

N° 380570

M. A... et autres

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 16 mars 2016

Lecture du 6 avril 2016

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

A la demande d'un juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, saisi en janvier 2007 de dénonciation d'un trafic présumé de titres de séjour et d'attribution de logements, plusieurs fonctionnaires du service des affaires réservées de la préfecture de police ont été placés en garde à vue. Certains d'entre eux ont été mis en examen et suspendus de leurs fonctions. Trois ans plus tard cependant, un non lieu général était prononcé par la chambre d'instruction de la cour d'appel de Paris.

Les mis en cause, au nombre desquels le directeur de la police générale, ont saisi le Conseil supérieur de la magistrature, en juin 2011, d'une plainte contre ce juge, à raison de son attitude à leur égard et de la façon dont elle avait conduit la procédure d'instruction.

Cette plainte a été déposée sur le fondement du nouvel article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, issu de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 prise pour l'application du 10^{ème} alinéa de l'article 65 de la Constitution, aux termes duquel « Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique ».

Par une décision du 25 octobre 2012, la commission d'admission des requêtes a estimé que les faits visés par la plainte étaient susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, et en a donc renvoyé l'examen à la formation disciplinaire. C'est un des rares cas de transmission par la commission d'admission, sur plusieurs centaines de plaintes reçues depuis l'ouverture de la possibilité de saisine de cette commission.

A l'issue de la procédure disciplinaire, cependant, par une décision du 20 mars 2014, le conseil de discipline des magistrats du siège du Conseil supérieur de la magistrature a considéré que les faits dénoncés ne constituaient pas, dans les circonstances de l'espèce, une faute disciplinaire.

Vous êtes saisis en cassation d'un pourvoi contre cette décision du conseil de discipline, présenté par les auteurs de la plainte.

Ce pourvoi est en l'état du droit irrecevable : l'article 58 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 énonce on ne peut plus explicitement que « Le recours contre la décision du conseil de discipline n'est pas ouvert à l'auteur de la plainte ».

Les requérants ont cependant mis en cause la constitutionnalité ainsi que la conventionalité de ces dispositions, qui les prive de voie de recours. Par une décision du 19 novembre 2014, vous avez jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre la question au Conseil constitutionnel, étant donné qu'il avait déjà statué sur leur conformité à la Constitution par une décision n°2010-611 DC du 19 juillet 2010. Le pourvoi a cependant été admis pour examiner la question de la conventionalité de ces mêmes dispositions, au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette question suppose de s'interroger d'abord sur la possibilité de confronter la loi organique à une convention internationale.

Les lois organiques ne sont pas des lois comme les autres : ce sont des lois « auxquelles la Constitution confère le caractère de loi organique », selon les termes de l'article 47, c'est-à-dire par détermination de la Constitution (le Conseil constitutionnel s'oppose ainsi à l'adoption d'une loi organique dans un cas non prévu par la Constitution, cf. décision n°87-234 DC du 7 janvier 1988). La doctrine les qualifie de lois « matériellement constitutionnelles », en ce qu'elles complètent et précisent le texte constitutionnel.

Elles sont cependant placées, dans la hiérarchie des normes, non seulement sous la Constitution mais aussi sous les traités internationaux, comme les autres lois, en vertu de l'article 55 de la Constitution.

Dans une hypothèse, certes assez particulière, le Conseil constitutionnel a lui-même été amené à vérifier la conformité au droit de l'Union européenne de la loi organique, pour la détermination des conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution, sur les « modalités de vote des ressortissants européens prévues par le traité sur l'Union européenne » : c'est la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998 qui fait application, pour le contrôle de la loi organique, des motifs d'une précédente décision 92-312 DC du 2 septembre 1992.

