

N° 447833
M. V... (QPC)

6^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 31 mars 2022
Décision du 14 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

M. V... a été nommé président du tribunal judiciaire de Foix en 2017. A la suite d'une enquête menée par l'inspection générale de la Justice, le garde des sceaux a saisi le Conseil supérieur de la magistrature de faits susceptibles de motiver des poursuites disciplinaires, tirés notamment de manquements à la rigueur professionnelle, au devoir d'efficacité, de diligence et de compétence.

Par une décision du 14 octobre 2020, le CSM a prononcé à son encontre la sanction disciplinaire de l'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office.

A l'appui de son pourvoi contre cette décision, M. V... soulève par un mémoire distinct une question prioritaire de constitutionnalité visant, d'une part, deux dispositions législatives (les articles L. 111-2 et -4 du code de l'administration judiciaire) qui définissent le service public de la justice et, d'autre part, quatre séries de mots égrenés au fil de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (« *conseil supérieur de la magistrature* », « *conseil de discipline* », « *formation compétente du Conseil supérieur* », « *le recours contre la décision du conseil de discipline* »).

Derrière ces dispositions anodines, le requérant identifie les sources d'une anomalie à laquelle il souhaiterait voir mis un terme. M. V... entend en effet, par cette QPC, remettre en cause **la compétence du Conseil d'Etat** pour connaître des recours contre les décisions prises par le CSM siégeant en formation disciplinaire. Il estime que son contrôle est lacunaire, la juridiction suprême de l'ordre administratif étant selon lui mal placée pour exercer un regard critique sur une décision rendue par un organe juridictionnel présidé par le premier président de la Cour de cassation et qu'à l'inverse, la Cour de cassation serait parfaitement à l'aise pour exercer un contrôle plus complet.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Or votre compétence ne repose pas sur un fondement législatif mais jurisprudentiel, celui de votre décision d'Assemblée *L'Etang* du 12 juillet 1969 (dans le prolongement de l'arrêt du tribunal des conflits du 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*, au recueil, selon lequel les actes « relatifs non à l'exercice de la fonction juridictionnelle, mais à l'organisation même du service public de la justice » relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

M. V... escompte qu'une censure des dispositions législatives et organiques qu'il invoque permettra de saper les fondements de cette jurisprudence et de voir reconnaître la compétence de l'ordre judiciaire pour connaître des recours contre les décisions du CSM.

Nous pensons que cette QPC se heurte à plusieurs obstacles cumulatifs qu'il vous revient d'analyser dans l'ordre habituel de votre examen.

■ Le premier obstacle est celui tiré de l'applicabilité au litige des dispositions invoquées.

Cette condition ne soulève pas de difficulté pour les dispositions organiques relatives à la procédure devant le CSM, sur la base desquelles la sanction attaquée au principal a été prise.

Malgré votre appréciation généralement bienveillante sur ce critère, la question est plus délicate en ce qui concerne les dispositions invoquées du code de l'organisation judiciaire. Nous les citons : « *Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice. / Sa gratuité est assurée selon les modalités fixées par la loi et le règlement.* » et : « *La permanence et la continuité du service public de la justice demeurent toujours assurées* ».

Selon le requérant, ces dispositions seraient applicables au litige en ce que leur censure par le Conseil constitutionnel condamnerait l'application de la jurisprudence *L'Etang* et donc votre compétence pour connaître du recours.

A suivre cette voie, la disposition ne serait alors, à tout le moins, pas applicable « *au litige* » mais à la « *procédure* », qui est la voie alternative ouverte par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Ne paraît pas ici dirimant le fait que cette applicabilité présente alors un caractère « prospectif » puisque se rattachant non aux modalités d'édition de la décision du CSM faisant l'objet du pourvoi, mais en aval, aux voies de recours pouvant être exercées contre cette décision.

Néanmoins, nous restons réticents à admettre l'applicabilité à la présente procédure, dans la mesure où les dispositions litigieuses, dont la portée normative est faible puisqu'elles se bornent à consacrer des principes d'accès au droit, d'égal accès à la justice et de continuité du

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

service public, sont largement postérieures à la jurisprudence *L'Etang*. La disparition de ces dispositions législatives ne commanderait en rien la dévolution à la juridiction judiciaire du contentieux des décisions du CSM statuant dans sa formation disciplinaire. Ce que le requérant escompte, c'est qu'à l'occasion d'une censure de la notion de « service public de la justice », le Conseil constitutionnel consacre l'existence d'un « pouvoir public de la justice » (sic), dont il résulterait alors, selon lui, que seule la juridiction judiciaire puisse connaître des décisions intéressant les magistrats.

