

Décision n° 2017-680 QPC  
du 8 décembre 2017

(Union syndicale des magistrats)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 27 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 410403 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée par l'Union syndicale des magistrats. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-680 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- le code de procédure pénale ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées par le syndicat requérant, enregistrées le 18 octobre 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 19 octobre 2017 ;
- les observations en intervention présentées pour M. Patrick N. par Me Olivier Le Mailloux, avocat au barreau de Marseille, enregistrées les 2 octobre et 6 novembre 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour le Syndicat de la magistrature par la SCP Sevaux et Mathonnet, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 19 octobre 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour le syndicat Force ouvrière Magistrats par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées les 19 octobre et 6 novembre 2017 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me François Saint-Pierre, avocat au barreau de Lyon, pour le syndicat requérant, Me Le Mailloux, pour M. Patrick N., Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour le syndicat Force ouvrière Magistrats, Me Paul Mathonnet, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour le Syndicat de la magistrature, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 28 novembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article 5 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 mentionnée ci-dessus prévoit :

*« Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l’autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. À l’audience, leur parole est libre ».*

2. Le syndicat requérant, rejoint par les intervenants, reproche à ces dispositions de méconnaître le principe d’indépendance de l’autorité judiciaire qui découle de l’article 64 de la Constitution, au motif qu’elles placent les magistrats du parquet sous la subordination hiérarchique du garde des sceaux, alors que ces magistrats appartiennent à l’autorité judiciaire et devraient bénéficier à ce titre, autant que les magistrats du siège, de la garantie constitutionnelle de cette indépendance. Pour le même motif, il reproche également à cet article 5 de méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, dans des conditions affectant le principe d’indépendance de l’autorité judiciaire. L’un des intervenants soutient que ces dispositions méconnaissent, toujours pour le même motif, le droit à un procès équitable et les droits de la défense.

– Sur les normes de référence :

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice* » figurant à la première phrase de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

4. Selon 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* ».

5. En vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, notamment en ce qui concerne les domaines d'action du ministère public.

6. Aux termes du premier alinéa de l'article 64 de la Constitution : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ». Il découle de l'indépendance de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, son action devant les juridictions.

7. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 64 de la Constitution : « *Les magistrats du siège sont inamovibles* ».

8. Selon les quatrième à septième alinéas de l'article 65 de la Constitution :

« *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 ».*

9. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la Constitution consacre l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, que cette indépendance doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et qu'elle n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège.

– Sur la constitutionnalité des dispositions contestées :

10. Les dispositions contestées placent les magistrats du parquet sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de justice.

11. Cette autorité se manifeste notamment par l'exercice d'un pouvoir de nomination et de sanction du garde des sceaux à l'égard des magistrats du parquet. En application de l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, les décrets portant nomination aux fonctions de magistrat du parquet sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, après avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. En application de l'article 66 de la même ordonnance, la décision de sanction d'un magistrat du parquet est prise par le garde des sceaux après avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. Par ailleurs, en application du deuxième alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, le ministre de la justice peut adresser aux magistrats du ministère public des instructions générales de politique pénale, au regard notamment de la nécessité d'assurer sur tout le territoire de la République l'égalité des citoyens devant la loi. Conformément aux dispositions des articles 39-1 et 39-2 du même code, il appartient au ministère public de mettre en œuvre ces instructions.

12. En application du troisième alinéa de ce même article 30, le ministre de la justice ne peut adresser aux magistrats du parquet aucune instruction dans des affaires individuelles. En vertu de l'article 31 du même code, le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. En application de l'article 33, il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice. L'article 39-3 confie au

procureur de la République la mission de veiller à ce que les investigations de police judiciaire tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée. Conformément à l'article 40-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République décide librement de l'opportunité d'engager des poursuites.

13. Enfin, il résulte des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 que, devant toute juridiction, la parole des magistrats du parquet à l'audience est libre.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. Elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs.

15. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un procès équitable ni les droits de la défense ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Les mots « *et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice* » figurant à la première phrase de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 décembre 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 8 décembre 2017.