

**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*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 12 juillet 2016, par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société a été délibéré en conseil des ministres le 31 juillet 2015. Il a été adopté en première lecture par le Sénat le 4 novembre 2015 puis, avec des modifications, par l'Assemblée nationale le 24 mai 2016. La CMP est parvenue à un accord sur un texte le 24 juin 2016 et le texte a été définitivement adopté par le Sénat le 6 juillet 2016 puis par l'Assemblée nationale le 11 juillet 2016.

Dans sa décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la plupart des dispositions de cette loi organique, à l'exception des dispositions relatives aux nouvelles règles de réintégration des magistrats après un détachement (figurant à l'article 25), de celles relatives aux magistrats soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale (figurant à l'article 26) et de deux articles qu'il a jugé comme étant des cavaliers législatifs (articles 48 et 49). Il a censuré, par voie de conséquence, les dispositions d'entrée en vigueur de ces articles.

Le présent commentaire évoque celles de ces dispositions de la loi organique qui ont appelé une motivation plus approfondie de la part du Conseil constitutionnel : les dispositions relatives aux nouvelles règles de réintégration des magistrats après un détachement (I), celles relatives à la déontologie des magistrats (II), celles relatives aux déclarations de situation patrimoniale (III), celles relatives aux modalités dérogatoires de recrutement des magistrats (IV) et enfin les deux dispositions censurées comme étant des cavaliers (V).

## **I. Les dispositions relatives à la réintégration des magistrats après un détachement**

L'article 25 de la loi organique introduit trois articles 72-1, 72-2 et 72-3 au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Ces dispositions ont pour objet d'instituer des règles particulières relatives aux conditions de retour de détachement ou de congé parental des magistrats, conditions déterminées auparavant par le statut général de la fonction publique.

L'article 72-1 organise plus particulièrement les conditions de retour de détachement des magistrats.

Il prévoit que le magistrat en détachement doit faire connaître au garde des sceaux neuf mois au plus tard avant l'expiration du détachement sa décision de solliciter le renouvellement de son détachement ou de réintégrer le corps judiciaire. En cas de réintégration, il fait connaître au moins trois choix d'affectation dans trois juridictions différentes appartenant à des ressorts de cour d'appel différents. Six mois avant l'expiration du détachement, le garde des sceaux peut inviter le magistrat à présenter trois demandes supplémentaires dans trois autres juridictions appartenant à des ressorts de cour d'appel différents. À l'expiration du détachement, le magistrat est nommé dans l'une des fonctions qui ont fait l'objet de ses demandes ou, en l'absence de demande ou si aucune ne peut être satisfaite, le garde des sceaux lui propose une affectation dans trois juridictions et, à défaut d'acceptation dans le délai d'un mois, le magistrat est nommé dans l'une de ces juridictions.

Le législateur avait prévu que ces dispositions s'appliquent également aux magistrats en position de détachement au titre de la mobilité statutaire. En revanche, le dernier alinéa de l'article 72-1 excluait de l'application de ces dispositions les magistrats détachés dans les emplois de directeur, de chef de service, de directeur adjoint ou de sous-directeur dans les administrations centrales de l'État ou de directeur de l'École nationale de la magistrature. Ceux-ci demeuraient en conséquence *a priori* soumis au statut général de la fonction publique.

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, les raisons de cette exclusion semblaient tenir au « *fait qu'il peut être mis fin à ces détachements sur ces emplois de manière anticipée, pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice des fonctions* » (par. 37). Or, dans une telle hypothèse, les délais prévus par l'article 72-1 s'avéraient poser difficulté.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a relevé que cette possibilité de mettre fin de manière anticipée à ces détachements n'est pas propre aux seuls détachements sur les emplois énumérés par le dernier alinéa de l'article 72-1. En effet, celle-ci peut également s'appliquer « *à d'autres emplois susceptibles d'être occupés par des magistrats en détachement tels que des emplois de direction dans des autorités administratives indépendantes, des établissements publics de l'État, des collectivités territoriales ou encore des services déconcentrés de l'État* » (par. 37). Il en a conclu que les dispositions du dernier alinéa de l'article 72-1 instituaient une différence de traitement injustifiée au regard du principe d'égalité devant la loi.

