



**UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS**

33, rue du Four 75006 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : [usmagistrats@club-internet.fr](mailto:usmagistrats@club-internet.fr)

Site : [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

12 décembre 2011

## OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES DE L'USM

sur l'amendement au projet de loi organique relatif à la limite  
d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire

interdisant toute remise de décorations  
aux magistrats de l'ordre judiciaire

Par amendement au projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire, M. René DOSIERE, député, souhaite voire interdire toute remise de décorations (légion d'honneur et ordre national du mérite) aux magistrats de l'ordre judiciaire « *pendant et au titre de l'exercice de leurs fonctions* ». Il a ainsi repris au mot près une proposition de loi organique qu'il avait déposée au parlement le 25 mai 2007 et qui avait été renvoyée à la commission des lois de l'Assemblée Nationale sans jamais être examinée.

Cet amendement, qui n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les organisations professionnelles de magistrats et n'a évidemment pas pu être examiné par le Conseil d'Etat, a néanmoins été adopté par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, contre l'avis du rapporteur.

Des amendements de suppression de cet article nouveau du projet de loi ont été déposés par le rapporteur du texte, de même que par M. Jean-Paul GARRAUD, député.

L'USM, ayant appris l'existence de cet amendement au moment de son audition par le rapporteur du texte, n'a pu formuler que quelques observations orales. Il lui a semblé utile de faire part aux parlementaires d'observations écrites complémentaires.

La question n'est en elle-même pas dénuée d'intérêt, mais elle est loin de faire l'unanimité au sein du corps judiciaire.

Certains y voient une nécessité au regard de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance des magistrats et de l'apparence d'impartialité nécessaire qui s'attache à leurs fonctions. Ils font valoir qu'il est impératif de proscrire la remise de médailles, pouvant apparaître comme la contrepartie, non du dévouement et de la compétence, mais de services opportunément rendus, ou d'amitiés bien placées.

D'autres estiment qu'il n'y a aucune raison que les magistrats soient les seuls à ne jamais pouvoir être décorés, alors que tous ceux avec qui ils sont en contact, dans les différentes administrations de l'Etat, peuvent l'être. Ils ajoutent que si les magistrats ne sont pas fonctionnaires, ils sont des serviteurs de l'Etat, comme d'ailleurs les juges administratifs, financiers ou constitutionnels, et qu'il n'est donc ni anormal ni choquant que les années passées à servir et parfois des mérites particuliers, justifient leur promotion dans un ordre national.

L'USM n'est pas opposée à un débat sur cette question. Elle avait d'ailleurs tenté de l'initier en 2005.

L'USM demande de longue date que soit ouverte une large réflexion sur les critères qui fondent l'indépendance de la Justice et des magistrats, conformément aux exigences et aux standards internationaux et européens et que soit instauré en France un vrai pouvoir judiciaire.

L'indépendance et l'impartialité des magistrats sont des garanties essentielles en démocratie. Pour autant, les atteintes à ces principes n'ont pas manqué ces dernières années, ce qui a conduit de nombreuses instances internationales (notamment plusieurs organes du Conseil de l'Europe et l'Association Européenne des Magistrats) à s'émouvoir de la situation française.

L'USM considère, que plus que la question de la remise de décorations, c'est le statut des magistrats du parquet et la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, au sein duquel les magistrats sont désormais minoritaires, qui doivent être urgemment réformés.

Elle refuse que ces questions essentielles soient examinées dans ces conditions par voie d'amendement, de façon parcellaire, sans concertation, dans le cadre d'une procédure accélérée et sur la base d'une réflexion tronquée, fondée davantage sur des clichés que sur des réalités tangibles.

L'USM estime qu'en l'état de sa rédaction cet amendement, outre son caractère inopportun, pose des problèmes d'ordre constitutionnel.

## **1 - De la constitutionnalité de la mesure**

Cet amendement pose des problèmes de constitutionnalité à double titre.

## 1-1 - Un cavalier législatif

Dans ses observations sur le projet de loi organique, l'USM a soutenu que les 4 amendements déposés par le gouvernement relatifs au statut des magistrats placés, aux conditions d'exercice de la mobilité statutaire obligatoire, à l'augmentation du quota d'affectation à la Cour de Cassation des conseillers et avocats généraux référendaires et au comité national médical, constituaient des cavaliers législatifs, puisque n'ayant aucun rapport, même indirect, avec l'objet de la proposition de loi organique qui concernait la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire.

Les députés du groupe socialiste n'ont d'ailleurs pas manqué de déposer des amendements de suppression des dispositions ajoutées par le gouvernement, en indiquant qu'il s'agissait de cavaliers législatifs.

