

Décision n° 2007 - 551 DC

du 1^{er} mars 2007

Loi organique relative au **recrutement**, à la **formation** et à la **responsabilité** des **magistrats**

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

Sommaire

➤ <u>Sur l'article 14 - Définition de la faute disciplinaire</u>	<u>4</u>
➤ <u>Sur l'article 21 - Examen des réclamations des justiciables</u>	<u>12</u>
➤ <u>Sur l'article 24 - Affectation des procureurs généraux</u>	<u>14</u>

Légende (pour les articles consolidés)

- ~~texte barré~~ : dispositions supprimées
- **texte en gras** : dispositions nouvelles
- [article XX] : origine de la modification

Table des matières

➤ Sur l'article 14 - Définition de la faute disciplinaire	4
A – Normes de référence	4
□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	4
- Article 16	4
□ Constitution du 4 octobre 1958	4
- Article 64	4
B – Jurisprudence	4
□ Jurisprudence du Conseil Supérieur de la Magistrature	4
- Décision du 8 février 1981	4
- Décision du 27 juin 1991	5
- Décision du 6 novembre 1996	7
□ Jurisprudence du Conseil d'Etat	8
- Conseil d'Etat, requête n° 33724, 5 mai 1982, M. Bidalou	8
□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel	9
• Sur l'indépendance de l'autorité judiciaire	9
- Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons. 6 - Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques	9
- Décision n° 98-396 DC du 19 février 1998, cons. 3 - Loi organique portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire	9
- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 4 - Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature	9
• Sur la séparation des pouvoirs	10
- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 5 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers	10
- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, cons. 34 à 36 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social	10
C – Autres documents	11
- Communiqué de presse du Conseil Supérieur de la Magistrature du 21 décembre 2006	11
➤ Sur l'article 21 - Examen des réclamations des justiciables	12
A – Normes de référence	12
□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	12
- Article 16	12
□ Constitution du 4 octobre 1958	12
- Article 64	12
C – Jurisprudence du Conseil constitutionnel	12
- Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons. 4 à 8 - Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques	12

➤ <u>Sur l'article 24 - Nomination à la Cour de cassation des procureurs généraux près les Cours d'appel</u>	14
A - Normes de référence	14
□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	14
- Article 6	14
□ Constitution du 4 octobre 1958	14
- Article 64	14
- Article 65	14
B - Législation	15
□ Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat	15
- Article 1 ^{er}	15
□ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature	15
- Article 38	15
- Article 38-1 <i>[modifié par les articles 24 et 34 de la loi déferée]</i>	16
- Article 38-2	16
C – Jurisprudence du Conseil constitutionnel	17
- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 4, 22 à 24 - Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature	17

Sur l'article 14 - Définition de la faute disciplinaire

A – Normes de référence

□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

- Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

□ Constitution du 4 octobre 1958

Titre VIII - De l'autorité judiciaire

- Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

B – Jurisprudence

□ Jurisprudence du Conseil Supérieur de la Magistrature

- Décision du 8 février 1981¹

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature, « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire ».

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier soumis au conseil de discipline que M. X..., juge au tribunal de grande instance de V..., chargé du service du tribunal d'instance de W..., s'est, dans une série de lettres, visées dans l'acte de dénonciation du Garde des sceaux et rédigées en des termes violents et discourtois, opposé, en matière d'organisation et de fonctionnement du service judiciaire, au président du tribunal de grande instance de V... ; que ces faits constituent un manquement à la délicatesse à laquelle ce magistrat est tenu ; qu'il a, le 4 juillet 1980, exprimé, à la Radio Télévision

¹ La requête portée devant le Conseil d'Etat contre cette décision a fait l'objet de l'arrêt du 5 mai 1982 ci-après reproduit.

Luxembourgeoise, son opinion sur une affaire dont il était saisi ; que, ce faisant, l'intéressé a manqué au devoir de réserve qui incombe aux magistrats.

