procureur général près la Cour de cassation, procureur général près une cour d'appel) ne seront pas soumis à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Sur proposition du Rapporteur, la Commission a adopté un amendement supprimant cet alinéa par coordination avec ses décisions précédentes (**amendement n° 8**).

— Le huitième alinéa prévoit, par parallélisme, que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet «*donne son avis sur les sanctions prononcées à l'égard*» de ces magistrats. Il est à regretter que le Sénat n'ait pas retenu l'amélioration rédactionnelle introduite, en première lecture, par l'Assemblée nationale afin de viser les sanctions concernant ces magistrats : elle avait le mérite de la clarté, cet avis devant bien sûr intervenir avant que la sanction ne soit à proprement parler prononcée, faute de quoi il ne présenterait aucun intérêt.

Dans cette circonstance, le Conseil supérieur de la magistrature sera présidé par le procureur général près la Cour de cassation, le Président de la République et le garde des Sceaux n'assistant pas à ces séances (comme devra le préciser la loi organique) car il appartiendra à ce dernier de saisir le Conseil des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un magistrat, comme c'est le cas actuellement pour le conseil de discipline du parquet (cf. art. 53 de l'ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature).

La Commission a adopté un amendement du Rapporteur rétablissant la rédaction de l'Assemblée nationale à propos des sanctions (amendement n° 9).

— L'avant-dernier alinéa pose le principe de la consultation du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République sur les grâces, que le Sénat n'avait pas retenu en première lecture, alors que l'actuelle Constitution le prévoit expressément. Toutefois, à la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat en fait une simple faculté et précise que c'est la formation compétente pour les magistrats du siège qui sera consultée le cas échéant.

Il est vrai qu'il y a actuellement une apparente contradiction entre la lettre de la Constitution et l'article 16 de l'ordonnance portant loi organique relative au Conseil supérieur de la magistrature : son dernier alinéa dispose en effet que le Président de la République *décide s'il y a lieu de consulter*, pour avis, le Conseil supérieur de la magistrature, le premier alinéa prévoyant qu'il *est consulté* sur les recours concernant l'exécution de la peine capitale n'ayant pour sa part plus d'objet.

La Commission a adopté l'amendement du Rapporteur précisant que «Le Conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les grâces» (amendement n° 10), celui-ci ayant toutefois indiqué qu'il s'en remettrait à la sagesse de l'Assemblée nationale sur le point de savoir si cela doit être une obligation ou une faculté.

— Enfin, le dernier alinéa dispose qu'une loi organique déterminera les conditions d'application du présent article, qu'il s'agisse de la composition ou des attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

La Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

*SECTION III*

***Dispositions modifiant les titres IX et X de la Constitution  
et relatives à la Haute Cour de justice et à la responsabilité  
pénale des membres du Gouvernement.***

*Article 11*

(art. 68-1 et 68-2 de la Constitution)

**Cour de justice de la République.**

Au sein de cet article, et même de la section III du projet de loi constitutionnelle, ne demeurent plus en discussion que les dispositions de l'article 68-2 nouveau de la Constitution, relatives à l'organisation et à la saisine de la Cour de justice de la République.

Il apparaît, à la lecture du premier alinéa de l'article 68-2 dans la rédaction adoptée en deuxième lecture par le Sénat, que les deux assemblées sont tombées d'accord pour que la Cour de justice de la République comprenne quinze juges : douze parlementaires élus en nombre égal par l'Assemblée nationale et par le Sénat dans les mêmes conditions que les membres de la Haute Cour de justice et trois magistrats du siège à la Cour de cassation.

La seule divergence qui existe encore entre elles porte sur la présidence de la Cour de justice de la République. Craignant les conséquences d'une élection, l'Assemblée nationale a souhaité, en première lecture, qu'elle revienne de plein droit au premier président de la Cour de cassation. Considérant qu'une telle solution pourrait soulever des difficultés si était reconnue par ailleurs la possibilité de pourvoi en cassation à l'encontre des arrêts de la Cour de justice, le Sénat s'est prononcé en faveur d'un texte qui indique seulement que le président de la Cour de justice doit être l'un de ses trois membres magistrats, mais ne fait plus mention de son élection ; il reviendrait donc à la loi organique de préciser les modalités de sa désignation.

La Commission continue de considérer, pour sa part, que la présidence de la Cour de justice de la République doit revenir, de plein droit, au magistrat le plus élevé de l'ordre judiciaire, c'est-à-dire au premier président de la Cour de cassation. Aussi a-t-elle adopté, à l'initiative du Rapporteur, un amendement reprenant,

sur ce point, le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale (amendement n° 11).