La Cour de cassation comme votre propre jurisprudence admettent de confronter une loi organique à une norme issue d'un traité international : c'est pour ce faire que la Cour de cassation avait saisi la Cour de justice de l'Union européenne des dispositions organiques régissant la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, dans l'affaire *Melki et Abdeli* ayant donné lieu à la décision du 22 juin 2010. Voyez aussi, pour une censure au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'arrêt de plénière du 6 juin 2003 n°01-87.092 et 03-80.734 *Michel X*, qui juge que « l'article 23 de la loi organique du 23 novembre 1993, qui donne à la Commission d'instruction de la Cour de justice de la République le pouvoir de statuer sur la régularité de la procédure conduite par elle-même, n'est pas compatible avec les prévisions de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

Dans votre jurisprudence, on retrouve notamment la décision *I...* n° 200724 du 4 octobre 2000, au recueil, à propos du contrôle de la limite d'âge des magistrats au regard de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Egalement aux conclusions d'Alain Seban, la décision *J...* n° 208168 du 18 octobre 2000, au recueil, sur la compatibilité avec l'article 6 de la convention des dispositions de l'ordonnance organique sur la délibération à huis clos du Conseil supérieur de

la magistrature ; ou, toujours au regard de la même convention, 26 janvier 2011, *K...*, n°334792, aux tables, à propos de dispositions de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Il faut cependant préciser que ce contrôle ne saurait s'exercer qu'à la condition que la Constitution ne fasse pas écran entre les dispositions organiques et la norme internationale. Vous refusez en effet d'écarter l'application d'une disposition constitutionnelle contraire à une convention internationale (Assemblée, 30 octobre 1998, *L...*, *M... et autres*, n° 200286, 200287 au recueil), ne serait-ce que parce qu'une disposition constitutionnelle spéciale peut toujours déroger à une disposition constitutionnelle générale telle que celle inscrite à l'article 55, ainsi que le soulignait Christine Maugué dans ses conclusions.

La Constitution fait donc écran lorsque les dispositions de la loi organique reprennent des dispositions à valeur constitutionnelle (cf. la décision *L...* et, pour la jurisprudence de la Cour de cassation, qui émet cette même réserve : Ass. Plénière, 2 juin 2000, *Mlle X...*, n°99-60.274, à propos de l'accord de Nouméa).

On peut se demander si cela ne pourrait pas aussi être le cas pour des dispositions organiques qui, sans reprendre un texte constitutionnel, ne pourraient s'en trouver détachées. Ainsi, dans l'arrêt de plénière rendu le 6 juin 2003 à propos de la commission d'instruction de la cour de justice de la République, les dispositions organiques sur la *procédure* étaient bien détachables de la loi constitutionnelle *créant cette cour*, ce qui les rendait susceptibles de contrôle au regard des exigences de la convention européenne.

En l'espèce, un écran constitutionnel s'interpose-t-il entre les dispositions de la loi organique refusant aux justiciables la qualité de partie dans l'instance disciplinaire et la convention européenne ?

On peut sans doute hésiter : les dispositions de l'ordonnance organique refusant la qualité de partie aux justiciables, et les privant donc du droit de recours contre les décisions du CSM statuant en formation disciplinaire, s'inscrivent en cohérence avec le principe d'indépendance de la magistrature.

C'est la Constitution qui réserve au CSM le soin de statuer comme conseil de discipline des magistrats du siège, à l'article 65, qui précise dans sa rédaction issue de la révision de 2008 que « *Le CSM peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique* ». Rien de plus n'est inscrit dans la Constitution ; rien, notamment, sur le rôle du justiciable dans cette instance, après la saisine.

On pourrait lire ce silence comme significatif : si le constituant n'a rien dit sur l'après-saisine, c'est qu'il entendait n'ouvrir aucune perspective laissant une place au justiciable dans l'instance disciplinaire.

Pourrait plaider en ce sens la décision rendue par le Conseil constitutionnel en 2007, sur la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats : l'article 21 ouvrait aux justiciables une voie de réclamation contre un magistrat, auprès du Médiateur de la République, avec l'obligation pour le ministre d'informer en retour par décision motivée le Médiateur, qui pouvait établir un rapport spécial publié au journal officiel ; cet article a été censuré au motif 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 ».

Ici cependant, ni ces principes ni le rôle du CSM ne sont en cause. S'agissant seulement de la place attribuée au plaignant dans la procédure disciplinaire, il nous semble que c'est plutôt la jurisprudence administrative, sur le rôle des tiers dans la procédure disciplinaire des agents publics, qui exclut tout droit au recours à leur bénéfice, même lorsqu'il s'agit de la personne lésée par l'agent.

Si vous jugez traditionnellement que cette personne n'est pas recevable à former un recours contre la décision prise à titre disciplinaire (17 mai 2006, *N...*, n°268938, au recueil), c'est parce que la procédure disciplinaire n'a pas pour objet de réparer une atteinte à leurs droits. Elle vise seulement à tirer les conséquences que le comportement de cet agent emporte sur sa situation vis-à-vis de l'administration, pour le cas échéant sanctionner un manquement de l'agent public à ses obligations.

