

Décision n° 2010-611 DC
du 19 juillet 2010

(Loi organique relative
à l'application de l'article 65 de la Constitution)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 24 juin 2010, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007 ;

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie principalement l'ordonnance du 22 décembre 1958 et la loi organique du 5 février 1994 sur le fondement des articles 64 et 65 de la Constitution ; qu'elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;

- SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITÉ APPLICABLES :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 64 de la Constitution : « 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 » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 65 de la Constitution : « Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

« 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, 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.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

« La loi organique détermine les conditions d'application du présent article » ;

5. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature concourt à l'indépendance de l'autorité judiciaire ;

- SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE :

6. Considérant que l'article 3 insère dans la loi organique du 5 février 1994 susvisée deux articles 5-1 et 5-2 ; que l'article 5-1 fixe les modalités de désignation de l'avocat qui siège dans les trois formations du Conseil supérieur de la magistrature ; que l'article 5-2 tend à favoriser la place des femmes dans cette institution sur le fondement du second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution aux termes duquel : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et

sociales » ; que cet article 5-2 prévoit également que, pour la mise en œuvre de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, les nominations des personnalités qualifiées sont soumises « à la commission permanente compétente en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée » ; que ces dispositions sont conformes à la Constitution ; que, toutefois, en désignant la commission permanente compétente de chaque assemblée, l'article 5-2 de la loi organique a fixé des règles relevant de la loi ordinaire ;

7. Considérant que l'article 7 insère dans la loi organique du 5 février 1994 deux articles 10-1 et 10-2 ; qu'aux termes de l'article 10-1 : « Les membres du Conseil supérieur exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité. Ils veillent au respect de ces mêmes exigences par les personnes dont ils s'attachent les services dans l'exercice de leurs fonctions.

« Saisie par le président d'une des formations du Conseil supérieur de la magistrature, la formation plénière apprécie, à la majorité des membres la composant, si l'un des membres du Conseil supérieur a manqué aux obligations mentionnées au premier alinéa. Dans l'affirmative, elle prononce, selon la gravité du manquement, un avertissement ou la démission d'office » ;

8. Considérant que l'article 10-2 dispose : « Aucun membre du Conseil supérieur ne peut délibérer ni procéder à des actes préparatoires lorsque sa présence ou sa participation pourrait entacher d'un doute l'impartialité de la décision rendue.

« S'agissant du membre du Conseil supérieur désigné en qualité d'avocat en application du deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution, cette exigence s'étend aux avis ou décisions relatifs à un magistrat devant lequel il a plaidé depuis sa nomination au Conseil supérieur, ainsi qu'aux nominations de magistrats au sein des juridictions dans le ressort desquelles se situe le barreau auprès duquel il est inscrit.

« La formation à laquelle l'affaire est soumise s'assure du respect de ces exigences » ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'en imposant que les membres du Conseil supérieur de la magistrature exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité, le législateur organique a entendu que tous les membres de ce conseil, qu'ils appartiennent ou non à l'autorité judiciaire, soient soumis aux mêmes obligations déontologiques ;

10. Considérant, en deuxième lieu, qu'en confiant au Conseil supérieur de la magistrature la compétence pour examiner l'éventuel manquement d'un de ses membres à ses obligations ou pour statuer, en cas de difficulté, sur une récusation, le législateur organique a nécessairement entendu que le membre du Conseil supérieur de la magistrature dont la situation est examinée ne puisse participer à la délibération correspondante ;

11. Considérant, en troisième lieu, qu'à l'exception de règles applicables au membre du Conseil supérieur de la magistrature désigné en qualité d'avocat, les dispositions précitées laissent aux membres de ce conseil et, le cas échéant, à ce conseil lui-même, le soin d'apprécier les cas dans lesquels un membre doit s'abstenir de participer à ses travaux et délibérations ;