Considérant que M. X... a rendu diverses décisions juridictionnelles retenues dans l'acte de dénonciation sus indiqué de M. le Garde des sceaux ;

Considérant qu'en vertu du principe fondamental, qui garantit l'indépendance des magistrats du siège, leurs décisions juridictionnelles ne peuvent être critiquées, dans les motifs et dans le dispositif qu'elles comportent, que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi ; que la juridiction disciplinaire ne saurait donc en connaître ;

Considérant, toutefois, qu'un tel principe trouve sa limite lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle ;

Considérant, d'une part, **qu'il résulte d'un arrêt de la cour d'appel de Q..., en date du 22 novembre 1979 et passé en force de chose jugée, que M. X..., dessaisi par deux arrêts antérieurs de la même cour ayant infirmé successivement les deux ordonnances qu'il avait rendues dans la même affaire, a prononcé, sans avoir été à nouveau saisi, une troisième ordonnance** entre les mêmes parties ayant le même objet et la même cause ; **que la cour d'appel de Q... a, une nouvelle fois, proclamé que cette dernière ordonnance avait été rendue au mépris du dessaisissement déjà constaté ;** qu'ainsi, il a méconnu le cadre de sa saisine de façon répétée et ne pouvant dès lors relever de la seule erreur, fût-elle grossière que, d'autre part, **la première chambre civile de la Cour de cassation, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un jugement du 8 juin 1979 du tribunal d'instance de W..., rendu par M. X..., a, par arrêt du 15 janvier 1980, annulé ce jugement au motif que ce tribunal avait méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ;** qu'il est ainsi établi que M. X... a violé les dispositions de la loi des 16 - 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui interdit au juge, à peine de forfaiture, d'enfreindre le principe de la séparation des pouvoirs ;

Considérant que **l'ensemble de ces faits constituent, de la part de M. X..., des manquements graves et réitérés aux devoirs de son état ;**

Par ces motifs,

Prononce la révocation sans suspension des droits à pension ;

Autorise la publication de la présente décision.

- Décision du 27 juin 1991

(...)

Attendu qu'aux termes du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 23 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » ;

Attendu que le Conseil supérieur de la magistrature, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige ;

Attendu que, par la dépêche du 15 janvier 1991, le Garde des sceaux, ministre de la justice, impute à faute disciplinaire à Mme X..., juge d'instruction à V... d'abord, des « carences et insuffisances professionnelles » dans l'exercice des fonctions de juge d'instruction, ensuite des « carences et insuffisances professionnelles » dans l'exercice de fonctions judiciaires « annexes » ;

Sur le premier grief

Attendu qu'il résulte des pièces du dossier que Mme X... a délaissé un nombre important d'affaires dont elle avait la charge ;

Que ce comportement s'est manifesté à divers stades des procédures ;

Attendu qu'ainsi, des délais excessifs et injustifiés ont été relevés entre la date où le juge a été saisi et celle de sa première intervention ;

(...)

Attendu qu'il a été constaté également un laps de temps inexplicable (et demeuré inexplicable) entre deux actes successifs de procédure dans une même affaire ;

(...)

Attendu qu'il a été enfin relevé un espace de temps injustifié entre le dernier acte d'instruction et la communication du dossier au parquet pour règlement ;

(...)

Attendu, par ailleurs, que, sans qu'il y ait lieu d'apprécier la démarche intellectuelle du juge d'instruction dans le traitement des procédures qui lui ont été confiées, il convient de relever que Mme X... n'a pas fait preuve d'une attention suffisante dans le « suivi » des nombreuses commissions rogatoires et ordonnances de sub-délégation qu'elle avait délivrées ;

Qu'il est apparu, encore à titre de simple exemple :

- Procédure n° 17/87, une commission rogatoire envoyée le 27 avril 1987 et qui n'avait fait l'objet d'aucun rappel de la part de Mme X... n'avait pas encore été exécutée le 8 avril 1991, date de l'enquête du rapporteur et paraît même s'être égarée ;

