
Mémoire en intervention devant le Conseil Constitutionnel

(Procédure QPC n° 2024-1097)

Objet :

Mémoire en intervention déposée par l'Union Syndicale des Magistrats (USM) dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité n° 2024-1097 transmise suite à l'arrêt du Conseil d'État en date du 19 avril 2024 et relative aux dispositions des articles 52 et 56 du statut de la magistrature.

Pièce-jointe : statuts de l'USM

*

*

*

A l'attention de Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

L'Union Syndicale des Magistrats, représentée par son président, Monsieur Ludovic FRIAT, a l'honneur de solliciter qu'il plaise au Conseil Constitutionnel de bien vouloir admettre son intervention dans le cadre de la procédure de QPC n° 2024-1097 et communique à cette fin le présent mémoire en intervention.

1) Nom de la partie intervenante :

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

Syndicat professionnel représenté par son président, Monsieur Ludovic FRIAT,

Adresse postale :

18, rue de la Grange Batelière

75009 Paris

2) Adresse électronique de la partie intervenante pour les besoins de la procédure :

secretariatusm@yahoo.fr

3) Intérêt à intervenir de l'USM :

L'Union Syndicale des Magistrats est le premier syndicat représentatif professionnel et majoritaire des magistrats de l'ordre judiciaire.

L'article 2 des statuts de l'USM expose que l'USM a pour objet « *a) d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, b) de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et des auditeurs de justice, notamment en ce qui concerne leur recrutement, leur formation et l'évolution de leur vie professionnelle, c) de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.* ».

L'USM, qui a pleinement vocation selon ses statuts à défendre les intérêts matériels et moraux des magistrats tout au long de leur vie professionnelle, paraît ainsi avoir qualité pour agir par voie de simple intervention dans le cadre de la procédure de QPC visée en objet. (Cf. pour une intervention précédente de l'USM, décision n° 2021-922 QPC du 25 juin 2021).

La thématique abordée par cette QPC, intéressant le régime disciplinaire des magistrats du siège, porte de toute évidence sur des questions se rapportant directement au statut et aux droits des magistrats judiciaires dont l'USM défend les intérêts collectifs.

4) Rappel des circonstances ayant conduit à la QPC n° 2024-1097

Par une décision du 25 janvier 2024, le Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, avant qu'il soit statué sur la demande du garde des sceaux, ministre de la Justice de voir prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre de M. A... B..., a décidé, en application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles 52 et 56 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans un arrêt du 19 avril 2024, le Conseil d'Etat (6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies) adoptait la motivation suivante :

« 1. Il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

2. Aux termes de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans sa rédaction issue de l'article 27 de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution : " Au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. / Le magistrat incriminé peut se faire assister par l'un de ses

pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau. / La procédure doit être mise à la disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition ". Aux termes de l'article 56 de la même ordonnance, dans sa rédaction issue de l'article 18 de la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature : " Au jour fixé par la citation, après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés (...) ".

3. En premier lieu, ces dispositions, qui figurent à la section II du chapitre VII de l'ordonnance du 22 décembre 1958, sont applicables au litige dont est saisi le Conseil supérieur de la magistrature statuant, comme conseil de discipline des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, sur la demande du garde des sceaux, ministre de la justice tendant au prononcé d'une sanction disciplinaire à l'encontre d'un magistrat du siège.

4. En second lieu, si le Conseil constitutionnel, par ses décisions n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010 et n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, a déclarés conformes à la Constitution, respectivement, les articles 52 et 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dans leur rédaction applicable au présent litige, le Conseil a, par sa décision ultérieure n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023 statuant sur une question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause les dispositions de l'ordonnance du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires, jugé que le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, qui résulte de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition et implique 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.

5. Cette dernière décision constitue une circonstance de droit nouvelle de nature à justifier que la conformité à la Constitution des dispositions des articles 52 et 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 soit à nouveau examinée par le Conseil constitutionnel. Elle conduit à considérer que le moyen tiré de ce que ces dispositions, en tant qu'elles organisent l'audition du magistrat poursuivi dans le cadre d'une procédure disciplinaire sans prévoir qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire, portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution soulève une question présentant un caractère sérieux.

6. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée. »

Le Conseil d'Etat décidait donc de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des articles 52 et 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Cette haute juridiction revenait donc sur sa précédente position (Conseil d'Etat, 6ème - 5ème chambres réunies, 23/06/2023, n°473249) par laquelle elle avait refusé de transmettre une QPC similaire au motif essentiel que le principe du droit de se taire ne concernerait que la procédure pénale.

La question prioritaire de constitutionnalité, posée dans le cadre de la procédure actuelle n° 2024-1097, doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée et plus précisément sur les mots les plus pertinents de ces dispositions.

En l'état de la présente procédure de QPC, la saisine du Conseil Constitutionnel par le Conseil d'Etat porte sur l'ensemble des dispositions des articles 52 et 56 du statut de la magistrature.

Il existe une certaine latitude pour déterminer dans quelles conditions techniques les articles 52 et 56 du statut de la magistrature devraient mieux préciser le moment procédural où pourrait être traduit le rappel du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser (d'où découle le droit de se taire) et qui se comprend nécessairement au regard de faits susceptibles d'être reprochés à la personne mise en cause.

Il semble donc nécessaire de retenir dans le champ de la présente QPC au moins tous les mots des articles 52 et 56 du statut de la magistrature qui se rapportent tant à la « citation » délivrée d'avoir à comparaître devant la juridiction disciplinaire, qu'à tous ceux se rapportant à la phase orale de l'audience disciplinaire proprement dite, aux questions posées ainsi qu'aux faits reprochés.

Les termes de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, examinées dans le cadre de la QPC, sont ceux résultant de la rédaction de cet article issue de l'article 27 de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution. Ces termes sont les suivants :

« Au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. »

Le magistrat incriminé peut se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau.

La procédure doit être mise à la disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition. »

Les premiers mots du premier alinéa de cet article 52 semblent avoir une grande pertinence au regard de la QPC examinée en ce que toutes les réponses données par le magistrat concerné au cours de l'enquête seront retranscrites en procédure disciplinaire.

Les termes de l'article 56 de l'Ordonnance n° 58-1270, examinés dans le cadre de la QPC, sont ceux résultant de la rédaction issue de l'article 18 de la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature :

« Au jour fixé par la citation, après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés. »

En cas d'empêchement du directeur des services judiciaires, il est suppléé par un magistrat de sa direction d'un rang au moins égal à celui de sous-directeur. »

Seuls les mots du premier alinéa de l'article 56 semblent applicables au présent litige.

Au sein de ces articles 52 et 56, les mots « entend ou fait entendre », « la procédure », « la citation », « invité à fournir ses explications et moyens de défense » et « sur les faits qui lui sont reprochés » ont, de surcroit, une importance réhaussée.

5) Grief tenant au non-respect du droit pour un magistrat poursuivi de ne pas contribuer à son accusation d'où découle le droit de se taire

Le requérant principal apparaît reprocher aux dispositions examinées de ne pas prévoir, lors de la phase d'enquête menée par le CSM sous l'égide du rapporteur, puis lors de l'audience disciplinaire proprement dite devant le CSM statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, de ne pas prévoir le droit de se taire ou de garder le silence.

Dans une décision QPC n° 2023-1074 du 8 décembre 2023 le Conseil Constitutionnel a posé le principe suivant :

Aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ». Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Elles 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.

Les dispositions contestées dans la présente QPC prévoient les modalités selon lesquelles une action disciplinaire peut être exercée à l'encontre des magistrats du siège devant le CSM statuant comme conseil de discipline.

S'agissant de l'un des volets du statut de la magistrature, la procédure disciplinaire applicable aux magistrats du siège relève du domaine de la loi organique en application des articles 34 et 67 de la Constitution.