12. Considérant, toutefois, qu'il résulte de l'article 65 de la Constitution que le principe d'indépendance et d'impartialité des membres du Conseil supérieur constitue une garantie de l'indépendance de ce conseil ; qu'il fait obstacle à ce que le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation, ainsi que les autres chefs de cour ou de juridiction membres de ce conseil, délibèrent ou procèdent à des actes préparatoires d'avis ou de décisions relatifs soit aux nominations pour exercer des fonctions dans leur juridiction soit aux magistrats exerçant des fonctions dans leur juridiction ; que le principe d'indépendance des membres du Conseil supérieur de la magistrature fait également obstacle à ce que le premier président et le procureur général de la Cour de cassation participent aux décisions ou aux avis relatifs aux magistrats qui ont, antérieurement, été membres du Conseil supérieur de la magistrature sous leur présidence ; que, sous ces réserves, les articles 10-1 et 10-2 précités ne sont pas contraires à la Constitution ;

13. Considérant que l'article 9 donne une nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 ; qu'aux termes de cet article : « L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances » ; qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe II de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée : « Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation » ; qu'aux termes du sixième alinéa du paragraphe I du même article : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » ; qu'en conférant au Conseil supérieur de la

magistrature « l'autonomie budgétaire », le législateur organique a, sans méconnaître la Constitution, entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce conseil ; que, dans ces conditions, l'article 9 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ;

14. Considérant que l'article 15 insère dans la loi organique du 5 février 1994 un article 18-1 qui dispose : « Lorsqu'elle siège en matière disciplinaire, la formation compétente comprend un nombre égal de membres appartenant à l'ordre judiciaire et de membres n'y appartenant pas » ; que, toutefois, sous réserve des exigences d'impartialité susceptibles d'imposer leur départ, les membres du Conseil supérieur de la magistrature, dont la liste est fixée par l'article 65 de la Constitution, tiennent de cet article le droit et le devoir de participer aux travaux et aux délibérations de ce conseil ; qu'en imposant que les formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature ne puissent siéger que dans une composition comprenant autant de magistrats que de membres n'appartenant pas à l'autorité judiciaire, l'article 15 conduit à ce que certains membres du Conseil soient exclus de ses délibérations à raison de l'éventuelle absence d'autres membres ; que, par suite, il méconnaît l'article 65 de la Constitution ;

15. Considérant que l'article 17 insère dans la loi organique du 5 février 1994 un article 20-2 relatif à la compétence de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature ; que cet article dispose : « La formation plénière du Conseil supérieur a compétence pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution, soit par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution, ainsi que pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Elle élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats » ; qu'en permettant à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisie à cette fin par le garde des sceaux, ces dispositions méconnaissent le huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution ; que, par suite, à l'article 17, les mots : « , ainsi que pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- SUR LA SAISINE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA
MAGISTRATURE PAR LES JUSTICIABLES :

16. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa de l'article 65 de la Constitution : « Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique » ;

17. Considérant qu'à cette fin, d'une part, l'article 14 donne une nouvelle rédaction de l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994 ; qu'il institue au sein du Conseil supérieur de la magistrature des commissions d'admission des requêtes composées « pour chaque formation du Conseil supérieur, de quatre de ses membres, deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation » ; que ces commissions sont chargées d'examiner les plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature et de se prononcer sur leur renvoi à la formation compétente de ce conseil ;

18. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de cet article 18 : « Les membres de la commission d'admission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation siégeant en matière disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission d'admission des requêtes à laquelle ils appartiennent ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi, par les autorités mentionnées aux articles 50-1, 50-2 et aux deux premiers alinéas de l'article 63 de la loi organique relative au statut de la magistrature, de faits identiques à ceux invoqués par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte » ; que le législateur organique a ainsi veillé à garantir l'impartialité des formations du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire ;

19. Considérant que, d'autre part, l'article 25 insère dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 un article 50-3 dont le premier alinéa dispose : « Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature » ; que ce même article définit les conditions de recevabilité de ces plaintes et fixe les modalités selon lesquelles elles sont examinées par une des commissions précitées ; que les articles 26 à 30 adaptent la procédure disciplinaire applicable aux magistrats du siège ; que, s'agissant des magistrats du parquet, les articles 32 à 35 modifient les articles 63 à 66

de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour y insérer des dispositions analogues ;

20. Considérant, en particulier, que les alinéas 3 à 7 de l'article 50-3 de cette même ordonnance et les alinéas 6 à 10 de son article 63 fixent les conditions de recevabilité de la plainte d'un justiciable ; qu'en premier lieu, à peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure ou un magistrat du parquet dont le parquet ou le parquet général demeure saisi de la procédure « sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond » ; qu'en outre, selon ces mêmes articles, à peine d'irrecevabilité, la plainte :

« – ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;

« – doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;

« – doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause » ;

21. Considérant qu'aucune exigence constitutionnelle n'interdit que la plainte d'un justiciable susceptible d'entraîner une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat puisse être déclarée recevable alors même que ce dernier ou le parquet auquel il appartient demeure saisi de la procédure à l'occasion de laquelle la plainte est déposée ; que, toutefois, il appartient, en pareil cas, au législateur organique d'adopter les garanties appropriées pour que la mise en œuvre de cette procédure ne porte pas atteinte à l'impartialité des magistrats mis en cause ou à leur indépendance à l'égard des parties à la procédure et ne méconnaisse pas l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice ;

22. Considérant que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel fixent, comme seuls critères de recevabilité, « la nature de la procédure » et « la gravité du manquement évoqué » ; qu'ainsi, elles délèguent aux commissions d'admission des requêtes le pouvoir de décider dans quelles procédures et dans quels cas la plainte d'un justiciable à l'encontre d'un magistrat qui demeure saisi de la procédure peut être déclarée recevable ; qu'elles permettent à ces commissions d'entendre le magistrat mis en cause alors qu'en vertu du premier alinéa de l'article 51 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée et du dix-huitième alinéa de son article 63, il n'a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête qu'à compter de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature ; que le délai d'un an au-delà duquel la plainte n'est pas

recevable, prévu par le quatrième alinéa de l'article 50-3 de cette même ordonnance et le huitième alinéa de son article 63, ne court pas tant qu'il n'a pas été mis fin à la procédure ; que la décision de la commission d'admission des requêtes sur la plainte du justiciable n'est encadrée par aucun délai ; que, dans ces conditions, le législateur organique n'a pas adopté les garanties appropriées pour que la recevabilité d'une plainte d'un justiciable à l'encontre d'un magistrat qui demeure saisi de la procédure ne porte pas atteinte aux principes d'impartialité et d'indépendance des magistrats et ne méconnaisse pas l'objectif de bonne administration de la justice ; que, par suite, au quatrième alinéa de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et au septième alinéa de son article 63, les mots : « sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- SUR LE STATUT DE LA MAGISTRATURE :

23. Considérant que l'article 20 donne une nouvelle rédaction de l'article 38-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relatif aux procureurs généraux ; qu'il prévoit que ces derniers sont nommés sur un emploi hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation ; qu'il maintient la règle selon laquelle ils ne peuvent exercer cette fonction plus de sept ans et détermine les emplois et fonctions auxquels ils sont affectés lorsqu'ils sont déchargés de cette fonction ; que ces dispositions, qui tirent les conséquences de l'extension de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature pour donner un avis sur la nomination des procureurs généraux, sont conformes à la Constitution ;

24. Considérant que l'article 21 modifie l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui définit la faute disciplinaire comme « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité » ; que le 1^o de cet article 43 précise que « constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties constatée par une décision de justice devenue définitive » ; que cette précision est conforme aux exigences constitutionnelles rappelées au considérant 7 de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} mars 2007 susvisée ;

25. Considérant que les autres dispositions de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution :

– l'article 15 ;

– à l'article 17, les mots : « , ainsi que pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats » figurant à l'article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994 susvisée ;

– aux articles 25 et 32, les mots : « sauf si, compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la commission d'admission des requêtes estime qu'elle doit faire l'objet d'un examen au fond » figurant respectivement au quatrième alinéa de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée et au septième alinéa de son article 63.

Article 2.- Sous les réserves énoncées au considérant 12, s'agissant des articles 10-1 et 10-2 de la loi organique du 5 février 1994 susvisée, l'article 7 de la même loi organique est conforme à la Constitution.

Article 3.- Les autres dispositions de la même loi organique sont conformes à la Constitution.

Article 4.- À l'article 3, la phrase : « Elles sont soumises, dans les conditions prévues par cet article, à la commission permanente compétente en matière d'organisation judiciaire de chaque assemblée », figurant à l'article 5-2 de la loi organique du 5 février 1994 susvisée, n'a pas le caractère organique.

Article 5.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 juillet 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Jacques BARROT, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.