- Procédure n° 54/87, c'est seulement le 21 août 1990 qu'un rappel a été effectué pour une commission rogatoire datée du 21 décembre 1987 (soit un délai de trente-deux mois) ;

- Procédure n° 32/88, une commission rogatoire délivrée le 3 août 1988 n'avait pas encore été retournée au juge, en avril 1991 (soit un délai de trente-deux mois) ;

- Procédure n° 8/86, Mme X... avait été saisie d'un supplément d'information ordonné par la chambre d'accusation le 10 mai 1989 dans une affaire criminelle où trois inculpés étaient détenus ; après avoir adressé le 13 septembre 1989 une ordonnance de sub-délégation à l'un de ses collègues de V..., qui a même affirmé, par la suite, ne l'avoir jamais reçue, elle ne s'est plus préoccupée du sort de cette procédure ;

Sur le second grief

Attendu qu'au cours des années 1988 et 1989 pendant lesquelles Mme X... n'a réglé qu'un petit nombre de procédures d'instruction, elle a été appelée, comme les autres magistrats instructeurs de V..., à participer à une audience civile mensuelle ; que, dans toutes les affaires où la rédaction du jugement lui avait été confiée les délibérés ont dû être prorogés à de nombreuses reprises et les justiciables contraints d'attendre, souvent près d'un an, le prononcé de la décision, laquelle dans certains dossiers a dû finalement être rédigée par des collègues de Madame X..., compte tenu de l'inertie persistante de cette dernière ;

Attendu que l'ensemble des faits ci-dessus rapportés caractérise une grave carence et une insuffisance professionnelle prolongées de la part de Mme X... ; que celle-ci a fait preuve d'un défaut évident du sens des responsabilités, notamment en délaissant les procédures et en ne se préoccupant pas d'assurer le contrôle réel et efficace de l'action des personnes ou services à qui elle avait délégué partie de ses pouvoirs et prérogatives de juge d'instruction ;

Qu'ainsi elle a manqué aux devoirs et aux charges de son état de juge ;

Par ces motifs,

Prononce, à l'encontre de Mme X..., par application des dispositions combinées de l'article 45, 2°, et 3°, et de l'article 46, deuxième alinéa, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée, le retrait des fonctions de juge d'instruction, ledit retrait étant assorti du déplacement d'office.

- Décision du 6 novembre 1996

(...)

Attendu qu'aux termes de l'article 43, premier alinéa, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature : « Tout manquement, par un magistrat, aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire » ;

Attendu que le Conseil supérieur de la magistrature, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du seul pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige ;

Attendu que les faits dénoncés dans la présente poursuite disciplinaire à l'encontre de Mme X... consistent en des absences irrégulières réitérées, assimilées dans certains cas à des actes de refus de service, ainsi qu'en des carences et retards dans l'exécution de ses tâches juridictionnelles, l'ensemble de ces griefs étant qualifiés dans la saisine de manquements aux devoirs d'état du magistrat et à son honneur.

(...)

Attendu que Mme X..., par son comportement, a délibérément méconnu les prérogatives administratives du chef de sa juridiction, et, par ses absences irrégulières, affecté le fonctionnement normal du service de la justice ;

Attendu que, dans ces conditions, Mme X... a gravement manqué aux devoirs de son état et que, compte tenu de la situation qu'elle a créée dans le ressort de la cour d'appel, il y a lieu de prononcer à son encontre la sanction du déplacement d'office.

Par ces motifs,

Constate que les faits commis du 21 au 31 juillet 1992 sont amnistiés en application de la loi du 3 août 1995 ;

Faisant application des dispositions de l'article 45, 2°, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée ;

Décide à l'encontre de Mme X... la sanction du déplacement d'office.