Par souci de cohérence, l'amendement déposé par M. DOSIERE, adopté en commission des lois, qui n'a pas davantage de rapport avec l'objet initial du projet de loi, devrait être supprimé.

S'il ne l'était pas, il présenterait les mêmes risques d'inconstitutionnalité que les 4 amendements gouvernementaux.

## 1-2 - Une atteinte au principe constitutionnel d'égalité

L'article 6 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose que « *la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

Selon la jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel, « *ce principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, mais il ne peut en être ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence de situation et n'est pas incompatible avec la finalité de la Loi* » (81-132 DC, 16 janvier 1982, Journal officiel du 17 janvier 1982, p. 299, cons. 30, Rec. p. 18).

Le Conseil a également jugé que « *les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques proclamés par la Déclaration de 1789, dans ses articles 6 et 13, s'appliquent aussi bien dans l'hypothèse où la loi prévoit l'octroi de prestations que dans les cas où elle impose des sujétions* » (87-237 DC, 30 décembre 1987, Journal officiel du 31 décembre 1987, p. 15761, cons. 21, Rec. p. 63)

Dans l'état du droit, il n'existe que 3 règles dérogatoires au principe d'attribution d'une décoration ou d'une promotion dans l'ordre concerné :

- pour les membres des assemblées parlementaires qui ne peuvent être nommés ou promus dans l'ordre national de la Légion d'honneur, sauf pour faits de guerre ou actions d'éclat assimilables à des faits de guerre (Article 12 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et article

R22 du code de la légion d'honneur et de la médaille militaire), ni nommé ou promu dans l'ordre national du mérite (article 17 du Décret n°63-1196 du 3 décembre 1963 portant création d'un ordre national du Mérite).

- pour les militaires (à l'exception des officiers généraux) qui ne peuvent être nommés ou promus aux grades de chevalier et d'officier de la Légion d'honneur qu'après inscription sur un tableau de concours dans les conditions fixées par décret (article R21 du code de la légion d'honneur et de la médaille militaire).

- pour les membres du corps du contrôle général économique et financier qui ne peuvent être décorés (légion d'honneur) sur le contingent des ministères qu'ils contrôlent (article R23 du code de la légion d'honneur et de la médaille militaire).

Aucune de ces dispositions n'a été soumise au contrôle de constitutionnalité.

Pour les deux dernières exceptions, la nomination ou la promotion est possible sous certaines conditions. Pour les parlementaires, elle n'est interdite que pendant le mandat électoral.

La situation qui serait celle des magistrats judiciaires, si l'amendement devait être adopté, serait la plus sévère de toute la fonction publique. En effet, l'amendement envisage une interdiction totale et définitive (sans même les exceptions pour faits de guerre ou actions d'éclats assimilables) pendant toute la carrière du magistrat, c'est à dire potentiellement jusqu'à l'âge de 67 ans.

Par ailleurs, alors que la motivation apparente de ce texte est de renforcer l'indépendance et l'apparence d'impartialité, il est incohérent de n'appliquer cette interdiction qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire en violation des dispositions de l'article 6 de la déclaration de 1789 et de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

Ainsi que l'USM l'a soutenu lorsqu'il a été question d'imposer les déclarations d'intérêts à tous les magistrats de l'ordre judiciaire, cette mesure, si elle était imposée aux magistrats de l'ordre judiciaire, devrait également concerner les magistrats des deux autres ordres de juridictions, les membres des organes constitutionnels (Conseil Constitutionnel, CSM), les membres des autorités administratives indépendantes, mais aussi les magistrats consulaires et les conseillers prudhommaux, pour qui les valeurs d'indépendance et d'impartialité sont à l'évidence également essentielles.

Le rapporteur du texte, dans son amendement de suppression ne dit d'ailleurs pas autre chose : *« cette question mériterait sans doute d'être posée également pour les magistrats de l'ordre administratif ou les membres des autorités administratives indépendantes »*

Il n'est enfin pas inutile de rappeler la position du Ministre de la Justice, qui en janvier 2011, répondant à une question parlementaire indiquait : *« la supposée question de l'indépendance se poserait alors pour l'ensemble des agents publics placés en situation de juger, à commencer par ceux qui jugent les actes des personnes publiques ou les agents eux-mêmes (membres des juridictions administratives et magistrats financiers), mais aussi les membres des autorités administratives indépendantes, ou encore les juges non professionnels que sont les conseillers prud'homaux, les juges consulaires ou les juges de proximité »* (Réponse à la question de Madame Colette LANGLADE publiée au JO le 11/01/2011 page 275).

Si la question de l'interdiction peut se poser, rien ne justifie en application du principe d'égalité dans des situations comparables, que seuls les magistrats judiciaires soient concernés, sauf à constituer alors une mesure vexatoire ou discriminatoire.

