

SEANCE DU MERCREDI 19 DECEMBRE 1973

COMPTE-RENDU
--

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les membres du Conseil à l'exception de M. CHATENET, excusé, qui n'arrivera qu'en fin de séance, avant la lecture du projet de décision.

M. le Président PALEWSKI rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique, au regard de l'article 34 de la Constitution, des dispositions du troisième alinéa de l'article 191 du code de procédure pénale en tant qu'elles font référence à l'ouverture de la période des vacances pour déterminer l'époque à laquelle sont désignés le président et les conseillers composant la Chambre d'accusation.

M. DUBOIS, présente le rapport suivant :

" Par lettre du 6 décembre 1973, le Premier Ministre a prié le Président du Conseil constitutionnel de soumettre à l'examen du Conseil, en vue d'en préciser la nature juridique au regard de l'article 34 de la Constitution, les dispositions du troisième alinéa de l'article 191 du code de procédure pénale en tant qu'elles font référence à l'ouverture de la période des vacances pour déterminer l'époque à laquelle sont désignés le Président et les conseillers composant la chambre d'accusation.

Le code de procédure pénale résulte de la loi du 31 décembre 1957, mais la rédaction du troisième alinéa résulte elle de l'ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958. D'où la saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 37 de la Constitution, s'agissant d'un texte intervenu après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 et qui ne peut être modifié par décret que si le Conseil déclare qu'il a un caractère réglementaire.

Cet article 191 est ainsi rédigé :

"Chaque cour d'appel comprend au moins une chambre d'accusation.

Cette juridiction est composée d'un président de chambre exclusivement attaché à ce service, et de deux conseillers qui peuvent, en cas de besoin, assurer le service des autres chambres de la cour.

.../.

Le président et les conseillers composant la chambre d'accusation sont désignés chaque année, pour la durée de l'année judiciaire suivante, par l'assemblée générale de la cour, dans la première quinzaine du mois qui précède l'ouverture de la période des vacances.

Un décret pourra prévoir que le président de la chambre d'accusation d'une cour d'appel assurera à titre exceptionnel le service d'une autre chambre de la même cour."

La note du Gouvernement précise que le "déclassement" de l'article 3 n'est demandé qu'en tant qu'il fixe l'époque de la désignation. C'est-à-dire les mots : "dans la première quinzaine du mois qui précède l'ouverture de la période des vacances".

Les documents qui nous ont été transmis : note du Gouvernement, note du Ministre de la Justice, projet de décret... nous donnent des indications sur les motifs de cette saisine.

Nous savons que les juridictions de l'ordre judiciaire ont des vacances. Les vacances des chambres civiles des Cours d'appel et des tribunaux de grande instance et d'instance commencent le 15 juillet et se terminent le 15 septembre. Les vacances des chambres civiles de la Cour de Cassation commencent le 1er août et se terminent le 1er octobre.

Pendant ces périodes, les parquets, les cabinets des juges d'instruction et des juges des enfants, fonctionnent en permanence. Des audiences sont tenues tant en matière civile qu'en matière pénale pour les affaires qui requièrent célérité. Ce sont les audiences de vacances. Disons qu'il s'agit d'un service allégé.

Le Gouvernement, soucieux de l'opinion publique qui, dit-il, comprend mal ce qu'elle considère comme une interruption de l'activité judiciaire, se propose d'aménager et de moderniser l'organisation de l'année judiciaire par la suppression de la période des vacances. Il compte donc instituer "la continuité du service public de la justice", facilitant ainsi l'accès de chacun à la justice, à tout moment de l'année.

De plus, il saisit l'occasion pour modifier le commencement et la fin de l'année judiciaire. Désormais, l'année commencera le 1er janvier et finira le 31 décembre et, les vacances étant supprimées, le service sera assuré de façon permanente et continue.

.../.

Mais c'est par référence à la période des vacances qu'était fixée l'époque de certaines désignations : notamment, la répartition dans les chambres des présidents de chambres, des conseillers, des vice-présidents, des juges. Le nombre, les jours et la nature des audiences sont fixés au cours de la première quinzaine du mois qui précède les vacances des cours et tribunaux.

Spécialement-et c'est l'article 191 du code de procédure pénale - la désignation du président et des conseillers composant la chambre d'accusation est faite dans la première quinzaine du mois qui précède l'ouverture de la période des vacances.

A l'avenir, selon l'article 8 du projet de décret :

"Dans toute disposition réglementaire ou de nature réglementaire applicable à la date d'entrée en vigueur du présent décret, l'indication "première quinzaine du mois qui précède l'année judiciaire" est substituée à celle de "première quinzaine du mois qui précède l'ouverture de la période des vacances" et de "première quinzaine du mois précédant les vacances judiciaires des Cours d'appel et des Tribunaux"...