□ Jurisprudence du Conseil d'Etat

- Conseil d'Etat, requête n° 33724, 5 mai 1982, M. Bidalou

Vu la requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 27 avril 1981, présentée pour M. Jacques Bidalou, demeurant 8, place marine à Maisons-Laffitte [Yvelines] et tendant à ce que le Conseil d'Etat : 1.] Annule **la décision en date du 8 février 1981** par laquelle le **Conseil Supérieur de la Magistrature** a prononcé la révocation sans suspension des droits à pension de l'intéressé ainsi que les décisions avant-dire-droit des 6 et 7 février 1981 ; 2.] Renvoie l'affaire devant le Conseil Supérieur de la Magistrature ;

(...)

Sur les griefs retenus à l'encontre de M. Bidalou : considérant qu'aux termes de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » ;

Considérant que le premier grief retenu par le Conseil Supérieur repose sur la circonstance que M. Bidalou s'est, dans une série de lettres rédigées en termes violents et discourtois, opposé, en matière d'organisation et de fonctionnement du service judiciaire, au Président du tribunal de grande instance de Thionville ; qu'en l'Etat de ces constatations qui ne reposent pas sur des faits matériellement inexacts, et dans le cadre de l'appréciation souveraine des faits qui lui appartient, le Conseil Supérieur de la Magistrature a pu légalement décider, alors même que les lettres n'ont pas été rendues publiques, que le grief ainsi retenu constituait un manquement à l'obligation de délicatesse et était de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

Considérant que le deuxième grief retenu par le Conseil Supérieur repose sur la circonstance que M. Bidalou a, le 4 juillet 1980, exprimé, au cours d'une émission de la radio-télévision luxembourgeoise, son opinion sur une affaire dont il avait été saisi ; qu'il ressort des pièces versées au dossier du juge du fond et notamment de la transcription de cette émission que les faits retenus sont exacts ; que, des lors, le Conseil Supérieur de la magistrature a pu légalement décider que le grief ainsi retenu constituait un manquement à l'obligation de réserve et était de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

Considérant enfin que le Conseil Supérieur de la Magistrature a reproché à M. Bidalou, magistrat chargé du service du tribunal d'instance d'Hayange, d'une part d'avoir prononcé le 16 novembre 1979 une ordonnance dans une affaire dont il n'avait pas été saisi à nouveau et dont il avait été dessaisi par deux arrêts antérieurs de la Cour d'appel de Metz annulant deux ordonnances précédemment rendues dans la même affaire, et, d'autre part, d'avoir, par une décision du 8 juin 1979, méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ; **que la constatation des faits constitutifs de ces griefs résulte d'un arrêt de la Cour d'appel de Metz** du 22 novembre 1979 annulant l'ordonnance du 16 novembre 1979 **et d'un arrêt de la Cour de cassation** du 15 janvier 1980 annulant la décision du 8 juin 1979 ; **que, dès lors que les faits étaient ainsi établis dans des décisions rendues sur des recours dirigés contre les décisions litigieuses de M. Bidalou et devenues définitives, le Conseil Supérieur a pu, dans son appréciation souveraine légalement décider que les violations par le requérant des règles de compétence et de saisine de sa juridiction constituaient des manquements graves et réitérés aux devoirs de son état** de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

Sur la gravité de la sanction : considérant que le contrôle de l'appréciation de la gravité de la sanction échappe au juge de cassation ;

Décide :

Article 1^{er} - La requête de M. Bidalou est rejetée.

Article 2 - La présente décision sera notifiée à M. Bidalou et au garde des sceaux, ministre de la justice.

