

SEANCE DU 21 DECEMBRE 1964

---

La séance est ouverte à 10 h. 30. Tous les membres du Conseil sont présents.

1) En application de l'article 37 de la Constitution et sur rapport de M. MICHARD-PELLISSIER, le Conseil examine la nature juridique des dispositions de l'article 55 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 - fixant un délai pour l'application progressive du plan comptable.

2) Il reprend ensuite l'examen de la nature juridique de la disposition contenue à l'article 5 alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants sur laquelle le Conseil avait déjà débattu au cours de sa séance du 18 décembre. Le rapporteur est M. LE COQ de KERLAND.

La séance est levée à 12 h. 40.

Les originaux des deux décisions demeureront annexés au présent compte-rendu.

----

SEANCE DU 21 DECEMBRE 1964

----

La séance est ouverte à 10 h. 30. Tous les membres du Conseil sont présents.

M. le Président Léon NOËL fait connaître qu'en application de l'article 37 de la Constitution, le Conseil est saisi par le Premier Ministre, aux fins d'apprécier la nature juridique des dispositions de l'article 55 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 fixant un délai pour l'application progressive du plan comptable.

M. MICHAUD-PELLISSIER est rapporteur.

Celui-ci déclare : "Le texte de l'article 55 al.1er est le suivant : "Dans un délai maximum de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, il sera procédé, dans les conditions fixées ci-après, à une application progressive du plan comptable général approuvé par arrêté ministériel du 18 septembre 1947 et modifié, le cas échéant, pour tenir compte des avis formulés par le Conseil supérieur de la comptabilité". Seul le début du texte est soumis au Conseil ...

Il n'est pas sans intérêt de noter que l'intitulé de la loi est le suivant : "loi portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux".

La procédure prévue par les alinéas 2 et 3 de l'article 55 pour l'application progressive du plan comptable, était très lourde. Par négligence, par des difficultés de mise en oeuvre, le Gouvernement n'a pu respecter le délai maximum de cinq ans qui était prévu. Il a envisagé une prorogation de ce délai jusqu'au 31 décembre 1967 et il l'avait fait figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 1964. Le Conseil d'Etat a estimé qu'une telle disposition avait le caractère réglementaire et devait être prise par décret.

C'est pourquoi nous sommes saisis en application de l'article 37 pour constater ce caractère réglementaire.

Il ne semble pas que le principe de l'application du plan comptable posé par l'article 55 de la loi du 28 décembre 1959 ait une incidence fiscale, à la différence du mécanisme institué à l'origine par l'ordonnance du 15 août 1945 dont les dispositions ne sont pas reprises par la loi du 28 décembre 1959. Nous pourrions dire par conséquent que l'ensemble de l'article 55 n'est pas du domaine de la loi. Il ne paraît pas davantage en effet qu'il porte atteinte aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et spécialement de la liberté du commerce et de l'industrie, car il ne contient que des recommandations ou des modalités d'application.

Nous allons donc examiner la nature juridique d'une partie d'un article qui pourrait être considéré comme n'étant pas du domaine de la loi. Il s'agit de la disposition relative au délai d'application.

Le Conseil d'Etat a estimé dans son avis qu'elle avait le caractère réglementaire.

Le Conseil Constitutionnel a rendu deux décisions relatives à des délais le 29 janvier 1960.

Vous avez décidé le même jour que la disposition prévoyant que "la Société nationale des entreprises de presse sera mise en liquidation au plus tard le 1er janvier 1961" avait un caractère législatif et que celle aux termes de laquelle "les mesures d'intégration ou de détachement des contrôleurs civils du Maroc et de Tunisie et des adjoints de contrôle du Maroc devront intervenir avant le 31 décembre 1959" avait un caractère réglementaire. Cette apparente contradiction est logique. En effet, dans le cas de la SNEP, il s'agissait d'une disposition législative comme ayant pour objet d'opérer un transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé et la fixation du délai faisait partie intégrante de la mesure ainsi décidée qui n'eût été sans cela qu'un voeu pieux. Dès à présent, je peux dire que telle n'est pas notre espèce. Si le délai était supprimé, le texte subsisterait. On se rapproche donc de l'espèce des contrôleurs civils du Maroc.

.../.