Pour le deuxième alinéa, le Sénat a retenu une rédaction voisine de celle qu'il avait adoptée en première lecture. Le droit de porter plainte contre un membre du Gouvernement pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions serait, contrairement à ce que l'Assemblée nationale a souhaité, réservé aux seules personnes physiques.

Les plaintes seraient déposées auprès d'une instance propre à la Cour de justice de la République, la commission des requêtes, et non pas, dans les conditions du droit commun auprès des procureurs de la République. En première lecture, l'Assemblée nationale avait écarté cette solution, parce qu'elle jugeait souhaitable que la procédure de saisine de la Cour de justice de la République soit la plus proche possible du droit commun, mais aussi parce qu'elle considérait comme excessivement imprécises les dispositions relatives à la commission des requêtes : il ne lui paraissait pas acceptable que le texte constitutionnel ne donne pratiquement aucune orientation quant à la composition et au rôle d'une instance qui serait dotée du pouvoir de donner suite à une plainte pour un crime ou un délit, ou, au contraire, d'interrompre la procédure dès son commencement.

Force est de constater que le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture ne marque aucun progrès sur ce point. Si l'intention du Gouvernement est de nous proposer, dans le cadre de la loi organique, que la commission des requêtes comprenne non seulement des magistrats de l'ordre judiciaire, mais aussi des membres de la Cour des comptes et surtout du Conseil d'Etat, il n'est pas certain que la rédaction actuelle l'autorise, puisqu'elle mentionne une commission «composée de magistrats».

On notera enfin qu'avec une persévérance difficilement compréhensible, le Sénat a tenu à ce que l'existence et la composition de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République soient prévues par la Constitution elle-même, alors que, rappelons-le, l'instance correspondante de la Haute Cour de justice ne tient son existence que de la loi organique.

Le troisième alinéa rétablit la possibilité de saisine de la Cour de justice de la République par le Parlement, qui avait rencontré, en première lecture, la plus ferme opposition de l'Assemblée nationale qui l'avait considérée comme par essence contraire au principe de la révision constitutionnelle. Ainsi que nous l'avons in-

diqué dès la présentation générale du présent rapport, le fait que la compétence du Parlement soit désormais limitée aux crimes ou délits portant atteinte à la Nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique ne constitue pas une amélioration, bien au contraire : en introduisant ces nouvelles notions, dont certaines ne renvoient pas à des infractions pénales, le texte qui nous est soumis jette un doute sur la nature exacte de la responsabilité – pénale ou politique – qui pourra être mise en jeu devant la Cour de justice de la République ; il se trouve donc en contradiction avec le principe affirmé à l'article 68-1 comme dans l'intitulé du titre X, selon lequel il n'est question ici que de responsabilité pénale.

La Commission, fidèle aux principes affirmés au cours des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture, s'est prononcée à nouveau en faveur d'une procédure unique de saisine de la Cour de justice de la République, de nature strictement judiciaire. Elle a toutefois été sensible aux inquiétudes qu'avait pu faire naître le choix d'une procédure trop proche du droit commun, confiant notamment des responsabilités particulièrement lourdes aux procureurs de la République.

Le Rapporteur lui a donc soumis de nouvelles dispositions qui se substituent aux deuxième et troisième alinéas du texte adopté par le Sénat et définissent une procédure, certes fondée sur les principes du droit commun, mais comportant des mécanismes de « filtrage » plus rigoureux. Selon ces dispositions, les plaintes contre les ministres – qui n'émaneraient pas des seules personnes physiques – seraient adressées au procureur général près la cour d'appel et non plus au procureur de la République ; ce magistrat serait compétent pour classer celles qu'il considérerait comme manifestement irrecevables ou infondées et transmettrait les autres à une commission composée de cinq magistrats du parquet général près la Cour de cassation ; cette commission, qui recevrait par ailleurs les requêtes des juridictions saisies d'affaires dans lesquelles un membre du Gouvernement serait susceptible d'être poursuivi, saisirait, le cas échéant, la Cour de justice de la République après avoir procédé à toutes vérifications utiles.

La Commission a adopté l'amendement présenté par le Rapporteur (amendement n° 12).