La censure du seul dernier alinéa de l'article 72-1 avait toutefois pour effet d'étendre à l'ensemble des magistrats en détachement les dispositions de l'article 72-1, et par suite les conditions de délais posées par cet article. Or, le Conseil constitutionnel a relevé que « *Ces conditions de délai ne peuvent s'appliquer lorsqu'il est mis fin de manière anticipée à un détachement* » et qu' « *Elles ont pour effet de mettre le magistrat dans une situation qui ne lui permet pas d'obtenir une affectation* ». Aussi, au regard de ces conséquences, qui ne correspondaient en outre pas à l'intention du législateur, il a prononcé la censure de l'ensemble des dispositions de l'article 72-1 (par. 38).

## **II. – Les dispositions relatives à la déontologie des magistrats**

### **A. – Les dispositions des articles 26 et 28**

D'une part, l'article 26 de la loi organique introduit dans l'ordonnance statutaire deux nouveaux articles 7-1 et 7-2 qui transposent aux magistrats judiciaires les instruments de prévention et de règlement des conflits d'intérêts créés par la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, et par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ces règles s'ajoutent ainsi à celles qui sont relatives à la prestation de serment, au devoir de réserve, aux incompatibilités, au déport ou à la récusation et au régime disciplinaire.

D'autre part, l'article 28 de la loi organique crée, dans un nouvel article 10-2 de l'ordonnance statutaire, un collège de déontologie, dont il fixe la composition ainsi que la mission.

\* Le nouvel article 7-1 de l'ordonnance statutaire prévoit que les magistrats veillent à prévenir et à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. Le conflit d'intérêts y est défini comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Cette définition est identique à celle retenue à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et, dans leur rédaction résultant de la loi précitée, relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, à l'article 25 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, à l'article L. 4122-3 du code de la défense, aux articles L. 131-3 et L. 231-4 du code de justice administrative et aux articles L. 120-5 et L. 220-5 du code des juridictions financières.

Le nouvel article 7-2 de l'ordonnance organique prévoit l'obligation pour tout magistrat – à l'exception du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette Cour, auxquels une obligation analogue est imposée distinctement, en vertu de l'article 42 de la loi organique, à raison de leur qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) – de remettre une déclaration d'intérêts, dans les deux mois qui suivent l'installation du magistrat dans ses fonctions. Cette déclaration devra être remise, en application du paragraphe I de l'article 7-2 :

- au président du tribunal, pour les magistrats du siège d'un tribunal de première instance ;
- au procureur de la République près ce tribunal, pour les magistrats du parquet d'un tribunal de première instance ;
- au premier président de la cour, pour les magistrats du siège d'une cour et pour les présidents des tribunaux de première instance du ressort de cette cour ;
- au procureur général près cette cour, pour les magistrats du parquet d'une cour et pour les procureurs de la République près des tribunaux de première instance du ressort de cette cour ;
- au premier président de la Cour de cassation, pour les magistrats du siège de la cour, pour les conseillers à la cour en service extraordinaire et pour les premiers présidents des cours ;
- au procureur général près la Cour de cassation, pour les magistrats du parquet de la cour, pour les avocats généraux à la cour en service extraordinaire et pour les procureurs généraux près des cours.

De manière similaire à ce qui existe pour la juridiction administrative (art. L. 131-5 du CJA), la loi organique déferée crée par ailleurs, à son article 28, un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire. Ce collège, précise le paragraphe II de l'article 7-2, peut être sollicité pour avis sur la

déclaration lorsqu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

À la différence sur ce point de la loi du 20 avril 2016 sur la déontologie des fonctionnaires, le contenu des déclarations d'intérêts figure dans la loi organique, au paragraphe III de l'article 7-2.

La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique. Toute modification donne lieu à déclaration complémentaire.

La déclaration d'intérêts est confidentielle, afin de tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a censuré comme portant une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée la publicité des déclarations d'intérêts de « *personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens* »<sup>1</sup>.