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- *Sur l'indépendance de l'autorité judiciaire*

- Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons. 6 -

Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, **que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ;**

- Décision n° 98-396 DC du 19 février 1998, cons. 3 -

Loi organique portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire

3. Considérant qu'il incombe au législateur organique, dans l'exercice de sa compétence relative au statut des magistrats, de se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle ; **qu'en particulier, doivent être respectés non seulement le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire** et la règle de l'immovibilité des magistrats du siège, comme l'exige l'article 64 de la Constitution, mais également le principe de l'égal accès des citoyens aux places et emplois publics, proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, ils « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents » ; qu'il découle de ces dispositions, s'agissant du recrutement des magistrats, en premier lieu, qu'il ne soit tenu compte que des capacités, des vertus et des talents ; en deuxième lieu, que les capacités, vertus et talents ainsi pris en compte soient en relation avec les fonctions de magistrats et garantissent l'égalité des citoyens devant la justice ; qu'enfin, les magistrats soient traités de façon égale dans le déroulement de leur carrière ;

- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 4 -

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

4. Considérant, en outre, que dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle ; **qu'en particulier, doivent être respectés non seulement le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire** et la règle de l'immovibilité des magistrats du siège, comme l'exige l'article 64 de la Constitution, mais également le principe proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, ils « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents » ; qu'il résulte de ces dispositions, s'agissant du recrutement des magistrats, en premier lieu, qu'il ne doit être tenu compte que des capacités, des vertus et des talents ; en deuxième lieu, que les capacités, vertus et talents ainsi pris en compte doivent être en relation avec les fonctions de magistrats et garantir l'égalité des citoyens devant la justice ; enfin, que les magistrats doivent être traités de façon égale dans le déroulement de leur carrière ;

- *Sur la séparation des pouvoirs*

- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 5 -

Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

5. Considérant que les données techniques que l'article 6 de la loi déferée autorise les services de police et de gendarmerie à requérir peuvent déjà être obtenues, en application des dispositions du code de procédure pénale, dans le cadre d'opérations de police judiciaire destinées à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves ou à en rechercher les auteurs ; que, pour leur part, les réquisitions de données permises par les nouvelles dispositions constituent des mesures de police purement administrative ; qu'elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif ; qu'elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, dès lors, en indiquant qu'elles visent non seulement à prévenir les actes de terrorisme, mais encore à les réprimer, **le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs** ;

- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, cons. 34 à 36 -

Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social

34. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

35. Considérant en conséquence que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

36. Considérant que, par la décision du 18 octobre 2006 susvisée, le Conseil d'État a, sans examiner les autres moyens présentés contre eux, annulé les articles 5, 6 et 8 du décret du 31 mars 2005 susmentionné au motif qu'ils auraient dû faire l'objet d'un décret en Conseil d'État ; qu'il a également annulé, comme indivisibles, les articles 4, 7, 9, 10 et 11 du même décret ; qu'en validant les décomptes des heures supplémentaires et les durées des repos compensateurs calculés par les employeurs des personnels des entreprises de transport routier de marchandises en tant qu'ils seraient contestés sur le fondement de l'illégalité des dispositions des articles 4 à 11 dudit décret, sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, **le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer l'article 60 de la loi déferée contraire à la Constitution** ;

C – Autres documents

- Communiqué de presse du Conseil Supérieur de la Magistrature du 21 décembre 2006²

Un projet de réforme de la justice est actuellement soumis au Parlement. Il concerne notamment la responsabilité des magistrats.

Le Conseil supérieur de la magistrature chargé par la Constitution d'assister le Président de la République dans sa mission de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, rappelle qu'il a contribué à la définition de la déontologie des magistrats par les décisions qu'il a rendues depuis quarante ans. Leur recueil publié est accessible à tous.

Ces décisions démontrent que les textes actuels permettent au Conseil, lorsqu'il est saisi, de se prononcer sur des situations extrêmement diverses, sans laisser en dehors du champ de la responsabilité disciplinaire l'activité et les carences des magistrats.

Le Conseil supérieur de la magistrature propose d'ailleurs d'ouvrir à tout justiciable une voie de saisine directe de ses formations disciplinaires.