La Constitution, dans son article 34, dispose que : "la loi fixe les règles concernant la procédure pénale la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats."

Dans son article 64, elle édicte : "une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles."

La disposition qui nous est soumise, incluse dans le code de procédure pénale, doit-elle être regardée comme n'étant pas de nature législative ?

Un premier mouvement porte à considérer que la disposition en cause se trouvant dans le code de procédure pénale et dans la partie législative de ce code, sa nature peut être regardée comme législative. Une incidente à ce propos, que dans ces conditions, la question se pose, est bien la condamnation de ces nouvelles présentations de code parties législative, réglementaire circulaire, etc....

La note du Gouvernement doute de cette nature législative, il n'y aurait là, précise-t-elle qu'une apparence. C'est par simple contiguïté que cette disposition relative à la date, à l'époque de la désignation des membres de la chambre d'accusation figurait dans le code de procédure pénale. Il s'agit d'organisation du service judiciaire et non pas de procédure pénale.

Et de rappeler la décision du Conseil constitutionnel du 18 juillet 1961 selon laquelle la détermination du ressort des tribunaux d'instance à compétence exclusive en matière pénale ne peut être comprise au nombre des règles concernant la procédure pénale et, par analogie, la date de désignation des membres de ces tribunaux.

Par contre, si le mode de désignation ou la durée des fonctions touchent à des règles qui sont des garanties de l'indépendance (des assesseurs des tribunaux pour enfants chargés de juger les mineurs de 18 ans) décision du 21 décembre 1964, la date ou l'époque de leur désignation n'affecte ni l'indépendance des magistrats ni la création d'ordre de juridiction ni leur inamovibilité.

Bref, bien que figurant dans la partie législative du code de procédure pénale, nous pouvons admettre - restant en cela dans le cadre de la jurisprudence de cette haute assemblée - que la disposition en cause ne touche ni aux règles de la procédure pénale en tant que ces règles sanctionnent les dispositions de l'article 7 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen "nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites" ou en tant que ces règles constituent des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni aux règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction, ni à l'indépendance, ni à l'inamovibilité des magistrats.

Nous sommes à la vérité en présence d'une disposition d'organisation du service à l'intérieur des juridictions.

Reste le statut des magistrats, lequel relève de la loi organique.

La disposition en cause porte-t-elle atteinte au statut des magistrats ? au moins indirectement, en ce qu'elle toucherait à leur droit à congé ?

A la vérité, nous sortons ici du cadre de notre saisine du cadre formel. Mais la question que je viens de poser ne doit pas échapper à votre examen car les mots sur lesquels porte la saisine ne peuvent être détachés de leur contexte.

Notre saisine est la conséquence directe de la suppression des vacances des juridictions civiles et le Gouvernement sent bien le rapport, qui nous dit :

.../.

"A cet égard, il y a bien longtemps que la période des vacances ne correspond plus nécessairement à une période de vacances pour les magistrats, un tour de rôle de plus en plus important étant assuré pendant la période de vacances afin de juger de nombreuses catégories d'affaires. En elle-même la suppression de la période des vacances est dépourvue de tout lien avec la période pendant laquelle les magistrats peuvent prendre leur congé. Ceux-ci restent déterminés par l'ordonnance du 22 décembre 1958, l'article 38 du statut général des fonctionnaires et le décret du 11 septembre 1959, textes auxquels la réforme envisagée ne porte aucune atteinte."

Par conséquent, le Gouvernement sent très bien la matière sur laquelle porte sa saisine.

Penchons-nous un peu sur ce point.

Traditionnellement le congé des magistrats - ce que le statut de la fonction publique appelle le congé annuel - résulte des dispositions fixant les vacances des juridictions, ou tout au moins de certaines de leurs formations.

Ne remontons pas au-delà de la loi du 21 fructidor IV. Elle comporte un préambule où il est dit ceci : (le rapporteur donne lecture de ce préambule).

Nous trouvons successivement - je puis en oublier - les textes suivants :

- décret du 6 juillet 1810 ;
- ordonnance du 15 janvier 1826 ;
- décret du 4 juillet 1885 ;
- loi du 14 août 1943 ;
- décret du 25 juin 1953 ;

Sauf le service des audiences de vacances le congé des magistrats du siège, présidents, conseillers, juges, coïncide avec la vacance de leur juridiction.

Et s'il n'en était pas ainsi, on se demande à quoi pourrait servir la vacance de la juridiction.

