

N° 491226
M. A. (QPC)

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies (QPC)

Séance du 3 avril 2024
Décision du 19 avril 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Par une décision du 23 juin 2023,¹ vous avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, qui avait été soulevée au cours de l'instance disciplinaire par M. A., magistrat poursuivi pour divers manquements à ses devoirs de délicatesse, de dignité, de loyauté et d'impartialité au titre de ses fonctions de vice-président du tribunal judiciaire de Montargis.

La QPC était dirigée contre les dispositions des articles 52 et 56 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature qui organisent l'audition du magistrat mis en cause, respectivement, lors de l'enquête conduite par le rapporteur désigné par le conseil de discipline du CSM puis devant le conseil de discipline lui-même. Selon le requérant, ces dispositions méconnaîtraient, en tant qu'elles ne prévoient pas que le magistrat poursuivi soit informé de la possibilité dont il dispose de garder le silence, le principe résultant de l'article 9 de la Déclaration de 1789 selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire.

Vous avez estimé qu'il résultait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que ce principe avait seulement vocation à s'appliquer dans le cadre d'une procédure pénale, alors même que les informations recueillies dans le cadre de la procédure disciplinaire devant le CSM pourraient être ultérieurement transmises au juge répressif.

Contre toute attente, nous vous proposerons aujourd'hui de renvoyer au Conseil constitutionnel cette même question soulevée à nouveau par le même requérant et dans la même instance.

Vous devrez en effet tirer les conséquences du changement des circonstances de droit que constitue l'intervention de la décision n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé, sur renvoi de la Cour de cassation, au sujet des dispositions régissant la procédure disciplinaire des notaires et de certains autres officiers publics ou ministériels, que le

¹ n° 473249, rendue aux conclusions contraires de votre rapporteur public Stéphane Hoyneck.

professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire.

Bien qu'énoncés sous la forme d'un *obiter dictum*, ces motifs peuvent être regardés comme une nouvelle circonstance de droit faisant échec à ce que vous opposiez ici, malgré la triple identité de partie, d'objet et de cause, l'« autorité de chose non renvoyée »² (voyez par analogie CE Ass. 31 mai 2016, *M. J...*, n°393881, au recueil et aux conclusions d'Emmanuelle Cortot-Boucher), de la même manière qu'une décision du Conseil constitutionnel est susceptible de caractériser un changement de circonstance de droit justifiant que ce dernier examine à nouveau des dispositions législatives qu'il aurait antérieurement déclarées conformes (décision n°2013-331 QPC du 5 juillet 2013, cons. 8).

Dans l'état antérieur de la jurisprudence constitutionnelle, cette QPC n'apparaissait propre à susciter de débat que dans l'hypothèse où les manquements à l'origine de l'action disciplinaire pouvaient recevoir ultérieurement une qualification pénale – argument que vous aviez néanmoins écarté par votre décision du 23 juin dernier. A présent, c'est la régularité de la procédure disciplinaire elle-même qui est directement en cause.

Selon le commentaire aux cahiers, la décision du 8 décembre 2023 consacre une nouvelle étape dans la transposition progressive des différents principes constitutionnels du droit répressif à l'ensemble des sanctions ayant le caractère d'une punition, au même titre que le principe de la rétroactivité *in mitius* (décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982) ou le principe de proportionnalité des peines (décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987).

Cette extension n'est pas toujours allée de pair avec un strict alignement en termes de degré d'exigence et de niveau de contrôle, le Conseil constitutionnel sachant tenir compte des spécificités qui s'attachent aux sanctions disciplinaires ou administratives, par exemple en ce qui concerne le respect du principe de légalité des infractions qui découle de l'article 8 de la Déclaration et dont le Conseil admet qu'il est satisfait, en matière disciplinaire, par une simple référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent (décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, cons. 7).

La décision du 8 décembre 2023 ne donne pas le signe d'une telle différenciation puisqu'elle énonce de manière générale que les exigences tirées du droit de se taire découlant de l'article 9 de la Déclaration de 1789 « impliquent que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire ». Le commentaire aux cahiers indique pour sa part que le Conseil aurait fait le choix de soumettre ce principe à un contrôle juridictionnel « de même intensité » que celui appliqué jusqu'à présent en matière pénale.

Il reste néanmoins hasardeux de déduire des motifs de la décision la portée exacte que le Conseil constitutionnel entend donner à ce principe en dehors du champ pénal.

² Voir a contrario : CE 3 février 2012, *B... et Syndicat professionnel Dentistes solidaires et indépendants*, n° 354068, au recueil.