En revanche, il rappelle que la décision juridictionnelle doit être prise en toute indépendance et à l'abri de toute pression ; elle doit donc rester exclue du champ disciplinaire :

- permettre la critique d'une décision juridictionnelle en dehors de l'exercice des voies de recours introduirait une confusion entre l'office des juges d'appel et de cassation et celui de l'instance disciplinaire.

- sanctionner un juge en raison de sa décision l'exposerait à des tentatives de déstabilisation et serait évidemment impossible pour les formations collégiales, faute de pouvoir relever un magistrat de son serment de garder le secret des délibérations.

Pour ces raisons, le Conseil supérieur de la magistrature a toujours écarté du domaine disciplinaire les décisions juridictionnelles, n'y faisant exception que dans l'hypothèse où « un juge avait, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'avait accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle. »³

Le respect de ce principe est fondamental car l'indépendance n'est pas un privilège octroyé pour son confort au juge mais constitue, pour le citoyen, une garantie essentielle d'égalité devant la loi.

² Communiqué diffusé après l'adoption de la loi déferée en première lecture à l'Assemblée nationale

³ Conseil supérieur de la magistrature : décision du 8 février 1981, Conseil d'Etat : arrêt du 5 mai 1982

Sur l'article 21 - Examen des réclamations des justiciables

A – Normes de référence

□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

- Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

□ Constitution du 4 octobre 1958

Titre VIII - De l'autorité judiciaire

- Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

C – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons. 4 à 8 -

Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

- Sur l'article 6 relatif aux pouvoirs du juge de l'élection :

4. Considérant que l'article 6 de la loi a pour objet d'insérer dans le chapitre VIII du titre I du livre I du code électoral des articles L. 118-2 et L. 118-3 ; qu'aux termes de l'article L. 118-2 : « Si le juge administratif est saisi de la contestation d'une élection dans une circonscription où le montant des dépenses électorales est plafonné, il surseoit à statuer jusqu'à réception des décisions de la commission instituée par l'article L. 52-14 qui doit se prononcer sur les comptes de campagne des candidats à cette élection dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai fixé au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 » ; que l'article L. 118-3 comprend deux alinéas ainsi rédigés : « Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection constate, le cas échéant, l'inéligibilité d'un candidat. S'il s'agit d'un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.- Le juge de l'élection peut également déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales » ;

5. Considérant que le régime des inéligibilités applicable à un député de même que les conditions d'intervention du Conseil constitutionnel en tant que juge des élections à l'Assemblée nationale sont du ressort de la loi organique en vertu respectivement des articles 25 et 63 de la Constitution ; qu'ainsi, et bien que figurant dans un titre du code électoral intitulé « Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux », les articles L. 118-2 et L. 118-3 du code électoral ne sauraient en tout état de cause recevoir application pour l'élection des députés ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ;

7. Considérant que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une autorité administrative et non une juridiction ; qu'il en résulte **que la position que cette commission adopte, lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat, ne saurait en aucune façon s'imposer au juge administratif ; que celui-ci conserve toute liberté pour apprécier, au besoin par la voie de l'exception, si c'est à bon droit que la commission a constaté le dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales** imposé par la loi et pour en tirer, le cas échéant, toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne l'application des inéligibilités visées à l'article L. 118-3 ; qu'en outre, le non-respect par la commission du délai qui lui est imparti par l'article L. 118-2 fait tomber de plein droit l'obligation qui incombe au juge administratif en vertu de cet article de surseoir à statuer ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

8. Considérant que, sous cette expresse réserve d'interprétation, l'article 6 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

Sur l'article 24 - Nomination à la Cour de cassation des procureurs généraux près les Cours d'appel

A - Normes de référence

□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

□ Constitution du 4 octobre 1958

Titre VIII - De l'autorité judiciaire

- Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

- Article 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.

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.

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, le président de l'Assemblée Nationale et le président du Sénat.

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 mentionnées à l'alinéa précédent.

La formation du Conseil Supérieur de la Magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et 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.