Est-ce que depuis 1958 quelque chose a changé ?

En fait, rien.

En droit, nous constatons que l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature porte, dans ses articles 67 et 68 :

Article 67 - Tout magistrat est placé dans l'une des positions suivantes :

- 1°) en activité
- 2°) en service détaché ;
- 3°) en disponibilité ;
- 4°) sous les drapeaux ;

Article 68 - Les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les dispositions ci-dessus énumérées s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire et sous réserve des dispositions ci-après.

Nous constatons également que, selon l'article 7 du décret du 11 septembre 1959 : "les congés des magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux de grande instance et d'instance ainsi que ceux des magistrats de l'administration centrale du ministère de la justice tels qu'ils sont déterminés en vertu de l'article 68 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 sont accordés par le Garde des Sceaux, par les chefs de cour...

La combinaison de ce dernier texte et de l'article 68 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 nous conduit à nous reporter au statut général des fonctionnaires.

Il s'agit de l'ordonnance du 4 février 1959.

article 34 et suivants - titre VI - Positions.

- 1°) en activité
- 2°) en service détaché
- 3°) en disponibilité ...
- 4°) sous les drapeaux

Chapitre I - Activités - Congés.

Article 36 - Le fonctionnaire en activité a droit :

- 1°) à un congé annuel ;
- 2°) à des congés de maladie ;
- 3°) à des congés de longue maladie ;
- 4°) au congés pour couches ...
- 5°) au congé destiné à favoriser l'éducation ouvrière.

.../.

Si donc nous considérons la tradition qui veut que le congé "annuel" d'un magistrat soit lié à la vacance de la juridiction à laquelle il appartient, tradition ininterrompue jusqu'à nos jours, si l'on considère que jamais le Garde des Sceaux n'a eu à accorder un "congé annuel" on doit admettre que le terme "congés" visé par l'article 7 du décret du 11 septembre 1959 n'englobe pas le congé annuel, mais seulement les congés de maladie, etc....

On est encore porté à cette sorte de considération si l'on se penche sur le "congé annuel" des magistrats de l'ordre administratif.

En ce qui concerne le Conseil d'Etat, bien que l'article 6 du décret du 30 juillet 1963 porte que "le vice-président arrête la période des vacances annuelles du Conseil d'Etat ainsi que les mesures propres à assurer pendant cette période la continuité des travaux des diverses formations, les sections contentieuses vaquent du 15 juillet au 15 septembre." Quant aux tribunaux administratifs, nous n'avons trouvé que l'article R 5 du code des tribunaux administratifs qui décide que :

"Le président assure la direction des services du tribunal, ainsi que le maintien de sa discipline intérieure.

Il fixe notamment les règles relatives au fonctionnement des services du tribunal pendant l'année judiciaire et pendant les périodes de vacances."

Les Tribunaux administratifs vaquent traditionnellement pendant la même période que les Tribunaux de l'ordre judiciaire.

Signalons enfin qu'aux termes de l'article 1 du décret du 24 juillet 1885 relatif aux vacances des Tribunaux des conflits : "il est statué par le tribunal des conflits dans les délais fixés par l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831 et l'article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1948. "Ces délais sont suspendus du 15 août au 15 octobre."

Enfin, le fait que le congé des magistrats soit lié à la vacance de leur juridiction est une disposition statutaire prévue par l'article 68 de l'ordonnance portant statut des magistrats. Elle exclut donc sur ce point le statut des fonctionnaires.

.../.

Et, à mon sens, tant le Garde des Sceaux que le Secrétaire général du Gouvernement commettent une erreur lorsqu'ils soutiennent que les congés des magistrats demeurent régis par les textes en vigueur, alors que ces textes ne s'appliquent pas ou alors qu'ils se proposent d'abroger les textes qui s'appliquent.

Donc, supprimer les vacances des juridictions c'est supprimer le congé annuel des magistrats, lequel, je n'ai pas besoin d'insister, est un élément du statut qui relève de la loi organique.

Dès lors, et par ricochet - par simple contiguité, pour user de l'expression dont se sert le Gouvernement - nous sommes amenés à nous prononcer non seulement sur l'article, 191, alinéa 3, et la disposition en cause, mais encore sur l'essentiel du projet de décret qui porte abrogation de ce texte.

"dans la première quinzaine du mois qui précède l'ouverture de la période des vacances " est inséparable de la "suppression des vacances" qui résulte des articles 1, alinéa 2, 2,3,4,5,8 et 10 dans la quasi totalité du projet de décret.