On notera d'abord que la décision était rendue au sujet d'une procédure juridictionnelle, puisqu'il s'agissait des sanctions prononcées par le tribunal judiciaire statuant disciplinairement. Une analyse différente pourrait prévaloir pour les instances disciplinaires non juridictionnelles, comme celles propres aux agents publics qui sont, bien avant l'engagement de la procédure disciplinaire, amenés à se justifier sur d'éventuels manquements devant leur supérieur hiérarchique sans que l'on puisse raisonnablement estimer qu'une notification de leurs droits puisse alors s'imposer. Mais en tout état de cause, s'agissant des dispositions organiques qui nous occupent, le CSM statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège a bien la qualité d'une juridiction administrative (CE Ass. 12 juillet 1969, *E...*, n° 72480, au recueil).

Ensuite, comme l'ont relevé plusieurs commentateurs³, les motifs précités s'assimilent à un *obiter dictum* en ce qu'il ne constituent pas le soutien nécessaire du dispositif, le Conseil constitutionnel ayant écarté le grief tiré de l'absence de disposition législative assurant la notification du droit à conserver le silence au motif que les règles de procédure disciplinaire des notaires relèvent du domaine réglementaire.

Si cette réponse ne saurait s'appliquer aux magistrats judiciaires pour lesquels la procédure disciplinaire ressortit à la compétence du législateur organique (décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 60), elle laisse en revanche ouverte la question des modalités selon lesquelles les exigences qui s'attachent au respect de ce principe constitutionnel doivent être transposées au champ disciplinaire.

On notera ainsi que dans ses décisions rendues au sujet de la procédure pénale, le Conseil constitutionnel prend soin de rechercher si la personne poursuivie était susceptible d'être induite en erreur en ce qui concerne son droit à garder le silence. Il a ainsi estimé, au sujet des auditions en garde à vue menées dans le cadre d'une commission rogatoire, que le fait de faire prêter serment de « dire toute la vérité, rien que la vérité » pouvait être de nature à laisser croire à la personne intéressée qu'elle ne dispose pas du droit de se taire (décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016, paragr. 8). De même, pour censurer les dispositions organisant la comparution préalable du prévenu majeur devant le juge des libertés et de la détention en vue de son placement en détention provisoire dans l'attente de son jugement en comparution immédiate, le Conseil relève que le fait même que le juge des libertés et de la détention invite le prévenu à présenter ses observations peut être de nature à lui laisser croire qu'il ne dispose pas du droit de se taire (décision n° 2020-886 QPC du 4 mars 2021, paragr. 7).

A contrario, la nécessité de telles garanties formelles se conçoit mal en matière disciplinaire, en particulier pour des magistrats faisant l'objet de poursuites devant le Conseil supérieur de la magistrature, lesquels sont réputés parfaitement informés des droits et des devoirs qui s'attachent à leur qualité de magistrat et ne peuvent raisonnablement se prévaloir d'une incertitude légitime sur les conséquences de leurs propres déclarations.

En outre, la temporalité et les modalités de la procédure disciplinaire s'éloignent beaucoup, pour reprendre les précédents jurisprudentiels relatifs au droit de se taire, de celles d'une garde à vue⁴,

³ J.-P. Camby et J.-E. Schoettl, « Droit de se taire : parlons-en ! », La lettre juridique n°970 du 18 janvier 2024 ; M. Bonanni Laporte, « Le droit de se taire devant une instance disciplinaire », note à l'AJDA n°12/2024, p. 690.

⁴ Décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016.

d'une comparution immédiate⁵, de l'audition d'un mineur par les services de la protection judiciaire de la jeunesse⁶ ou encore d'un examen psychiatrique mené dans le cadre d'une enquête préliminaire⁷.

En particulier, ainsi que le rappelle votre décision *Gras* du 25 janvier 1980 (n°07646), au recueil, la procédure devant les juridictions ordinaires est essentiellement une procédure écrite. Dans un tel cadre, les exigences consacrées par le Conseil constitutionnel au sujet d'auditions orales apparaissent difficilement transposables. On relèvera ainsi, s'agissant des magistrats judiciaires, que l'article 63-3 de l'ordonnance de 1958 prévoit la communication du dossier et, le cas échéant, des pièces de l'enquête préliminaire dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, donc avant l'audition éventuelle de l'intéressé par le rapporteur du CSM.

Dès lors, la question reste ouverte de déterminer, compte tenu du déroulé et de l'ensemble des garanties propres aux procédures disciplinaires, dans quelle mesure et selon quelles modalités une notification à la personne poursuivie du droit dont elle dispose de conserver le silence est susceptible d'être exigée, sans complexifier ni fragiliser à l'excès ces procédures.

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient d'y apporter une réponse.

PCMNC au renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité.

⁵ Décision n° 2020-886 QPC du 4 mars 2021.

⁶ Décision n° 2021-894 QPC du 9 avril 2021.

⁷ Décision n°2021-975 QPC du 25 février 2022.