Ce raisonnement nous paraît trop hypothétique et indirect pour retenir « l'applicabilité à la procédure » – s'agissant de dispositions qui ne fixent aucune règle de procédure.

■ Le deuxième obstacle est celui tiré de l'absence de déclaration de conformité des dispositions invoquées.

Les trois dernières des quatre dispositions organiques invoquées sont issues de lois organiques qui ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹. Contrairement à ce que soutient le requérant, aucune des évolutions législatives ou jurisprudentielles intervenues depuis lors ne peut être sérieusement regardée comme constitutive d'un changement de circonstances² susceptible de justifier un renvoi de la QPC ; aucune d'elles ne présente en tout état de cause d'adhérence avec la question de la compétence du Conseil d'Etat pour connaître des recours contre les décisions du CSM.

■ Le troisième obstacle est celui de l'existence même d'une atteinte à un droit ou liberté constitutionnellement garantis, en ce qui concerne les dispositions résiduelles.

S'agissant des seules dispositions invoquées qui sont issues de la loi organique « native » du 22 décembre 1958³ et n'ont donc pas encore fait l'objet d'une déclaration de conformité, les mots : « *conseil supérieur de la magistrature* » ne peuvent sérieusement être regardés comme constitutifs d'une quelconque atteinte puisqu'ils reprennent les termes mêmes de la Constitution. Le mémoire QPC n'articule d'ailleurs pas la moindre argumentation.

¹ Les mots « Conseil de discipline », (découlant de la Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001), « formation compétente du Conseil supérieur », (découlant de la LO n° 2010-830 du 22 juillet 2010), et « le recours contre la décision du conseil de discipline », (découlant de la LO n° 2010-830 du 22 juillet 2010) figurent respectivement dans les lois organiques déclarées conformes par les décisions n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 et n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010 du Conseil constitutionnel

² Une disposition organique déjà jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel peut faire l'objet d'une QPC en cas de « changements des circonstances » (n° 2012-233 QPC du 21 février 2012).

³ Une disposition d'une ordonnance organique prise sur le fondement de l'article 92 de la Constitution n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel et peut donc faire l'objet d'une QPC (n° 2012-278 QPC du 5 octobre 2012).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

S'agissant des dispositions législatives du code de l'organisation judiciaire, et à supposer que vous ayez estimé possible de franchir le premier obstacle sur lequel nous nous sommes pour notre part arrêté, en les regardant comme applicables au litige ou à la procédure, vous pourrez en tout état de cause retenir qu'elles ne portent manifestement, par elles-mêmes, aucune atteinte à un droit ou liberté constitutionnellement garantis, ainsi qu'il ressort de leur énoncé même.

■ Nous terminerons par deux remarques complémentaires.

D'abord, compte tenu de l'angle d'attaque adopté, il nous semble que la QPC tend en réalité, si l'on cherche à retraduire la logique du requérant, à contester le silence du législateur organique, c'est-à-dire à faire juger que les dispositions organiques qui organisent la procédure devant le CSM sont inconstitutionnelles car entachées d'incompétence négative, en tant qu'elles ne précisent pas suffisamment les voies de recours applicables, cette méconnaissance portant atteinte aux garanties protégées par l'article 16 de la Constitution. Mais encore faudrait-il alors surmonter l'obstacle que constitue le fait que l'essentiel du chapitre VII de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dans sa rédaction en vigueur a déjà fait l'objet de décisions de conformité de la part du Conseil constitutionnel. En tout état de cause, ce n'est pas ainsi qu'est articulée la QPC présentée devant vous. Mais, ainsi éclairé, le détour par les dispositions législatives ordinaires invoquées n'apparaît que plus artificiel.

Enfin, sur le fond, la question des mérites comparés des voies de recours ouvertes respectivement devant la juridiction administrative et judiciaire nous semblerait difficilement pouvoir trouver un terreau favorable dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, lequel a déjà eu l'occasion, d'une part, de consacrer l'indépendance de la juridiction administrative parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République par sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 et, d'autre part, de juger que l'exigence de la bonne administration de la justice peut être satisfaite aussi bien par la juridiction judiciaire que par la juridiction administrative (décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, cons. 29).

PCMNC au non-renvoi de la présente QPC.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.