Il s'agissait dans ce cas d'une matière législative : les garanties fondamentales des fonctionnaires. Mais le délai n'avait été fixé que pour hâter l'accomplissement des formalités administratives et a été considéré comme ayant le caractère réglementaire. On pourrait transposer cette décision. On peut même aller plus loin. Dans l'espèce relative aux contrôleurs civils, il n'était pas impensable de considérer que la prolongation du délai pouvait porter atteinte aux garanties en admettant des fonctionnaires qui n'avaient pas bénéficié des mesures. Un tel problème n'existe pas dans le cas de la disposition de l'article 55 qui nous est soumise. Sans conteste et conformément à ce qu'a dit le Conseil d'Etat il apparaît qu'elle a le caractère réglementaire car elle n'est qu'une modalité d'application".

M. WALINE approuve le point de vue de M. le Rapporteur sous deux réserves. "1) Le texte ne touche pas aux libertés, dit-il, car ce qui est prévu c'est un allongement du délai. Mais en serait-il de même si le délai était raccourci ?

2) Vous permettez au Gouvernement de retarder par simple décret l'application d'une loi. Ce n'est pas la peine que le Parlement fixe un délai. C'est toujours un voeu pieux puisque le Conseil d'Etat considère, lorsque le règlement intervient après le délai, que mieux vaut tard que jamais".

M. MICHARD-PELLISSIER répond que si le délai était raccourci, ses conclusions seraient peut-être différentes mais qu'en l'espèce il s'agit d'un délai expiré.

M. GILBERT-JULES remarque qu'il s'agissait de toute manière d'un "délai maximum" que par conséquent le Gouvernement aurait pu raccourcir.

M. le Rapporteur lit le projet de décision qui est adopté après quelques modifications de forme.

-----

M. le Président Léon NOËL propose au Conseil de reprendre l'examen de la nature juridique de la disposition contenue à l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants - sur laquelle le Conseil avait déjà débattu au cours de sa séance du 18 Décembre.

M. LE COQ de KERLAND, rapporteur, donne lecture du Rapport écrit ci-joint.

## N O T E

relative à l'appréciation de la nature juridique de la disposition contenue à l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958, relative à l'organisation des juridictions pour enfants.

Entre autres traits qui les distinguent des juridictions ordinaires, les tribunaux pour enfants présentent la particularité d'avoir une composition originale, qui s'inspire du souci de tempérer la rigueur du droit par une connaissance approfondie de la jeunesse délinquante. S'ils sont présidés par un magistrat choisi parmi les magistrats du siège, les assesseurs de celui-ci n'appartiennent pas à la magistrature et sont désignés parmi des personnes s'étant signalées par l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'enfance et par leur compétence.

L'article 1er du décret du 18 juillet 1945 fixant le statut des assesseurs des juridictions pour enfants, qui précisait notamment quel devait être pour chaque tribunal le nombre de ces assesseurs titulaires et suppléants était adapté aux besoins de l'organisation judiciaire particulière à l'enfance délinquante, telle qu'elle résultait des dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945.

Toutes les juridictions ne comprenaient alors qu'un seul juge pour enfants et les tribunaux de première instance étaient répartis en trois classes suivant l'importance de la population de la ville où ils siégeaient.

La réforme de 1958 a bouleversé cette organisation : d'une part, en prévoyant la faculté de rattacher à chaque tribunal

de grande instance un ou plusieurs juges des enfants, d'autre part, en regroupant en une classe unique les tribunaux de grande instance auprès desquels pouvaient être créées des juridictions pour mineurs.

Ainsi, s'est-il bientôt avéré indispensable de mettre en harmonie avec cette nouvelle législation le statut des assesseurs des juridictions pour enfants, afin que celles-ci continuent à disposer du nombre d'assesseurs titulaires et suppléants nécessaire à leur bon fonctionnement.

A cette fin, il était nécessaire de prévoir que l'effectif de ces assesseurs serait déterminé dans chaque tribunal en fonction du nombre de juges des enfants. Il était également souhaitable que le renouvellement des assesseurs d'une juridiction puisse être échelonné dans le temps, afin d'éviter qu'il ne se produise en totalité à une même date et qu'il en résulte des perturbations dans le fonctionnement du service.

