



DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance et du
droit
parlementaire*

Paris, le 29 juillet 2016

Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016

Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

Saisi le 12 juillet 2016 par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la **loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature**, le Conseil constitutionnel, après avoir validé la procédure d'adoption de la loi organique, a déclaré **contraires à la Constitution** certaines dispositions de l'article 25 (nouvelles règles de réintégration des magistrats après un détachement) et de l'article 26 (magistrats soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale), qui instaurent des différences de traitement méconnaissant le principe d'égalité.

Il a également déclaré conformes à la Constitution au bénéfice d'une **réserve d'interprétation** les articles 35 et 39 (magistrats recrutés provisoirement à temps partiel, magistrats exerçant à titre temporaire et magistrats honoraires) en précisant la part de la compétence de la juridiction que les magistrats recrutés provisoirement aux côtés des magistrats de carrière pouvaient exercer sans méconnaître le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Précisant sa jurisprudence relative aux « **cavaliers** » **au sein des textes organiques** et jugeant désormais qu'est adoptée selon une procédure contraire à la Constitution toute disposition organique nouvelle introduite en première lecture sur le fondement d'autres habilitations constitutionnelles que celles sur le fondement desquelles le texte organique initial avait été déposé, il a déclaré **contraires à la Constitution** :

- l'article 48 (déclarations d'intérêts et déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil constitutionnel) ;
- et l'article 49 (conditions de dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité en matière correctionnelle et contraventionnelle).

Enfin, il a déclaré conforme à la Constitution le surplus des dispositions de la loi organique.

I. – Dispositions déclarées contraires à la Constitution

A) Nouvelles règles de réintégration des magistrats après un détachement (article 2)

Introduit par le II de l'article 2 de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel, l'article 72-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature réformait les conditions



du retour de détachement des magistrats (délai, demande et choix d'affectation, emplois exclus de ce régime).

Rappelant que « *dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit respecter le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière, qui découle de l'article 6 de la Déclaration de 1789* », le Conseil constitutionnel a jugé que les dérogations ménagées par cet article uniquement pour certains emplois de direction « *instituait une différence de traitement qui ne repose pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi et n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général* ». Il a dès lors **censuré** ces dispositions pour méconnaissance du principe d'égalité.

B) Magistrats soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale (article 26)

L'article 26 de la loi organique introduit dans le statut de la magistrature plusieurs dispositions visant à prévenir et faire cesser les situations de conflits d'intérêts :

– Le Conseil constitutionnel a d'abord jugé conformes à la Constitution les dispositions qui imposent à l'ensemble des magistrats de remettre une déclaration d'intérêts confidentielle et annexée au dossier du magistrat. Il a estimé que l'atteinte portée au respect de la vie privée (garantie par l'article 2 de la Déclaration de 1789) que constitue l'obligation de dépôt d'une telle déclaration contenant des données à caractère personnel était justifiée par un motif d'intérêt général (renforcement des garanties de probité et d'intégrité, prévention des conflits d'intérêts et lutte contre ceux-ci) et mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

– Après avoir rappelé son considérant de principe aux termes duquel le huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution impose que « *le Conseil supérieur de la magistrature ne [puisse] se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisi à cette fin par le Garde des Sceaux* », il a jugé que la création d'un « collège de déontologie » (distinct du Conseil supérieur de la magistrature et chargé de rendre des avis sur toute question déontologique individuelle et d'examiner les déclarations d'intérêts des magistrats) était également conforme à la Constitution.