La déclaration est toutefois annexée au dossier du magistrat « *selon des modalités garantissant sa confidentialité, sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder* ». Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée, le CSM et le ministre de la justice peuvent accéder à la déclaration. Elle peut aussi être communiquée à l'inspection générale dans le cadre d'une enquête prévue aux articles 50-2 ou 63 de l'ordonnance organique.

Les dispositions de la loi déferée sont par ailleurs voisines de celles de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : la déclaration d'intérêts ne pourra comporter aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement ; des dispositions pénales sanctionneront tant la méconnaissance des obligations déclaratives que la divulgation du contenu des déclarations d'intérêts.

\* L'article 10-2 de l'ordonnance statutaire, introduit par l'article 28 de la loi organique, prévoit, en son paragraphe I, que le collège de déontologie est chargé « *de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques* » et « *d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2 de la présente loi organique* ».

Le collège de déontologie présente un rapport public chaque année au CSM, dépourvu de toute information nominative.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, cons. 22.

Le paragraphe II, relatif à la composition de ce collège, prévoit que ce collège est composé de cinq membres, dont trois magistrats de l'ordre judiciaire. Il prévoit que le président du collège est élu en son sein par ses membres.

La durée du mandat des membres du collège de déontologie est de trois ans renouvelable une fois (paragraphe III de l'article 10-2).

## **B. – Le contrôle du Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel, après avoir relevé que « *Le législateur organique est compétent, au titre de l'article 64 de la Constitution pour fixer les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts pour les magistrats* » (par. 46), a d'abord confronté les dispositions relatives aux déclarations d'intérêts au droit au respect de la vie privée qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

De la même manière qu'il avait jugé, dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, que « *le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée* »<sup>2</sup>, avant de s'assurer que ces atteintes sont justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif, le Conseil a, dans la décision du 28 juillet 2016 commentée, d'abord considéré que « *Le dépôt de déclarations d'intérêts contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, porte atteinte au respect de la vie privée* » (par. 48). Il a ensuite relevé le motif d'intérêt général justifiant l'obligation de dépôt auprès d'une autorité judiciaire des déclarations d'intérêts des magistrats : « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* » (par. 49). Il a finalement jugé que « *Le législateur organique pouvait imposer la mention, dans les déclarations d'intérêts, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant* » (par. 50).

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a examiné la question de la conformité des dispositions relatives au collège de déontologie et à son rôle en matière de déontologie, au regard des dispositions de l'article 65 de la Constitution et des missions qu'il attribue au CSM.

L'article 65 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit que le CSM se prononce, dans la formation plénière créée lors de cette révision, « *sur les questions relatives à la*

---

<sup>2</sup> Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence

*déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la Justice ».*

Dans sa décision n° 2010-611 DC du 29 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a jugé : « *Considérant que l'article 17 insère dans la loi organique du 5 février 1994 un article 20-2 relatif à la compétence de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature ; que cet article dispose : "La formation plénière du Conseil supérieur a compétence pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution, soit par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution, ainsi que pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats. Elle élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats" ; qu'en permettant à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisie à cette fin par le garde des sceaux, ces dispositions méconnaissent le huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution ; que, par suite, à l'article 17, les mots : ", ainsi que pour se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats" doivent être déclarés contraires à la Constitution »<sup>3</sup>.*

Le Conseil constitutionnel a donc interprété l'article 65 de la Constitution comme interdisant au CSM de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats autrement que sur saisine du ministre de la justice et dans sa formation plénière.

Alors que la discussion parlementaire relative à la commission de déontologie avait fait apparaître des interprétations divergentes des conséquences à tirer de cette restriction de la compétence du CSM, le texte retenu par le législateur organique pour l'article 28 n'a pas adopté une lecture restrictive de l'article 65, interdisant à tout autre organe que le CSM de traiter des questions de déontologie des magistrats.

D'une part, est laissée au CSM une compétence de prescription de règles générales en matière de déontologie soit par la publication du recueil, soit par les réponses apportées au ministre. D'autre part, s'agissant des questions pratiques et individuelles, un autre organe est créé. Les compétences de l'un et de l'autre ne seraient pas concurrentes mais complémentaires.

Le Conseil constitutionnel a confirmé cette lecture, en jugeant qu' « *il résulte du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature ne peut se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisi à cette fin par le garde des sceaux* » (par. 51).