Dès lors devra être accueilli le grief tiré de ce que les dispositions législatives contestées méconnaissent les exigences rappelées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision **QPC n° 2023-1074**, faute de prévoir que le magistrat du siège poursuivi disciplinairement soit informé de son droit à ne pas contribuer lui-même à son accusation et, par voie de conséquence, de son droit de se taire, lors de la phase d'enquête menée par le CSM (article 52 du statut de la magistrature) puis lors de sa comparution devant le CSM statuant comme conseil de discipline (article 56 du même statut).

L'USM a une grande expérience de la défense syndicale des magistrats devant le CSM puisqu'à l'occasion d'une instance disciplinaire le magistrat concerné peut faire appel à un magistrat mandaté par l'USM pour l'assister et participer à sa défense. Si le plus souvent en de telles situations, l'USM encourage vivement ses collègues à s'expliquer devant le CSM, elle ne peut pas accepter que les magistrats aient des droits de la défense moins étendus que les autres professionnels et agents publics traduits devant une instance disciplinaire.

L'USM estime aussi qu'il ne suffirait pas de rappeler que le simple droit de se taire ou de garder le silence doit être garanti par le statut de la magistrature, car il s'agirait d'une protection réductrice et incomplète des droits de la défense et du droit à ne pas contribuer à sa propre accusation (ce dernier droit ayant une dimension plus large que le droit de se taire qui en procède à titre secondaire).

Le respect de l'ensemble de ces droits implique donc des nuances dans leur traduction juridique et justifie que le magistrat poursuivi puisse tout à la fois se voir garanti des droits suivants :

- Droit de garder le silence sur l'ensemble des faits reprochés ;
- Droit de garder le silence sur certains faits et de s'expliquer sur d'autres ;
- S'expliquer en partie sur les faits reprochés, ou certains d'entre eux, mais seulement dans la limite où il n'est pas conduit à devoir s'auto-incriminer.

6) Grief tenant au non-respect du principe d'impartialité d'où découle le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a déjà admis qu'un mémoire en intervention puisse ajouter aux griefs du requérant un nouveau grief à l'égard des dispositions législatives qui fondent le champ matériel de la QPC examinée (exemple : décision n° 2018-704 QPC). Il est alors exigé que le nouveau grief allégué porte bien sur les mêmes mots des dispositions législatives critiquées que ceux examinés dans le cadre du litige.

A travers une QPC, il est admis que puisse être contestée aussi la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat confère à une disposition législative (cf. décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011).

Comme le Conseil d'Etat l'a jugé depuis 2005, il est de jurisprudence constante que le Conseil supérieur de la magistrature, lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, peut légalement, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, connaître de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance (CE n°278224 du 26 octobre 2005 ; CE, n° 293059, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 26 juillet 2007).

Au disciplinaire, dès lors que le statut organique de la magistrature indique que le CSM est toujours saisi de faits précis (ce qui semble induire une saisine in rem), il devrait en découler que le CSM ne peut pas ajouter aux faits expressément retenus dans l'acte de poursuite le saisissant à l'origine, au prétexte d'une saisine in personam :

- Le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des sceaux, ministre de la Justice, article 50-1 de l'Ordonnance n°58-1270.
- Le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel, article 50-2 de l'Ordonnance n° 58-1270.

- Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte d'un justiciable au conseil de discipline. A peine d'irrecevabilité, la plainte du justiciable doit contenir l'indication détaillée des faits allégués, cf. article 50-3 de l'Ordonnance n° 58-1270.

De plus, la « **citation** » délivrée au sens de l'article 56 du statut de la magistrature (où le document en tenant lieu) devrait être délivrée par l'autorité de poursuite (le plus souvent donc par les services du ministre de la justice) et contenir la liste finale limitative des griefs retenus, alors que, dans la pratique actuelle, elle semble se trouver plutôt délivrée par le CSM ou ses services.