Afin de clore temporairement la discussion sur l'opportunité de reconnaître un droit de pourvoi en cassation contre les décisions de la Cour de justice de la République, le Sénat a supprimé l'alinéa introduit par l'Assemblée nationale selon lequel ses arrêts ne pourraient faire l'objet que de pourvoi en révision et a donné au



dernier alinéa de l'article 68-2 la rédaction la plus générale possible. Il a considéré que la réponse à la question de l'institution d'un pourvoi en cassation pourrait être apportée par la loi organique, du fait de l'habilitation donnée au dernier alinéa.

La Commission a préféré, pour sa part, faire une nouvelle fois le choix de la clarté, en reprenant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, selon lequel les arrêts de la Cour de justice de la République ne sont susceptibles que de pourvoi en révision. Elle a adopté l'amendement présenté en ce sens par le Rapporteur (**amendement n° 13**).

L'article 11, ainsi modifié, a été *adopté*.

#### SECTION IV

##### Article 14

(art. 93 de la Constitution)

##### **Dispositions transitoires.**

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, l'article 14 n'avait pour objet que de lever toute incertitude sur la question des dispositions qui seraient applicables entre l'adoption définitive de la révision constitutionnelle et celle des lois organiques nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles règles prévues par elle.

Le Sénat lui a donné une tout autre signification en lui adjoignant un second alinéa qui n'est que la reprise de l'article 11 *bis* que nous avons supprimé en première lecture. En l'absence de tout élément nouveau, nous ne pouvons que redire que la première phrase de cet alinéa, selon laquelle les dispositions du titre X nouveau sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur, est inutile, puisque, comme toutes les lois de procédure, la présente loi constitutionnelle est d'application immédiate, sous réserve de la publication des dispositions organiques nécessaires.

Quant à la deuxième phrase, selon laquelle les actes, formalités et décisions intervenus avant cette entrée en vigueur dans le cadre de procédure devant la Haute Cour de justice concernant des membres du Gouvernement demeurent valables, elle nous paraît toujours aussi incertaine dans sa portée et n'a, en tout état de cause, de sens que si la saisine de la Cour de justice de la République par le Parlement subsiste.

Pour toutes ces raisons et en conséquence de sa décision sur l'article 11 supprimant toute saisine parlementaire de la Cour de justice de la République, la Commission a adopté un amendement du Rapporteur revenant au texte adopté par l'Assemblée nationale (amendement n° 14).

L'article 14, ainsi modifié, a été *adopté*.

\*  
\* \*

*L'ensemble du projet de loi constitutionnelle, ainsi modifié, a ensuite été adopté.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter, en deuxième lecture, le projet de loi constitutionnelle (n° 414) dans le texte du Sénat modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
SECTION II	SECTION II	SECTION II
Dispositions modifiant le titre VIII de la Constitution et relatives à la magistrature.	Dispositions modifiant le titre VIII de la Constitution et relatives à la magistrature.	Dispositions modifiant le titre VIII de la Constitution et relatives à la magistrature.
Art. 8.	Art. 8.	Art. 8.
L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :	(Alinéa sans modification).	(Alinéa sans modification).
« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.	« Art. 65. — Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature. Le ministre ...	« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre ... (amendement n° 1)
« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend en outre huit magistrats de l'ordre judiciaire, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, et deux personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.	« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.	Alinéa supprimé. (amendement n° 2)
	« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des Sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat, désigné par le conseil d'Etat, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République et par le Président de chacune des deux Assemblées.	« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend en outre huit magistrats de l'ordre judiciaire, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et trois 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. » (amendement n° 3)

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Texte adopté par le Sénat  
en deuxième lecture**

**Propositions de la Commission**

«Le Conseil supérieur de la magistrature 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. Il donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

«Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

«Il donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Il est alors présidé par le procureur général près la Cour de cassation.

*«La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des Sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'Etat et les trois personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.*

*«La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions ...*

*... conforme.*

*«Elle statue ...*

*... siège. Elle est alors présidée par ...*

*«La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.*

*«Elle donne ...  
... disciplinaires prononcées à l'égard des magistrats du parquet. Elle est alors présidée par ...*

**Alinéa supprimé.**

(amendement n° 4)

*«Le Conseil supérieur de la magistrature fait des propositions ...*

(amendement n° 5)

*... conforme. Il donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.*

(amendement n° 6)

*«Le Conseil supérieur de la magistrature statue ...*

(amendement n° 7)

**Alinéa supprimé.**

(amendement n° 8)

*... disciplinaires concernant les magistrats du parquet. ...*

(amendement n° 9)

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

«Le Conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les grâces.

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

SECTION III

**Dispositions modifiant les titres IX et X de la Constitution et relatives à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.**

Art. 11.