[Elle] statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. [Elle] est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

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 son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

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

B - Législation

- **Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat**

- Article 1^{er}

Modifié par loi organique n°92-189 du 25 février 1992 art. 9 (JORF 29 février 1992).

Outre les emplois visés à l'article 13 (par. 3) de la Constitution, il est pourvu en conseil des ministres :

Aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près une cour d'appel.

Aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres ;

Aux emplois pour lesquels cette procédure est actuellement prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière.

- **Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature**

Chapitre V : Des magistrats hors hiérarchie.

- Article 38

Modifié par Loi organique n°94-101 du 5 février 1994 art. 15 (JORF 8 février 1994).

Les magistrats du parquet placés hors hiérarchie sont nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception de ceux dont les emplois sont pourvus en conseil des ministres conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

- Article 38-1 [modifié par les articles 24 et 34 de la loi déferée]

Loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 art. 6 (JORF du 26 juin 2001).

Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.

A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le procureur général est nommé de droit, dans les formes prévues à l'article 38, à un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation. Il en est de même dans le cas où il est déchargé de cette fonction avant l'expiration de cette période. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la Cour de cassation. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.

Nota : Les dispositions du second alinéa de l'article 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature sont applicables aux procureurs généraux nommés antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique (article 34 de la loi déferée)

- Article 38-2

Créé par Loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 art. 6 (JORF 26 juin 2001).

Les fonctions de président et de procureur de la République d'un tribunal de grande instance ou de première instance placé hors hiérarchie sont exercées respectivement par un président de chambre et un avocat général de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé ce tribunal, désigné à cet effet dans les formes prévues aux articles 37 et 38.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les fonctions de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris sont exercées respectivement par un conseiller et un avocat général à la Cour de cassation.

S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation en qualité de président ou de procureur de la République conformément aux premier et deuxième alinéas du présent article, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi de président de chambre ou d'avocat général de la cour d'appel, ou à un emploi de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation. En ce cas, les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 ne sont pas applicables. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.

Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance.

A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le magistrat est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la cour d'appel ou de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45.

C – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 4, 22 à 24 -

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

4. Considérant, en outre, que dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, doivent être respectés non seulement le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et la règle de l'inamovibilité des magistrats du siège, comme l'exige l'article 64 de la Constitution, mais également le principe proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, ils « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents » ; qu'il résulte de ces dispositions, s'agissant du recrutement des magistrats, en premier lieu, qu'il ne doit être tenu compte que des capacités, des vertus et des talents ; en deuxième lieu, que les capacités, vertus et talents ainsi pris en compte doivent être en relation avec les fonctions de magistrats et garantir l'égalité des citoyens devant la justice ; enfin, que **les magistrats doivent être traités de façon égale dans le déroulement de leur carrière** ;

(...)

22. Considérant que l'article 7 de la loi organique substitue au deuxième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, deux alinéas ; que le deuxième alinéa nouveau fixe la règle selon laquelle nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions au premier grade et, lorsque ces fonctions présentaient un caractère juridictionnel, s'il ne les a exercées dans deux juridictions différentes ; que le troisième alinéa nouveau édicte une règle particulière applicable aux emplois hors hiérarchie à la Cour de cassation, en vertu de laquelle nul magistrat ne peut accéder à ces emplois s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade ;

23. Considérant que toutes ces dispositions subordonnent l'avancement des magistrats ou leur accès à des fonctions de chef de juridiction à des conditions de mobilité géographique ou fonctionnelle ; que ces conditions, définies par le législateur organique, n'ont pour effet de porter atteinte ni au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ni à aucun autre principe ou exigence de valeur constitutionnelle ;

24. Considérant **que les régimes dérogatoires** organisés par les articles 1^{er} et 7, **en ce qui concerne les magistrats des second et premier grade à la Cour de cassation, trouvent leur justification dans la spécificité des fonctions exercées par les intéressés ; qu'ils ne portent pas atteinte au principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière** ;