

Commentaire de la décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001

Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

En application des dispositions de l'article 61 alinéa 1er de la constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 mai 2001 par le Premier ministre, de la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, définitivement adoptée le 30 mai.

Le projet de loi initialement déposé par le Gouvernement, comportait six articles.

A la faveur de nombreux amendements, pour l'essentiel d'origine parlementaire, la loi définitivement adoptée modifie le déroulement de la carrière des magistrats, introduit de nouvelles dispositions en matière de droit disciplinaire, diversifie les modes de recrutement des magistrats, aménage l'organisation interne de la Cour de cassation et la procédure applicable devant cette juridiction ainsi que l'organisation des élections au Conseil supérieur de la magistrature. Elle comprend trente cinq articles regroupés en quatre chapitres.

1. Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions du premier chapitre de la loi relatives à la carrière et à la mobilité des magistrats.

En raison des particularités de la situation des magistrats judiciaires, le Conseil a admis la validité de l'interdiction faite à ceux-ci d'exercer des fonctions d'arbitrage en dehors de leurs missions légales. Pour le même motif, il a estimé que pouvait être écartée l'application aux magistrats des dispositions de la loi du 30 décembre 1921 relative au rapprochement des fonctionnaires d'avec leur conjoint établi dans un autre département.

A été déclarée conforme à la Constitution la délégation faite pour la première fois à l'autorité réglementaire, du soin de compléter la liste des emplois de magistrat placés hors hiérarchie, « en fonction de l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et de la population du ressort ». Le Conseil constitutionnel a considéré en effet que, eu égard aux critères ainsi fixés par la loi organique pour la désignation des tribunaux concernés, le législateur n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence.

En ce qui concerne la prise en compte, pour le classement dans un grade et le traitement indiciaire, des années d'activité professionnelle antérieures exercées par les personnes recrutées par les différentes voies latérales d'accès à la magistrature, le Conseil a relevé que les dispositions prévues par la loi organique ne garantissaient pas par elles-mêmes le respect du principe de l'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789. Ces dispositions ont été reconnues conformes sous réserve que le pouvoir réglementaire fixe, sous le contrôle du juge de la légalité, des modalités d'application de la loi telles que l'égalité entre les magistrats recrutés par les différentes voies d'accès ne se trouve pas rompue. Le Conseil a observé à cette occasion que relevaient du domaine réglementaire les dispositions de la loi relatives aux modalités de classement indiciaire dans le grade de nomination.

Le chapitre premier comportait six articles tendant à favoriser la mobilité des magistrats.

A été aisément admise la constitutionnalité des dispositions des articles 1er et 7 venant renforcer ou étendre les conditions de mobilité géographique ou fonctionnelle antérieurement inscrites dans le statut des magistrats, en soumettant l'avancement au grade supérieur ou la nomination à des fonctions de chef de juridiction au respect de ces conditions.

Les articles 3 à 6 requéraient quant à eux un examen particulièrement attentif, au regard des innovations qu'ils introduisent dans les procédures de nomination des magistrats. Ces dispositions ont pour objet d'interdire à tout magistrat nommé à des fonctions de chef de juridiction ou de juge spécialisé, d'occuper ces fonctions au delà d'une durée fixée par la loi (7 ou 10 ans selon le cas). Elles prévoient en outre que les emplois budgétaires occupés par les magistrats concernés seront désormais rattachés à l'effectif organique de la juridiction de niveau supérieur dans le ressort de laquelle se trouve leur juridiction d'affectation. A l'expiration du délai légal, dans le cas où ils n'auraient pas reçu une nouvelle affectation, les intéressés réintégreront leur juridiction de rattachement, à grade équivalent, pour y exercer des fonctions relevant du droit commun.

Ainsi qu'il avait déjà eu l'occasion de le faire par le passé, notamment à propos des conseillers référendaires à la Cour de cassation (cf. décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1967, Rec. p. 19 et décision n° 67-33 du 12 juillet 1967), le Conseil constitutionnel a admis la validité de principe de dispositions attribuant à certaines fonctions un caractère temporaire, tout en recherchant si, dans ce cadre, les règles présidant à l'affectation ultérieure des intéressés à d'autres fonctions comportaient des garanties de nature à assurer le respect du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège inscrit à l'article 65 de la Constitution. En premier lieu, le Conseil constitutionnel a rappelé le droit du magistrat à recevoir, avant l'expiration des fonctions temporaires, une affectation nouvelle ayant reçu son accord et de nature à lui assurer un déroulement normal de carrière. En second lieu, constatant d'une part que ces règles ne s'appliqueraient qu'aux nominations intervenant dans l'avenir, d'autre part que, par leur portée générale, elles avaient vocation à s'appliquer identiquement à tous les titulaires des fonctions en cause et, enfin, que ces derniers y auront consenti en pleine connaissance de cause, le Conseil a conclu à la conformité de ces dispositions à l'article 65 de la Constitution.

2. Les dispositions du chapitre II, relatives au régime disciplinaire des magistrats, avaient respectivement trait à la création d'une sanction disciplinaire tendant à l'exclusion temporaire des fonctions, aux modalités de saisine des formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, et enfin à l'organisation de la publicité des audiences tenues par ces formations. Sur ce dernier point, le législateur, prenant acte des évolutions de la jurisprudence sur le principe de publicité en matière processuelle, paraît même être allé au delà des exigences posées par les juridictions dans le domaine particulier des procédures disciplinaires (cf. CEDH – Pellegrin - 8 décembre 1999 - Conseil d'État - M. Terrail - 18 octobre 2000). Aucune de ces dispositions n'appelaient d'observation sur le plan constitutionnel.