Pour apporter ces modifications aux dispositions en vigueur le Gouvernement a préparé un projet de décret. Mais le texte à modifier, qui est l'article 5, alinéa 2, première phrase, de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958, prise en application de l'article 92 de la Constitution, étant un texte de forme législative, il était obligé de demander au préalable au Conseil Constitutionnel en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution de se prononcer sur la nature juridique de la disposition qu'il envisageait de modifier. C'est ce qu'a fait le Premier Ministre par une lettre du 11 décembre 1964.

L'examen de la nature juridique de la disposition dont il s'agit doit conduire le Conseil Constitutionnel à rechercher si cette disposition relève de l'application de l'un des principes fondamentaux ou de l'une des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi.

Cette recherche ne peut aboutir, semble-t-il, qu'à une solution négative.

Les seules règles visées par l'article 34 et susceptibles d'être mises en cause, en l'espèce, sont en effet, celles dont fait état la note du Gouvernement et qui concernent : soit "... la procédure pénale ", soit "... la création de nouveaux ordres de juridiction ", soit "...le statut des magistrats ".

Or, les assesseurs des tribunaux pour enfants n'étant pas des magistrats la fixation de la durée de leurs fonctions ne relève pas, bien évidemment, du statut des magistrats. Elle n'intéresse pas non plus la procédure pénale. Elle ne saurait, enfin, être considérée comme une des règles qui concernent la création de nouveaux ordres de juridiction.

Sur tous ces points, la note du Gouvernement fournit des arguments dont le bien fondé paraît difficilement discutable.

En définitive, nous sommes donc amenés à proposer au Conseil de décider que la disposition qui est soumise à son examen est du domaine du règlement.



M. LE COQ de KERLAND précise que, compte-tenu des observations formulées au cours de la séance du 18 Décembre, il souhaite apporter quelques rectifications aux conclusions présentées dans la note dont il vient de donner lecture.

"S'il semble bien établi, dit-il, que les assesseurs à/ne sont pas/proprement parler des magistrats, il n'en demeure pas moins qu'ils ont à juger dans une matière particulièrement délicate. Le Conseil d'Etat a déclaré en 1962 que les juges des tribunaux de commerce n'étaient pas des magistrats. Il est difficile au Conseil Constitutionnel de statuer différemment en ce qui concerne les assesseurs. Mais si nous constatons qu'ils sont révocables ad nutum cela heurte ma conscience d'ancien membre du Conseil supérieur de la Magistrature. Supposons qu'un tribunal pour enfants rende un jour une décision qui déplaît au Gouvernement. Celui-ci pourra se débarrasser des assesseurs. On pourra un jour extrapoler, viser les juges d'instruction. Dès lors que la porte est ouverte, tous les abus sont possibles. Lorsque je siégeais au Conseil supérieur de la Magistrature, un Garde des Sceaux a demandé à suspendre un juge d'instruction qui avait "mal statué". Cela peut se reproduire.. Cette affaire est donc grave.

On pourrait estimer que sont en cause "les règles concernant la procédure pénale". Le Gouvernement déclare à ce sujet : "La procédure peut se définir comme l'ensemble des règles auxquelles sont assujettis les actions en justice et les procès. Ainsi, la procédure pénale englobe la fixation des règles de constatation des infractions, de saisine des tribunaux répressifs et de jugement des prévenus. A ce titre, les règles de composition des organes de jugement peuvent intéresser la procédure ; mais c'est uniquement en tant qu'elles définissent une formation juridictionnelle caractérisée par le nombre et éventuellement l'origine de ses membres, ainsi que l'attribution de la présidence à l'un d'entre eux. On citera, en ce sens, les articles 191, 398, et 510 du code de procédure pénale relatifs à la chambre des mises en accusation, au tribunal correctionnel et à la chambre des appels correctionnels.

Mais on ne saurait, sans étendre indûment la notion de procédure, y faire entrer des règles qui se rattachent soit à l'organisation générale de la justice, soit au statut

.../.

des membres composant les juridictions. Les exemples précités du code de procédure pénale confirment bien cette distinction et il est significatif que les articles du même code concernant les tribunaux de police ou la chambre de Cassation statuant en matière répressive, ne comportent aucune indication sur la composition de ces juridictions, qui se trouve définie par d'autres textes.