---

<sup>3</sup> Décision n° 2010-611 DC du 29 juillet 2010, *Loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution*

Dès lors, il s'est assuré que le collège de déontologie, chargé de rendre des avis sur des questions déontologiques individuelles et d'examiner des déclarations d'intérêts de magistrats, est distinct du CSM, avant d'en conclure que les exigences du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution n'étaient pas méconnues.

### **III. – Les dispositions relatives aux déclarations de situation patrimoniale**

#### **A. – Les dispositions des articles 26 et 43**

D'une part, l'article 26 de la loi organique introduit dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 un nouvel article 7-3 qui transpose aux magistrats judiciaires l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale déposée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), prévue par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

D'autre part, l'article 43 de la loi organique soumet les membres du CSM qui n'y sont pas déjà obligés à un autre titre à cette obligation de dépôt.

\* Le nouvel article 7-3 de l'ordonnance statutaire impose à certains magistrats l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale. Sont ainsi concernés, en vertu des 1° à 6° du paragraphe I de cet article, le Premier président et les présidents de chambre de la Cour de cassation ; le procureur général et les premiers avocats généraux près la Cour de cassation ; les premiers présidents des cours d'appel ; les procureurs généraux près les cours d'appel ; les présidents des tribunaux de première instance ; les procureurs de la République près les tribunaux de première instance.

\* Le contenu de la déclaration de situation patrimoniale, qui est précisé par le paragraphe II de l'article 7-3, est équivalent à celui prévu par le paragraphe II de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Est confié à la HATVP le soin de recueillir et de contrôler ces déclarations. Celles-ci devront être remises par les magistrats dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, puis dans les deux mois qui suivent la cessation de ces fonctions, afin de permettre à la HATVP de détecter d'éventuelles évolutions inexplicables du patrimoine. Toute modification substantielle de la situation patrimoniale devra faire l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire. Des dispenses sont, par ailleurs, prévues lorsqu'une déclaration a déjà été établie il y a moins de six mois.

La HATVP peut obtenir les déclarations de revenus ou d'impôt de solidarité sur la fortune du magistrat (ou de son époux, de son partenaire de pacte civil



de solidarité ou de son conjoint) et peut échanger avec l'administration fiscale.

En l'absence de remise de la déclaration dans les délais ou en cas de déclaration incomplète, une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende est prévue par le texte. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code. Ne pas déférer dans le délai d'un mois à une injonction de la HATVP est réprimé d'une peine de 15 000 euros d'amende et un an d'emprisonnement.

Le fait de publier ou de divulguer tout ou partie de la déclaration est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal (III de l'article 26 de la loi de 2013), soit un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Enfin, à l'instar des dispositions équivalentes régissant les membres des juridictions administratives et financières, la déclaration de situation patrimoniale n'est pas versée au dossier du magistrat, ni communiquée aux tiers.

## **B. – Le contrôle du Conseil constitutionnel**

Le législateur organique, qui a tenu compte des décisions n<sup>os</sup> 2013-675 DC et 2013-676 DC du 9 octobre 2013 du Conseil constitutionnel, a créé, pour les magistrats judiciaires, un miroir du mécanisme institué en matière d'obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts à la charge des membres du Gouvernement, des députés, des sénateurs, de certains élus locaux et de divers titulaires de fonctions ou emplois publics. Les déclarations de patrimoine sont identiquement contrôlées par la même autorité administrative indépendante, la HATVP.

Le Conseil constitutionnel a d'abord considéré que « *Le législateur organique est compétent, au titre de l'article 64 de la Constitution, pour fixer les règles relatives au contrôle de la situation patrimoniale des magistrats* » (par. 55).

Après avoir relevé que le législateur organique avait ainsi poursuivi un motif d'intérêt général, lequel est « *de renforcer les garanties de probité et d'intégrité* » des magistrats, le Conseil constitutionnel a confronté les dispositions de l'article 7-3 au principe d'égalité devant la loi.