Il est inséré dans la Constitution un nouveau titre X et les articles 68-1 et 68-2 ainsi rédigés :

«TITRE X.

«DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT.

«Art. 68-1. — *Non modifié.* ...

«Art. 68-2. — La Cour de justice de la République est présidée par le Premier président de la Cour de cassation. Elle comprend en outre quatorze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat

**Texte adopté par le Sénat  
en deuxième lecture**

«La formation compétente pour les magistrats du siège peut être consultée sur les grâces.

*(Alinéa sans modification).*

SECTION III

**Dispositions modifiant les titres IX et X de la Constitution et relatives à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.**

Art. 11.

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

«Art. 68-2. — La Cour de justice de la République comprend quinze juges ...

**Propositions de la Commission**

«Le Conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les grâces.

(amendement n° 10)

*(Alinéa sans modification).*

SECTION III

**Dispositions modifiant les titres IX et X de la Constitution et relatives à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.**

Art. 11.

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

«Art. 68-2. — La Cour de justice de la République est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend en outre quatorze juges ...

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et deux magistrats du siège de la Cour de cassation désignés par cette juridiction.

«Lorsqu'il apparaît, à la suite du dépôt d'une plainte ou au cours d'une procédure, qu'un membre du Gouvernement est susceptible d'être poursuivi pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le ministère public saisit la Cour de justice de la République.

**Texte adopté par le Sénat  
en deuxième lecture**

... assemblées  
et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

«Toute personne *physique* qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes, composée de magistrats. La commission des requêtes ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République, composée de magistrats du siège à la Cour de cassation. Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la commission d'instruction, sur avis conforme de la commission des requêtes.

«La commission d'instruction peut également être saisie par les deux assemblées du Parlement statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant,

**Propositions de la Commission**

... assemblées  
et deux magistrats du siège de la Cour de cassation désignés par cette juridiction.

(amendement n° 11)

«Les plaintes des personnes qui se prétendent lésées par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions sont reçues par le procureur général près la cour d'appel. Le procureur général transmet à une commission composée de cinq magistrats du parquet général près la Cour de cassation celles qui ne lui paraissent pas manifestement irrecevables ou infondées.

«La commission reçoit également les requêtes des juridictions saisies d'affaires dans lesquelles il apparaît qu'un membre du Gouvernement est susceptible d'être poursuivi pour un tel crime ou délit.

«Après avoir procédé à toutes vérifications utiles, la commission saisit la Cour de justice de la République des plaintes ou requêtes qui lui paraissent pouvoir être admises.

**Alinéa supprimé.**

(amendement n° 12)

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

«Les arrêts rendus par la Cour de justice de la République ne sont susceptibles que de pourvoi en révision.

«Une loi organique précise les conditions de désignation des membres de la Cour de justice de la République, les règles de sa saisine et de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.»

SECTION IV

**Dispositions transitoires.**

Art. 14 (*nouveau*).

Le titre XVI de la Constitution est complété par un article ainsi rédigé :

«Art. 93. — Les dispositions de l'article 65 et du titre X, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° ..... du ....., entreront en vigueur à la date de publication des lois organiques prises pour leur application».

**Texte adopté par le Sénat  
en deuxième lecture**

*lorsqu'un membre du Gouvernement a commis dans l'exercice de ses fonctions un crime ou un délit portant atteinte à la Nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique.*

**Alinéa supprimé.**

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

SECTION IV

**Dispositions transitoires.**

Art. 14.

... article 93  
ainsi ...

«Art. 93. — (*Alinéa sans modification*).

**Propositions de la Commission**

«Les arrêts rendus par la Cour de justice de la République ne sont susceptibles que de pourvoi en révision.

(amendement n° 13)

(*Alinéa sans modification*).

SECTION IV

**Dispositions transitoires.**

Art. 14.

(*Alinéa sans modification*).

«Art. 93. — (*Alinéa sans modification*).

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Texte adopté par le Sénat  
en deuxième lecture**

---

*«Les dispositions du titre X,  
dans leur rédaction issue de la loi  
constitutionnelle n° ..... du .....,  
sont applicables aux faits commis  
avant son entrée en vigueur. Les  
actes, formalités et décisions inter-  
venus avant cette entrée en vigueur  
dans le cadre de procédures devant  
la Haute Cour de justice concer-  
nant des membres du Gou-  
vernement demeurent valables.»*

**Propositions de la Commission**

---

**Alinéa supprimé.**  
(amendement n° 14)