

Décision n° 2007-551 DC
du 1^{er} mars 2007

(Loi organique relative au recrutement,
à la formation et à la discipline des magistrats)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 22 février 2007, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la discipline des magistrats ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République ;

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte trente-six articles regroupés en trois chapitres ; qu'elle a été adoptée sur le fondement du troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution et du dernier alinéa de ses articles 65 et 68-2, dans le respect des règles de procédure fixées par son article 46 ; qu'elle modifie l'ordonnance du 22 décembre 1958 et les lois organiques des 23 novembre 1993 et 5 février 1994 susvisées ;

- SUR LE CHAPITRE I^{ER} :

2. Considérant que le chapitre premier de la loi organique, intitulé : « Dispositions relatives à la formation et au recrutement des magistrats », comporte les articles 1 à 13 ; qu'il n'appelle pas de remarque de constitutionnalité ;

- SUR LE CHAPITRE II :

3. Considérant que le chapitre II de la loi organique, intitulé : « Dispositions relatives à la discipline », comporte les articles 14 à 22 ; qu'il est relatif, en son article 14, à la définition de la faute disciplinaire et, en son article 21, à l'examen des réclamations portant sur le comportement d'un magistrat ;

. En ce qui concerne les normes applicables :

4. 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 » ;

5. 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 » ;

. En ce qui concerne la définition de la faute disciplinaire :

6. Considérant que l'article 14 de la présente loi modifie l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée 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 14 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, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive » ;

7. Considérant que l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789,

n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive ;

8. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les dispositions du 1^o de l'article 14 de la loi organique ; qu'il en va de même des dispositions de coordination prévues par son 2^o, qui en sont inséparables ;

. En ce qui concerne l'examen des réclamations portant sur le comportement d'un magistrat :

9. Considérant que l'article 21 de la loi organique insère dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée un nouvel article 48-2 relatif à l'examen des réclamations des justiciables portant sur le comportement d'un magistrat ; que cet article 48-2 dispose que toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un tel comportement est susceptible de constituer une faute disciplinaire, peut saisir directement le Médiateur de la République d'une réclamation ; qu'il prévoit que, pour l'examen de cette réclamation, le Médiateur est assisté d'une commission qu'il préside et qui est composée de cinq autres personnes dont quatre au moins n'appartiennent pas à l'ordre judiciaire ;

10. Considérant que l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance des juridictions 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 ;

11. Considérant que, si le législateur organique a précisé que le Médiateur ne pouvait porter une appréciation sur les actes juridictionnels, le nouvel article 48-2 lui donne néanmoins le droit de « solliciter tous éléments d'information utiles » auprès des premiers présidents de cours d'appel et des procureurs généraux près lesdites cours, ou des présidents des tribunaux supérieurs d'appel et des procureurs de la République près lesdits tribunaux ; qu'il prévoit que, lorsqu'il estime que les faits en cause sont de nature à recevoir une qualification disciplinaire, le Médiateur transmet la réclamation « au garde des sceaux, ministre de la justice, aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature » ; que le garde des

sceaux doit, dans tous les cas, demander une enquête aux services compétents ; que, s'il n'est pas tenu d'engager des poursuites disciplinaires, il doit, lorsqu'il ne le fait pas, en informer le Médiateur par une décision motivée ; que le Médiateur peut alors « établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel » ; qu'en reconnaissant au Médiateur l'ensemble de ces prérogatives, le législateur organique a méconnu tant le principe de la séparation des pouvoirs que celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire ;

12. Considérant qu'il s'ensuit qu'il y a lieu de déclarer contraire à la Constitution l'article 21 de la loi organique ;

13. Considérant, en revanche, que les autres dispositions de son chapitre II n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ;

- SUR LE CHAPITRE III :

14. Considérant que le chapitre III, intitulé : « Dispositions diverses et transitoires », comporte les articles 23 à 36 ;

15. Considérant que l'article 24 de la loi organique complète l'article 38-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, qui dispose que : « Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel », par un second alinéa ainsi rédigé : « 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 » ; que l'article 34 rend applicables ces dispositions aux procureurs généraux nommés antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique ;

16. Considérant qu'aux termes du septième alinéa de l'article 65 de la Constitution : « 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 » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 28 novembre 1958 susvisée : « ... 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... » ; qu'en vertu de l'article 38 de

l'ordonnance du 22 décembre 1958, les décrets portant nomination aux emplois hors hiérarchie du parquet, parmi lesquels figurent ceux d'avocat général à la Cour de cassation, sont pris par le Président de la République après avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature ;

17. Considérant que l'article 24 de la loi organique prévoit que, dans certaines conditions, les procureurs généraux près des cours d'appel sont nommés « de droit » avocats généraux à la Cour de cassation ; que, toutefois, il serait procédé à ces nominations non par décret en Conseil des ministres, mais « dans les formes prévues à l'article 38 » de l'ordonnance du 22 décembre 1958, c'est-à-dire par décret simple du Président de la République ;

18. Considérant que le septième alinéa de l'article 65 de la Constitution impose, dans ces conditions, l'avis du Conseil supérieur de la magistrature ; que, si la loi organique examinée, en renvoyant à l'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, prévoit bien un avis du Conseil supérieur de la magistrature, cet avis serait privé d'effet utile dès lors que la nomination serait de droit ;

19. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 24 de la loi organique ainsi que son article 34, qui en est inséparable, sont contraires à la Constitution ;

20. Considérant que les autres dispositions du chapitre III de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ;

21. Considérant qu'ont un caractère organique, par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, toutes les dispositions de la présente loi,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 14, 21, 24 et 34 de la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats sont déclarés contraires à la Constitution.

Article 2.- Les autres dispositions de la même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1^{er} mars 2007, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.