Dans sa décision n<sup>o</sup> 2013-676 DC précitée, il avait déjà été amené à procéder à un tel contrôle, et il avait alors jugé « *qu'en imposant aux titulaires de*

*certaines fonctions publiques ou de certains emplois publics une obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ainsi que d'une déclaration de situation patrimoniale et en prévoyant alors la publicité de certaines de ces déclarations, les dispositions contestées ont pour objet de traiter différemment des personnes placées dans une situation différente ; que cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur ; qu'en conséquence, le grief tiré de la violation du principe d'égalité doit être écarté »<sup>4</sup>*

Dans la décision du 28 juillet 2016 commentée, le Conseil constitutionnel a relevé que l'obligation n'est imposée qu'aux 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. Il a relevé qu'il en résultait une différence de traitement entre ces magistrats et les autres magistrats exerçant des fonctions en juridiction (par. 56). Il a alors 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 aux seuls magistrats énumérés par les 1° à 6° du paragraphe I de l'article 7-3, le législateur a institué une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objectif poursuivi par la loi* » (par. 57).

La motivation qu'il a ainsi retenue souligne le fait qu'un raisonnement de type hiérarchique, consistant à n'imposer une déclaration de situation patrimoniale qu'à certaines personnes, à l'exclusion des autres, légitime lorsqu'il s'applique à une administration ou une entreprise, n'a pas le même sens lorsque sont concernées des personnes dont l'indépendance est constitutionnellement garantie et qui exercent, de façon indépendante, des fonctions juridictionnelles.

Si le Conseil a dès lors été conduit à juger le périmètre retenu pour imposer l'obligation de déclaration de situation patrimoniale contraire au principe d'égalité devant la loi, il a toutefois censuré à ce titre les seuls 1° à 6° du paragraphe I de l'article 7-3 introduit dans l'ordonnance statutaire. Il a en effet relevé que « *les autres dispositions de l'article 7-3, dans la mesure où elles sont également applicables, en vertu de l'article 10-1-2 de la loi organique du 5 février 1994 introduit par l'article 43 de la loi organique déferée, aux membres du Conseil supérieur de la magistrature, conservent une portée*

---

<sup>4</sup> Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 précitée, cons. 26.

*distincte de celle pour laquelle les 1° à 6° du paragraphe I de l'article 7-3 sont déclarés contraires à la Constitution » (par. 57).*

Il a alors contrôlé les autres dispositions de l'article 7-3 de l'ordonnance statutaire, dans la mesure où celles-ci demeurent pertinentes en vertu du renvoi opéré à ces dispositions pour les membres du CSM, par l'article 10-1-2 introduit dans la loi organique du 5 février 1994 par l'article 43.

À l'instar du contrôle opéré dans ses décisions du 9 octobre 2016, il s'est contenté de relever, à propos des biens devant figurer dans ces déclarations, qu' « *En retenant la mention des "autres biens" qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions. Il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe V de l'article 7-3 d'établir, sous réserve du premier alinéa du paragraphe II du même article, la valeur minimale des autres biens devant figurer dans la déclaration » (par. 58).*

Le Conseil a donc déclaré conformes à la Constitution les dispositions relatives à la déclaration de situation patrimoniale applicables aux membres du CSM.

#### **IV. – Les dispositions relatives aux modalités dérogatoires de recrutement des magistrats**

Les articles 35 et 39 de la loi organique sont relatifs à la part des services que les magistrats intégrés provisoirement à temps partiel peuvent exercer dans la juridiction judiciaire.

Parmi les magistrats non professionnels recrutés provisoirement dans le corps judiciaire, on distingue ceux qui exercent leurs fonctions à temps plein (notamment les personnes recrutées par la voie du détachement) et ceux qui exercent leurs fonctions à temps partiel (les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires).

L'article 35 pose une règle valant pour l'ensemble des magistrats recrutés provisoirement à temps partiel. Il insère dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 un article 41-10 A, qui prévoit que ces magistrats « *ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés* ». Néanmoins, cet article 41-10 A ne précise pas le « plafond » de cette « part limitée ».

L'article 39 pose une règle spécifique aux magistrats exerçant à titre temporaire. Il modifie l'article 41-11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour porter d'un

quart à un tiers la proportion des services que ces magistrats peuvent assurer dans le tribunal dans lequel ils sont affectés. Contrairement à l'article 41-10 A, l'article 41-11 précise le niveau du « plafond ».