– En revanche, il a déclaré **contraires à la Constitution**, au I de l'article 26, les 1° à 6° du I de l'article 7-3 du statut de la magistrature qui imposaient à certains magistrats seulement de remettre une déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il a ainsi jugé qu'« *au regard des exigences de probité et d'intégrité qui pèsent sur les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles et de l'indépendance qui leur est garantie dans cet exercice, en restreignant l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale [à certains hauts magistrats seulement]¹, le législateur a institué une différence de*

¹ Premier président et présidents de chambre de la Cour de cassation, procureur général et premiers avocats généraux près la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux près les cours d'appel, présidents des tribunaux de première instance et procureurs de la République près les tribunaux de première instance.



traitement qui est sans rapport avec l'objectif poursuivi par la loi ». Il a dès lors censuré ces dispositions pour méconnaissance du principe d'égalité.

II. – Dispositions déclarées conformes à la Constitution au bénéfice d'une réserve d'interprétation

Les articles 35 et 39 ont pour objectif de faciliter le recours aux magistrats recrutés provisoirement dans le corps et à temps partiel (« magistrats exerçant à titre temporaire » et « magistrats honoraires »).

Concernant des modalités dérogatoires de recrutement de magistrats, le Conseil constitutionnel a d'abord réitéré son considérant de principe aux termes duquel :

« Les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire. La Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires. Il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions. »

L'article 41-10-A du statut de la magistrature, introduit par l'article 35 de la loi organique, prévoit que les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires « *ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés* », sans fixer précisément de plafond à cette « part limitée ». Par une **réserve d'interprétation**, le Conseil constitutionnel a entendu remédier à cette omission et a jugé que cet article « *ne saurait, sans méconnaître le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, être interprété comme permettant qu'au sein d'un tribunal plus d'un tiers des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées par des magistrats recrutés provisoirement, que ce soit à temps partiel ou à temps complet* »².

Le Conseil constitutionnel a réitéré la même **réserve d'interprétation** à l'article 39 de la loi organique (qui modifie les articles 41-10 à 41-16 du statut de la magistrature) relatif aux magistrats exerçant à titre temporaire et qui porte d'un quart à un tiers la proportion des services que ces magistrats peuvent assurer dans le tribunal au sein duquel ils sont affectés.

Comme l'explique le commentaire aux *Cahiers* : « *le Conseil constitutionnel admet que la proportion des services assurés par des magistrats exerçant à*

² Comme le souligne le commentaire aux *Cahiers*, « *alors que [cet article] vise seulement les magistrats recrutés à titre provisoire à temps partiel, le Conseil inclut dans le périmètre de cette part limitée les magistrats recrutés à titre provisoire à temps complet.* »



titre temporaire dans le tribunal dans lequel ils sont affectés soit portée d'un quart à un tiers, sans pouvoir dépasser cette limite. Toutefois, cette part limitée propre aux magistrats exerçant à titre temporaire doit s'inscrire dans le respect de la part limitée valant pour l'ensemble des magistrats recrutés à titre provisoire, tant à temps complet qu'à temps partiel. »

III. – Précision de la jurisprudence relative aux « cavaliers » au sein des textes organiques et censure de deux articles

Le Conseil constitutionnel a, dans cette décision, infléchi sa jurisprudence traditionnelle relative aux « cavaliers » **au sein des textes organiques** pour adopter des critères d'appréciation plus stricts.

Comme le note le commentaire aux *Cahiers*, alors que « depuis 1959, le Conseil constitutionnel jug[eait] que le législateur organique a[vait] une grande liberté d'appréciation quant au lien d'une disposition avec la loi organique », il estime désormais que doivent être considérées comme adoptées selon une procédure contraire à la Constitution « des dispositions introduites en première lecture sur le fondement d'autres habilitations constitutionnelles que celles sur le fondement desquelles le projet de loi organique avait été initialement déposé ».

À ce titre, dès lors que le projet de loi initial était pris sur le fondement des seuls articles 13, 64 et 65 de la Constitution, il a déclaré **contraires à la Constitution** :

- l'article 48 (déclarations d'intérêts et déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil constitutionnel), pris sur le fondement de l'article 63 de la Constitution,
- et l'article 49 (conditions de dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité en matière correctionnelle et contraventionnelle), pris sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.