Si vous adoptez mon point de vue ce sera au Gouvernement d'en tirer les conséquences.

Je propose donc au Conseil d'adopter le projet déclarant que les dispositions qui nous sont soumises sont de nature législative".

A l'issue de ce rapport, M. le Président PALEWSKI remercie M. DUBOIS pour la qualité et l'ingéniosité dont il a fait preuve pour exposer les problèmes juridiques soulevés par le texte soumis au Conseil.

M. GOGUEL se déclare également sensible à l'ingéniosité du rapport mais ne s'estime pas convaincu pour autant. En effet, il considère que le Conseil ne peut négliger "sa saisine formelle" et qu'il ne doit donc statuer que sur les dispositions relatives à la date de désignation des membres des chambres d'accusation.

Le fait que ces dispositions aient été rangées dans la partie législative du code de procédure pénale ne peut s'expliquer que par la contiguité car il s'agit, en définitive, d'une loi subordonnée au règlement puisque le Gouvernement peut, par voie réglementaire, modifier la date des vacances comme il l'a toujours fait.

On peut se demander également si le problème des vacances judiciaires fait partie du statut des magistrats, les textes relatifs à cette question ayant toujours été de forme réglementaire. Le rapport Brisson qui accompagne le décret du 4 juillet 1885 reconnaît d'ailleurs ce caractère réglementaire.

En fait les vacations résultent d'une tradition qui remonte à l'ancien régime mais il n'existe aucun texte législatif concernant cette question, au moins postérieur à 1958.

Les divers textes réglementaires relatifs aux vacations ne mentionnent que les magistrats des chambres civiles.

Dans ces conditions, on voit mal comment une règle qui ne concerne qu'une minorité de magistrats et qui ne figure pas dans le statut de la magistrature pourrait être regardée comme statutaire. Enfin, il faut rappeler que le Conseil constitutionnel n'est saisi que d'un problème de date.

M. DUBOIS répond que le Conseil ne peut se contenter de prendre en considération les quelques mots qui lui sont soumis et qui ne signifient rien en eux mêmes. Ni la tradition du Conseil, ni sa dignité ne permettent d'adopter une telle attitude.

Bien entendu les textes relatifs aux vacations sont généralement réglementaires de même que celui qui est soumis au Conseil est de forme législative, mais il faut tenir compte de la coutume.

A quoi correspondrait la vacance de la juridiction si elle n'entraînait pas des congés pour les magistrats ?

D'ailleurs, les magistrats qui ne font pas partie des chambres civiles ont néanmoins droit aux mêmes vacances.

Pour les fonctionnaires le congé est statutaire et il en est de même pour les magistrats.

M. COSTE-FLORET pense, comme M. DUBOIS, que les vacances des magistrats sont liées à la période des vacations et que ce qui les concerne fait donc partie du statut des magistrats.

Le lien est évident et, par conséquent, la disposition soumise au Conseil est de nature législative.

.../.

M. LUCHAIRE demande si un magistrat est tenu de prendre ses vacances pendant la durée des vacances. S'il y a liaison nécessaire entre les vacances judiciaires et les congés des magistrats, le principe des vacances relève de la compétence législative.

M. DUBOIS répond : "De toute évidence, les congés des magistrats doivent être pris durant les vacances, sinon que feraient les magistrats pendant cette période ?"

M. GOGUEL rappelle que tous les magistrats, autres que ceux des chambres civiles, siègent pendant les vacances. Il n'y a donc pas de règle statutaire qui lie les congés aux vacances.

D'ailleurs, l'article 68 du statut de la magistrature renvoie au statut général des fonctionnaires pour ce qui concerne les congés. En dehors de la tradition, il n'existe pas de lien juridique entre les congés des magistrats et les vacances.

M. LUCHAIRE constate que l'on se trouve face à deux questions :

1°) Est-ce que les congés des magistrats font partie de leur statut ? A cette question, chacun est d'accord pour répondre par l'affirmative.

2°) Y-a-t-il un rapport entre les congés des magistrats et les vacances ?

Selon M. LUCHAIRE, il faut également répondre oui à cette deuxième question.

Il ne peut être fait appel pour résoudre ces problèmes aux textes antérieurs à 1958 qui sont trop anciens compte tenu des éléments nouveaux apportés par la Constitution.

M. DUBOIS fait observer qu'à l'éducation nationale ce sont également les vacances des universités qui déterminent celles des enseignants.

que

M. GOGUEL objecte/là non plus il n'existe pas de texte législatif, fixant la durée des vacances des enseignants.

M. DUBOIS répond qu'il n'y a pas non plus de texte réglementaire mais seulement une tradition.

.../.