3. Les dispositions diverses inscrites au chapitre III de la loi ont été déclarées conformes à la Constitution.

Le Conseil a notamment considéré que le fait de porter du vingtième au dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège ou du parquet de la Cour de cassation la proportion maximale de conseillers et d'avocats généraux en service extraordinaire, n'était pas de nature remettre en cause le caractère exceptionnel de l'exercice de fonctions judiciaires par des

personnes n'ayant pas consacré leur vie professionnelle à la carrière judiciaire. Il a également admis certains aménagements apportés au régime particulier applicable aux magistrats ayant qualité pour exercer en remplacement ou en surnombre, les fonctions du grade auquel ils appartiennent dans l'ensemble du ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés après s'être assuré que, s'agissant en particulier des magistrats du siège, les dispositions nouvelles ne remettaient pas en cause les garanties statutaires propres à satisfaire aux principes d'égalité et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Deux séries de dispositions ont plus particulièrement appelé l'attention du Conseil constitutionnel.

Il s'agit en premier lieu de l'article 23 de la loi qui créent deux voies de concours de recrutement direct dans la magistrature, afin de pourvoir au manque d'effectifs dans la magistrature. La loi organique fixe les conditions générales de ces recrutements spéciaux, laissant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser, notamment, les modalités d'organisation des épreuves. Reprenant sa jurisprudence développée à l'occasion des concours exceptionnels (cf. décision n° 98-396 DC du 19 février 1998, Rec. p. 153), le Conseil constitutionnel, après avoir admis que la pénurie de magistrats pouvait justifier une accélération du rythme et du nombre des recrutements dans les limites fixées par la loi organique, a relevé que les conditions fixées par le législateur ne permettaient pas de « présumer, dans tous les cas, la qualification juridique nécessaire à l'exercice des fonctions de magistrats de l'ordre judiciaire », ni « l'aptitude à juger » des intéressés. Il a donc admis la constitutionnalité de l'article 23 sous réserve que les mesures réglementaires d'application de la loi prévoient des épreuves de concours permettant de vérifier que les aptitudes des candidats sont strictement appréciées.

En second lieu, le Conseil a examiné si les conditions d'adoption des articles 26, 27 et 29 de la loi étaient conformes aux articles 39, 44 et 45 de la Constitution qui régissent le droit d'amendement. En effet ces dispositions, issues d'amendements parlementaires adoptés en première lecture par le Sénat, portaient sur des dispositions d'organisation judiciaire et de procédure. Elles ont respectivement pour objet d'organiser une procédure permettant aux juridictions pénales de solliciter l'avis de la Cour de cassation, d'étendre la compétence des formations juridictionnelles restreintes instituées au sein de ladite Cour et enfin de permettre, dans cette juridiction, le recrutement d'assistants de justice. Le Conseil constitutionnel a rappelé que, si le droit d'amendement peut en principe s'exercer à tous les stades de l'élaboration de la loi, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences découlant des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement. Il a retenu qu'en l'espèce ces dispositions, qui ont pour but d'améliorer le fonctionnement de la Cour de cassation, ne se trouvent pas dépourvues de tout lien avec un projet qui, dès son dépôt sur le bureau du Sénat, comportait des dispositions statutaires propres à cette juridiction. Il convient de relever qu'à cette occasion le Conseil constitutionnel a abandonné, de manière implicite, sa jurisprudence antérieure (décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, p. 8) selon laquelle de telles adjonctions et modifications devaient, en outre, ne pas dépasser « par leur objet et leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement ». Par ailleurs, le Conseil observe dans sa décision que les articles en cause fixent des règles relevant de la loi ordinaire.

4. En ce qui concerne enfin le chapitre IV, le Conseil constitutionnel a tout d'abord validé les dispositions portant application de l'article 65 de la Constitution en matière de fonctionnement

des formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, le dernier alinéa de cet article habilitant le législateur organique à le faire.

L'article 33 de la loi introduisait la représentation proportionnelle aux deux degrés de l'élection des représentants des magistrats de la base au Conseil supérieur de la magistrature et instaurait des règles de parité entre les candidats de l'un et l'autre sexe. Cette disposition soulevait la question de savoir dans quelles mesure les normes constitutionnelles en vigueur permettaient au législateur d'édicter, dans ce domaine, des règles tendant à instaurer une égalité de fait entre les hommes et les femmes.

Le Conseil a répondu par la négative, de telles règles étant contraires au principe d'égal accès à toutes les dignités, places et emplois publics proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en vertu duquel tous les citoyens y sont également admissibles « selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents ».

Les dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 et aux termes desquelles : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », ne pouvaient être invoquées dans la mesure où tant la place de cet alinéa que les travaux parlementaires ayant conduit à son adoption conduisent à en réserver l'application aux élections à des mandats et fonctions politiques.

En conséquence, les dispositions de l'article 33 de la loi organique qui introduisaient une distinction selon le sexe dans la composition des listes de candidats aux élections au Conseil supérieur de la magistrature ont été déclarés contraires à la Constitution.