Le Conseil Constitutionnel lui-même, dans sa décision du 18 juillet 1961 relative aux tribunaux d'instance à compétence exclusive en matière pénale a écarté implicitement une interprétation extensive du concept de procédure pénale en estimant que la fixation du nombre, du siège et du ressort de ces juridictions relève du domaine réglementaire, bien que la fixation du ressort géographique des tribunaux répressifs commande, sur le plan pratique, l'application des règles de compétence "ratione loci" en matière pénale."

Je ne suis pas tout à fait convaincu par l'argumentation du Gouvernement. La discussion est possible.

Il ne me paraît pas qu'il s'agisse de règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction...

En tant que rapporteur, je devrais vous apporter une solution. Tout cela me remue profondément.. J'ai défendu la thèse du Gouvernement puis j'ai attaqué cette thèse.. Je ne vois pas à quelle disposition de l'article 34 rattacher cette disposition. Son contenu ne me paraît pourtant pas, à l'analyse, pouvoir être laissé à la discrétion du Gouvernement".

M. MICHELET déclare qu'il n'a pas de solution précise à proposer. "Mais le droit, dit-il, n'est pas une science exacte. Le jour où il en sera ainsi, un ordinateur suffira pour donner la solution.

Sur l'indépendance des magistrats, Barthelemy disait qu'un seul magistrat était indépendant, c'était le Premier Président de la Cour de Cassation et encore s'il était Grand Croix de la Légion d'Honneur. C'était une boutade. Tout ce qui touche le statut, touche l'indépendance.

.../.

En l'espèce, le Gouvernement déclare que les règles de procédure pénale ne sont pas en cause. Est ce qu'on pourrait donc modifier par décret la composition des juges d'assises ? Or les juges pour enfants, suppléants ou titulaires prononcent des peines sévères. La disposition qui nous est soumise pourrait être considérée comme une règle de procédure pénale...

J'ai été alerté par d'anciens collaborateurs qui sont inquiets de cette réforme. D'autre part des réformes plus graves interviendront peut être. En raison de la crise du recrutement, on envisage, paraît-il, d'instituer l'unicité du juge. On peut donc craindre que notre décision n'engage l'avenir.

J'estime que la disposition qui nous est soumise a le caractère législatif. Je demande aux juristes d'habiller cette proposition".

M. WALINE répond : "Le droit ne sera jamais une science exacte mais souhaitons qu'il ne soit plus une science esotérique. L'affaire qui nous est soumise me paraît une petite affaire mais qui pose une grosse question.

Il me paraît difficile d'invoquer la procédure pénale. Le Professeur Solus a bataillé toute sa vie pour instaurer la distinction entre la procédure et l'organisation des juridictions. Ses idées sont à présent admises.

Par contre, on pourrait peut être considérer qu'il s'agit de règles concernant le Statut des Magistrats.

L'article 34 ne définit pas ce qu'il faut entendre par le mot magistrats et la jurisprudence ne le définit qu'en fonction de textes déterminés ; il y a peut être 7 ou 8 définitions différentes. On parle même d'outrage à magistrat lorsqu'un brigadier de gendarmerie est ridiculisé par une dénonciation abusive ; on parle de magistrats municipaux etc..

Nous devons rechercher quel est le sens à cet égard de l'article 34. S'agit-il des magistrats de carrière ou d'une notion plus large ?

.../.

Il y aurait des arguments pour une conception étroite : Il y a un intérêt particulier à protéger l'indépendance des magistrats de carrière. D'autre part, l'arrêt de 1962 du Conseil d'Etat est embarrassant.

Néanmoins, il peut y avoir intérêt à étendre la notion de magistrats qui est visée par l'article 34. Je pencherai à définir le magistrat, dans ce cas, comme "celui qui participe à l'acte de juridiction d'une façon qui n'est pas occasionnelle". Par contre, l'avocat appelé à siéger n'est pas un magistrat. La tendance actuelle est à la multiplication des juridictions spécialisées et à l'échevinage : tribunaux de commerce, prud'hommes, juridictions des baux ruraux, tribunaux pour enfants. Cette tendance s'accroît avec les difficultés du recrutement des magistrats. Il faut donc affirmer que l'indépendance de l'autorité judiciaire et le statut des magistrats sont choses liées. Par delà l'indépendance des magistrats, c'est la liberté des citoyens qui est en cause. J'avais fait au C.C.C. des observations dans ce sens. Trop de gens croient que les magistrats sont les hommes liges du pouvoir. J'ai entendu la réflexion suivantes : "Pourquoi de GAULLE ne fait pas condamner Untel par ses tribunaux ?". Il faut rappeler le principe de l'indépendance."