## **2 - De l'opportunité de la mesure**

En opportunité et de façon pragmatique, cet amendement pose problème.

### **2-1 - Absence de concertation**

En mars 2005, l'USM avait fait savoir qu'elle était ouverte à une réflexion sur les critères qui fondent l'indépendance des magistrats et qu'à ce titre la question des conditions de l'attribution de décorations aux magistrats méritait d'être posée.

Cette réflexion globale, que l'USM appelle de ses vœux et qui doit englober la question du statut des magistrats du parquet, la composition et les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature, n'a pas eu lieu, les réformes constitutionnelles de 2008 et organique de 2010 ayant même été à rebours des exigences européennes.

Les parlementaire socialistes pour expliquer leurs amendements de suppression des amendements du gouvernement, soulignent que ces dispositions n'ont « *pas fait l'objet de concertation avec les organisations représentatives de magistrats. Rien ne semble pouvoir justifier leur adoption au pas de charge* ».

La même logique prévaut pour le texte relatif aux décorations, déposé par voie d'amendement par un parlementaire de l'opposition, aucune concertation n'ayant jamais été sérieusement menée au Ministère de la Justice

La cohérence voudrait que ce texte soit retiré, dans l'attente d'une nécessaire réflexion.

### **2-2 - L'objet de l'amendement : Assurer indépendance et apparence d'impartialité**

L'indépendance et l'impartialité des magistrats sont deux principes essentiels.

Ils sont au cœur de tous les standards européens (notamment la Magna Carta édictée par le Conseil Consultatif des Juges Européens et la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (*adoptées en 17 novembre 2010*)).

Aucun de ces textes ne vise néanmoins la question particulière de la remise de décorations aux magistrats.

Dans son recueil des obligations déontologiques des magistrats publié en 2010, le Conseil Supérieur de la Magistrature précise en son paragraphe a7 : « *les magistrats ne sollicitent pas pour eux-mêmes des distinctions honorifiques, afin d'éviter toute suspicion, dans l'esprit du public, sur la réalité de leur indépendance* ».

Si ces dernières années, voire même ces derniers mois, les débats n'ont pas manqué quant à l'indépendance et l'impartialité de certains magistrats, au vu notamment de leurs conditions de nomination, aucune critique n'a été émise après l'octroi à un magistrat d'une décoration.

L'urgence d'une réponse à un problème qui n'est pas réellement d'actualité ne peut dès lors que surprendre.

En l'état, la mesure apparaît surtout comme discriminatoire et même par certains cotés vexatoires. Ainsi que l'écrit le rapporteur dans son amendement de suppression : « *Une modification concernant les seuls magistrats de l'ordre judiciaire pourrait être prise par ce corps comme un acte de défiance du Parlement à son égard. Or l'attribution d'une décoration publique ne relève pas nécessairement d'une course aux honneurs : c'est aussi la reconnaissance de services éminents rendus à la collectivité* ».

### **2-3 - Impossibilité de récompenser un magistrat qui se serait distingué, voire qui aurait été tué dans l'exercice de ses fonctions**

Le texte proposé interdit toute remise de décorations pendant et au titre des fonctions. Aucune dérogation à ce principe, comme celles déjà signalées qui existent pour les parlementaires en cas de circonstances exceptionnelles, n'est envisagée.

L'histoire démontre que des magistrats, dans le cadre de leurs fonctions, ont effectué des actes d'un courage particulier, voire même payé de leur vie leur engagement professionnel.

Est-il acceptable d'interdire toute reconnaissance officielle de l'Etat à cet engagement ? La réponse est à l'évidence négative.

### **2-4 - Cohérence avec la création de la médaille d'honneur des services judiciaires**

Par décret n° 2011-1489 du 9 novembre 2011 cosigné du Premier Ministre et du Garde des Sceaux, a été créée la médaille d'honneur des services judiciaires, dont l'objet est de récompenser « *les personnes qui, dans le cadre de leur activité professionnelle ou à titre bénévole, ont rendu des services honorables aux services judiciaires* ».

Cette médaille pourrait être remise à des magistrats.

Il existe manifestement une incohérence à ce que soit interdite la décoration des magistrats au titre de l'ordre de la légion d'honneur et de celui du mérite national, et que parallèlement ils puissent bénéficier de la médaille d'honneur des services judiciaires

**L'USM considère que l'amendement ne peut être adopté dans ces conditions, sans une réflexion plus globale sur les critères qui fondent l'indépendance et sans que la question ne soit posée du périmètre de cet interdiction, qui ne saurait concerner que les magistrats de l'ordre judiciaire.**

Le Bureau de l'USM