Selon une jurisprudence constante fondée sur le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil constitutionnel admet l'intégration de magistrats non professionnels dans la magistrature, sous réserve qu'ils n'exercent qu'une « *part limitée* » des fonctions dévolues aux magistrats : « *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* »<sup>5</sup>.

Sur le fondement de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel avait admis, dans sa décision n° 94-355 DC, que les magistrats à titre temporaire puissent assurer un quart des services du tribunal dans lequel ils sont affectés<sup>6</sup>.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, après avoir rappelé sa formule de principe s'agissant de la part des services pouvant être occupés par des magistrats non professionnels (par. 73), admis la conformité à la Constitution des deux dispositifs sous des réserves.

S'agissant de l'article 35, le Conseil constitutionnel l'a jugé conforme à la Constitution au bénéfice d'une réserve d'interprétation : « *L'article 41-10 A de l'ordonnance du 22 décembre 1958 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* » (par. 74). Ainsi, d'une part, le Conseil constitutionnel fixe à un tiers la « part limitée » prévue par l'article 41-10 A. D'autre part, alors que l'article 41-10 A vise seulement les magistrats recrutés à titre provisoire à temps partiel, le Conseil

---

<sup>5</sup> Décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, cons. 8.

<sup>6</sup> *Ibidem*, cons. 10.

inclut dans le périmètre de cette part limitée les magistrats recrutés à titre provisoire à temps complet.

S'agissant de l'article 39, le Conseil constitutionnel l'a jugé conforme à la Constitution sous la même réserve que celle énoncée pour l'article 35 (par. 78). Ainsi, le Conseil constitutionnel admet que la proportion des services assurés par des magistrats exerçant à 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.

## **V. – Les dispositions jugées comme étant des cavaliers**

Depuis 1959, le Conseil constitutionnel juge que le législateur organique a une grande liberté d'appréciation quant au lien d'une disposition avec la loi organique. Il a ainsi accepté qu'en première lecture soient insérées :

– dans une loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, des dispositions modifiant le code de l'organisation judiciaire, le code de procédure pénale et la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, alors même que ces dispositions ne relevaient pas du domaine de la loi organique<sup>7</sup> ;

– dans une loi organique relative aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et aux statuts des collectivités de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, des dispositions relatives aux modalités d'entrée en vigueur des lois et règlements dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie<sup>8</sup> ;

– dans une loi organique relative au CSM, des dispositions supprimant la formation spéciale de la Cour de cassation en matière de question prioritaire de constitutionnalité<sup>9</sup>.

Cette jurisprudence témoigne que le Conseil constitutionnel a plutôt interprété largement le lien avec le texte initial. Cela peut s'expliquer par la rareté des véhicules législatifs en matière organique et par les exigences particulières que la Constitution fixe pour leur adoption.

---

<sup>7</sup> Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, *Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature*, cons. 47 à 51.

<sup>8</sup> Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 42 et 64.

<sup>9</sup> Décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010, *Loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution*.

Cette jurisprudence avait toutefois fait l'objet d'un infléchissement récent, à l'occasion du contrôle d'une loi organique prise sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, dans laquelle avaient été introduites des dispositions prises sur le fondement de son article 77.

Le Conseil constitutionnel avait alors censuré ces dernières dispositions comme des cavaliers, en relevant qu'elles « *ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi organique initialement déposé ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution* »<sup>10</sup>.

Dans la décision du 28 juillet 2016 commentée, le Conseil constitutionnel a confirmé cet infléchissement jurisprudentiel en considérant que 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 méconnaissent l'exigence d'un lien des amendements avec le projet de loi déposé.

Il a donc déclaré contraires à la Constitution, en raison de leur procédure d'adoption, les articles 48 et 49 de la loi organique, qui avaient été pris respectivement sur le fondement de l'article 63 et de l'article 61-1 de la Constitution, alors que le projet de loi initial était pris sur le fondement des articles 13, 64 et 65 de la Constitution (par. 101 et 102).

---

<sup>10</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, *Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*, cons. 21 et 22.