M. le Président Léon NOEL répond : "Je comprends parfaitement vos scrupules. Il est souhaitable que nous arrivions à déclarer que la disposition est législative. Mais je ne suis pas d'accord avec M. WALINE sur l'extension de la notion de magistrats. L'expérience des hommes m'a appris que l'indépendance n'était pas une question de textes mais une question de caractère.. D'autre part l'article 34 parle du Statut des Magistrats et l'article 64 prévoit qu'une "loi organique porte statut des magistrats". Cette loi organique du 22 décembre 1958 précise : "le corps judiciaire comprend les magistrats du siège et du parquet de la Cour de Cassation, des Cours d'Appel et des Tribunaux de première instance ainsi que les magistrats du cadre de l'Administration centrale du Ministère de la Justice. Il comprend en outre les auditeurs de justice". Cette définition de la notion de Magistrat nous lie - s'il en était autrement, il n'y aurait pas de raison pour que nous nous arrêtons et que nous n'étendions pas cette notion aux juges consulaires, aux prudhommes etc.. Cela peut être dangereux moralement et

.../.

politiquement car le Statut des Magistrats doit être un texte sacré et donc d'application restreinte.

Je préférerais rattacher la disposition à la procédure pénale dont les frontières sont floues et mouvantes.

En conclusion je souhaite que l'on dise que c'est législatif mais pas en invoquant le Statut des Magistrats."

M. GILBERT-JULES déclare : "J'estime que la disposition a le caractère législatif. Je ne crois pas qu'on puisse le rattacher au Statut des Magistrats car il s'agit dans l'article 34 d'une conception étroite. Je ne crois pas non plus qu'on puisse invoquer la procédure pénale, pour les motifs invoqués dans la note du Gouvernement.

On pourrait par contre considérer qu'il s'agit de règles de création d'une catégorie de juridictions car ce qui est une garantie de l'indépendance est une règle de création. Il y aurait deux règles : la nomination des assesseurs par le Ministre (Sinon, demain on pourra, dans le cadre de la décentralisation, donner ce pouvoir au Préfet) et la durée du mandat.

M. DESCHAMPS déclare se rallier à l'idée de M. GILBERT-JULES car il lui paraît impossible d'invoquer le statut des Magistrats et difficile de rattacher la règle à la procédure pénale. "L'argumentation de M. GILBERT-JULES est, dit-il, un peu "tirée". Mais je crois que nous pouvons l'accepter".

M. MICHARD-PELLISSIER estime que la suggestion de M. GILBERT-JULES est celle qui le satisfait le plus.

M. WALINE déclare s'y rallier.

Le Conseil l'adopte à l'unanimité et procède à la rédaction de la décision.

M. GILBERT-JULES suggère de préciser que sont des règles de création, la détermination de l'autorité qui nomme et le délai qui est une garantie de l'indépendance.

.../.

M. DESCHAMPS demande que l'on se réfère à l'article 64.

M. CASSIN estime que la motivation de la décision rappelle ainsi celle de la R.T.F. dans laquelle les règles de création de l'établissement public étaient rattachées aux libertés publiques.

M. le Président Léon NOËL croit que la référence à l'article 64 peut être dangereuse car il y est question de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

M. WALINE répond que l'autorité judiciaire s'entend de toute juridiction qui rend des décisions ayant autorité de force jugée.

M. MICHAUD-PELLISSIER déclare avoir un scrupule sur le point de savoir si les juridictions pour enfants sont un nouvel ordre de juridiction.

M. MICHELET répond que l'ordre est nouveau dès lors que de nouvelles règles le régissent.

M. GILBERT-JULES rappelle qu'auparavant c'était le tribunal correctionnel qui statuait en cette matière.

M. LE COQ DE KERLAND estime qu'il n'y a pas d'autre solution.

M. le Président Léon NOËL répond que le Conseil a déjà passé outre précédemment à l'objection de M. MICHAUD-PELLISSIER.

M. GILBERT-JULES lit le projet de décision qu'il a préparé et qui est adopté.

---

M. MICHAUD-PELLISSIER lit le texte de décision relatif à l'affaire précédente. Il est également adopté.

La séance est levée à 12 h. 40.

---