Ainsi, l'irruption du justiciable dans la procédure disciplinaire des magistrats représenterait sans doute un bouleversement de cette procédure, mais à notre avis moins au regard de garanties protégées par la Constitution qu'au regard de la jurisprudence de droit commun sur les spécificités de l'instance disciplinaire.

Et même à supposer que ce bouleversement puisse être regardé comme inconstitutionnel, ce constat ne suffirait sans doute pas pour caractériser ici un « écran constitutionnel », rendant irrecevable le moyen tiré de l'inconventionnalité des dispositions organiques fermant tout droit de recours aux justiciables.

Nous notons d'ailleurs que pour censurer une partie du dispositif relatif à la mise en cause d'un magistrat par un justiciable, en 2010, le Conseil constitutionnel s'était fondé sur le défaut de garanties suffisantes au regard des exigences d'indépendance, d'impartialité et de bonne administration de la justice, et non sur la méconnaissance de dispositions de l'article 65 qui l'excluraient par elles-mêmes.

Nous vous invitons donc à vous saisir de ce moyen d'inconventionnalité, tiré de l'incompatibilité de l'article 58 de l'ordonnance organique avec les stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne.

Pour que ce moyen soit opérant, cependant, il faut pouvoir caractériser un droit dont le justiciable serait titulaire : le droit à un procès équitable ne trouve à s'appliquer, hors de la matière pénale, que pour décider des contestations « sur des droits et obligations de caractère civil » ; et le droit à un recours effectif devant une instance nationale est invocable par les seules personnes « dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention ont été violés ».

La Cour veille à se référer au droit interne pour établir l'existence d'un droit justiciable, en rappelant que l'application de ces articles de la convention ne saurait donner lieu à la création, par la Cour de Strasbourg, de droits matériels : voyez notamment CEDH 28 septembre 1995, *Masson c. Pays-Bas* §48 (et aussi *Gutfreund c. France* § 41, *Boulois c. Luxembourg* § 90, *Szûcs c. Autriche* § 33).

En l'espèce, nous ne croyons pas possible de caractériser un droit du plaignant à former un recours contre la décision rendue en matière disciplinaire, faute qu'il puisse être regardé comme partie à cette instance.

Le statut prévoit certes que la commission d'admission des requêtes peut entendre le justiciable qui a introduit la demande, et qu'elle avise celui-ci du rejet de la plainte ou de l'engagement de la procédure disciplinaire. Mais une fois cette procédure engagée, le justiciable n'a plus de rôle à jouer dans l'instance, si ce n'est qu'il peut simplement être entendu par le rapporteur (article 52).

Toute la jurisprudence sur les instances disciplinaires des agents publics, nous l'avons dit, est en ce sens que l'usager du service public n'a pas de « droit » à faire valoir dans une instance disciplinaire, qui n'oppose que l'agent et son employeur public : il s'agit de sanctionner le manquement à des obligations professionnelles, mais sans visée « réparatrice » (cf. conclusions de Rémi Keller sous la décision *N...*, n°268938, précitée).

Les requérants invoquent l'arrêt *Özpınar c. Turquie* du 19 janvier 2011 n° 20999/04, mais si la Cour a dans cette affaire estimé que l'absence de voie de recours juridictionnel contre les décisions disciplinaires du Conseil de la magistrature turc méconnaissait le droit à un recours effectif garanti à l'article 13 de la convention, c'était au bénéfice du magistrat sanctionné, et non de justiciables.

Il nous semble que pour l'application d'un droit au recours effectif et au procès équitable, les justiciables ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à être partie dans une procédure disciplinaire.

Des voies leur sont ouvertes pour faire valoir leurs droits, et notamment le droit à être indemnisés des dommages qui leur ont été causés par le fonctionnement défectueux du service public de la justice, sur le fondement de l'article L.141-1 du code de l'organisation judiciaire.

Mais ils n'ont pas de droit propre à voir un magistrat sanctionné en procédure disciplinaire.

Il n'y a donc pas de raison d'écarter l'application de l'article 58 de l'ordonnance organique, et pour ce motif, sur ce fondement, nous concluons au **rejet du pourvoi comme irrecevable**.