Se plaçant à un autre niveau, le rapporteur constate que le Conseil ne peut se contenter de connaître des seuls mots qui lui sont soumis et que dans l'esprit des rédacteurs du projet de décret, il s'agit avant tout de faire des magistrats des fonctionnaires comme les autres. Ainsi s'explique le renvoi au statut général des fonctionnaires.

M. MONNET regrette une certaine désacralisation de la fonction de magistrat mais pense, en tant que fils de magistrat, que la question des vacations n'est qu'accessoire. Au demeurant les magistrats se considèrent comme des fonctionnaires.

M. DUBOIS souligne qu'il ne s'est nullement placé sur le plan sentimental mais est resté sur le plan juridique.

M. le Président PALEWSKI recherche ce qui doit guider la décision du Conseil sur la question qui lui est soumise en s'attachant à dégager la racine du statut particulier des magistrats.

Ce statut a pour fondement la place particulière des magistrats dans l'Etat mais aussi la garantie de leur indépendance. Il faut donc veiller à toute discrimination entre les magistrats qui pourrait attenter à cette indépendance. A cet égard, le Conseil doit être très vigilant. Toutefois, pour les dispositions qui, comme celles qui sont soumises au Conseil, ne contiennent aucune discrimination et ne portent pas atteinte à l'indépendance des magistrats, on peut admettre l'intervention du pouvoir réglementaire. Dans ces conditions, M. le Président se rallie à l'avis exprimé par M. GOGUEL.

Il est ensuite procédé à un vote.

Se prononcent pour les conclusions du rapporteur :
3 voix (MM. COSTE-FLORET, DUBOIS et LUCHAIRE).

contre ces conclusions :

5 voix (M. le Président PALEWSKI, MM. MONNET, REY, SAINTENY et GOGUEL).

M. le Président PALEWSKI demande que soit distribué le projet de décision reconnaissant que les dispositions soumises au Conseil ont un caractère réglementaire.

M. DUBOIS répondant à M. COSTE-FLORET qui regrette le

.../.

caractère improvisé de ce nouveau projet, précise qu'il avait lui-même demandé au secrétaire général de préparer un projet de décision contraire aux conclusions de son rapport.

Le rapporteur donne lecture de ce projet de décision.

M. LUCHAIRE propose un amendement tendant à préciser, dans le deuxième considérant, que les dispositions soumises au Conseil ne mettent pas en cause le statut des magistrats parce que "ne concernant pas directement le congé des magistrats."

M. le Secrétaire général demande si cette modification ne risque pas d'être interprétée comme signifiant "a contrario" que la durée des congés est de nature législative.

M. LUCHAIRE est tout à fait de cet avis ainsi que M. DUBOIS.

M. le Président PALEWSKI se montre réservé sur cette interprétation.

M. GOGUEL constate que la durée du congé des fonctionnaires est fixée dans le statut qui est un texte législatif.

La modification proposée par M. LUCHAIRE est adoptée.

M. GOGUEL propose d'ajouter un nouveau considérant disant que depuis 1810 la fixation de la période des vacances a toujours relevé de textes réglementaires.

M. LUCHAIRE s'oppose à cette addition. A ses yeux la tradition antérieure à la Constitution de 1958 est sans valeur et il ne peut être tenu compte du décret du 11 septembre 1959 car on ne peut fonder une décision du Conseil sur un texte réglementaire.

Le Conseil n'est pas lié par la pratique législative ou réglementaire.

M. GOGUEL explique que sa demande avait pour objet de souligner qu'en fait, sous une apparence législative, l'article 191 du code de procédure pénale remettait au pouvoir réglementaire le soin de fixer la date de désignation des magistrats composant la chambre d'accusation puisque la fixation de la date des vacances relève de la compétence réglementaire.

.../.

M. LUCHAIRE fait observer qu'il est reconnu dans le projet de décision que les mesures d'application des règles posées par l'article 191 sont de nature réglementaire.

M. GOGUEL retire donc sa demande de modification.

Le Conseil décide ensuite d'adopter les visas qui figuraient dans le projet de décision conforme aux conclusions du rapporteur.

Enfin, il est demandé que l'attention du secrétariat général du Gouvernement soit appelée sur des erreurs figurant dans le projet de décret qui visé "l'avis du Conseil constitutionnel" alors qu'il s'agit d'une décision, le décret du 4 juillet 1885 pourtant abrogé par le décret du 29 mai 1910 et le décret du 25 juin 1955 alors qu'il s'agit d'un décret du 25 juin 1953.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 heures.

L'original de la décision sera annexé au présent compte-rendu.