Par ailleurs, il est utile de souligner que le CSM-Parquet a eu, le 16 avril 2021, l'occasion de rappeler qu'il était irrégulièrement saisi au disciplinaire par une sorte de saisine blanche, ne comportant aucun grief articulé, et destinée en réalité uniquement à lui faire effectuer des investigations pour découvrir d'éventuels griefs :

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communication-du-16-avril-2021>.

A titre de comparaison, le pouvoir réglementaire a prévu que pour la procédure disciplinaire des avocats, la convocation [devant la juridiction disciplinaire] comporte, à peine de nullité, l'**indication précise des faits reprochés** ainsi que la référence aux dispositions législatives ou réglementaires précisant les obligations auxquelles il est reproché à l'avocat poursuivi d'avoir contrevenu (cf. art 192 du décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat).

L'argumentation ainsi exposée n'aurait pas pour conséquence d'interdire au rapporteur du CSM de s'intéresser au comportement général du magistrat, ni d'effectuer une enquête à cette fin. Toutefois la phase d'enquête devrait respecter le droit de se taire et, à supposer que l'enquête supervisée par le rapporteur découvre des faits susceptibles de constituer des griefs nouveaux (en sus de ceux dénoncés par l'autorité de poursuite au CSM), il incomberait alors impérativement à l'autorité de poursuite de rédiger et de délivrer la « citation » finale à comparaître devant la juridiction disciplinaire au regard d'une liste de griefs précis et limitatifs. La juridiction disciplinaire perdrait ainsi toute capacité à statuer au regard de griefs supplémentaires non contenus dans l'acte de saisine initiale ou complémentaire (la « citation »). La séparation entre autorité de poursuite et de jugement serait mieux assurée et l'impartialité de la juridiction saisie s'en trouverait renforcée. Les droits de la défense seraient ainsi alignés au regard de standards qui permettent à toute personne accusée devant une instance détenant un pouvoir de sanction de connaître de façon claire et limitative les faits précis qui lui sont reprochés.

Sans rien modifier au champ des dispositions législatives spécialement examinés, dans le cadre de la présente QPC, des articles 52 et 56 du statut de la magistrature, l'USM souhaite donc invoquer un autre grief : la **méconnaissance du principe d'impartialité des juridictions d'où découle notamment le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement** (cf. décision 2014-696 DC du 07 août 2014).

Puisqu'en effet les termes et l'interprétation jurisprudentielle constante, par le Conseil d'Etat, des dispositions législatives critiquées autorisent le Conseil supérieur de la magistrature, lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire pour les magistrats du siège, sous réserve de respecter les droits de la défense, à connaître de l'ensemble du comportement du magistrat concerné sans être tenu de limiter son examen (et donc les questions qu'il pose) aux seuls faits qui ont été portés à sa connaissance, dénoncés par l'autorité de poursuite et repris dans la citation à comparaître devant le CSM (cette citation devant être rédigée par l'autorité de poursuite).

Cette situation d'ensemble, que l'USM entend donc critiquer pour la voir évoluer, autorisant la formation disciplinaire du CSM à demander au magistrat poursuivi des explications sur des faits qui ne sont pas exposés de manière limitative dans l'acte de poursuite ou dans la citation délivrée.

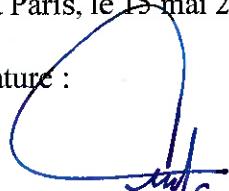
Conclusions :

L'Union Syndicale des Magistrats a l'honneur de conclure qu'il plaise au Conseil Constitutionnel :

- de bien vouloir admettre son intervention,
- de constater que les dispositions examinées du statut de la magistrature sont contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution en tant qu'elles méconnaissent le droit de ne pas contribuer à son accusation, d'où découle le droit de se taire, et méconnaissent aussi le principe d'impartialité, d'où découle le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement.
- et, en conséquence, statuer ce que de droit.

Fait à Paris, le 15 mai 2024

Signature :



Ludovic FRIAT

Président de l'USM



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS
Tél : 01 43 54 21 26 - Fax : 01 43 29 96 20
contact@union-syndicale-magistrats.org
www.union-syndicale-magistrats.org