

Contribution extérieure
auprès du Conseil constitutionnel
sur la saisine n°2023-856 DC du 16 octobre 2023
produite par

M. Bernalicis, Mme Taurinya, Mme Abomangoli, M. Alexandre, M. Amard, Mme Amiot, Mme Amrani, M. Arenas, Mme Autain, M. Bex, M. Bilongo, M. Bompard, M. Boumertit, M. Boyard, M. Caron, M. Carrière, M. Chauche, Mme Chikirou, M. Clouet, M. Coquerel, M. Corbière, M. Coulomme, Mme Couturier, M. Davi, M. Delogu, Mme Dufour, Mme Erodi, Mme Etienne, M. Fernandes, Mme Ferrer, Mme Fiat, M. Gaillard, Mme Garrido, Mme Guetté, M. Guiraud, Mme Hignet, Mme Keke, M. Kerbrat, M. Lachaud, M. Laisney, M. Léaument, M. Le Gall, Mme Leboucher, Mme Leduc, M. Legavre, Mme Legrain, Mme Lepvraud, Mme Pascale Martin, Mme Élisabeth Martin, M. Martinet, M. Mathieu, M. Maudet, Mme Maximi, Mme Manon Meunier, M. Nilor, Mme Obono, Mme Oziol, Mme Panot, M. Pilato, M. Piquemal, M. Portes, M. Prud'homme, M. Quatennens, M. Ratenon, M. Rome, M. Ruffin, M. Saintoul, M. Sala, Mme Simonnet, Mme Soudais, Mme Stambach-Terreiroir, M. Tavel, Mme Trouvé, M. Vannier et M. Walter,

**Député·es, membres du groupe parlementaire de la France insoumise -
NUPES**

—

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

L'Assemblée nationale a adopté le 10 octobre 2023, puis le Sénat le 11 octobre 2021, en procédure accélérée, le projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, après une commission mixte paritaire conclusive. Le Conseil constitutionnel est destinataire, en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 61 de la Constitution, d'une saisine du Premier ministre afin de s'assurer de la constitutionnalité de ce texte de loi avant son éventuelle promulgation (saisine 2023-856 DC du 16 octobre 2023). Aucun grief n'est directement soulevé par la Première ministre sur ce texte.

Il nous apparaît que ce projet de loi organique soumis à votre examen est contestable sur plusieurs aspects en tant qu'il est entaché d'une incompétence négative, qu'il contrevient aux principes de clarté résultant de l'article 34 de la

Constitution) ainsi que d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi issu des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. La contrariété à ces principes risque de porter atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité de la justice découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Sur les articles 1^{er} alinéa 5 et 9 alinéa 18

L'article 1^{er} alinéa 5 et l'article 9 alinéa 18 de la loi organique portent atteinte au principe de clarté et au principe d'intelligibilité de la loi. Cette atteinte est de nature à faire peser sur la liberté d'expression et la liberté syndicale des magistrats une atteinte grave et disproportionnée.

Votre Conseil défend le principe de clarté (Décision n°98-401 DC, du 10 juin 1998) qu'il fait découler de l'article 34 de la Constitution et les principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui découlent des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (Décision n°99-421 DC, du 16 décembre 1999).

Ces deux principes imposent au législateur « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » (Décision n°2005-514 DC, 28 avril 2005, cons. 14). Ils poursuivent deux objectifs : d'une part s'assurer de la « lisibilité » des textes adoptés permettant aux justiciables et autorités publiques de pouvoir appliquer les lois ; d'autre part, et concomitamment à la lisibilité, permettre une concrétisation en s'assurant que les finalités et les fondements puissent prémunir « *les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* » (Décision n°2001-455 DC, du 12 janvier 2002, cons. 9).

Ces exigences sont d'autant plus essentielles lorsque la loi concerne les services publics régaliens de l'État et notamment la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis.

La loi organique déferée prévoit de compléter l'article 10 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature par la phrase « *L'expression publique des magistrats ne saurait nuire à l'exercice impartial de leurs fonctions ni porter atteinte à l'indépendance de la justice* ».

Cette formulation est vague et fait peser un risque pour la liberté d'expression – telle qu'elle est consacrée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 – qui garantit l'expression individuelle mais aussi collective des idées et des opinions (Décision n°94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 21) et la liberté syndicale – telle qu'elle est garantie à l'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946 – pour le corps de la magistrature.

Ces libertés sont, pour les magistrats, à l'intersection des principes garantissant le fonctionnement du service public de la justice que sont l'impartialité et l'indépendance. En effet, les magistrats en raison de leur statut, peuvent être limités dans l'exercice des libertés précitées. C'est notamment ce que prévoit l'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Or, la loi organique déferée ne permet pas de préciser les limites déjà existantes que sont les délibérations politiques, les manifestations d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République, *« ou même toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions »*.

Dès lors, l'ajout de la loi organique déferée est de nature à élargir considérablement le champ des expressions pouvant faire l'objet d'une limite, lorsqu'elle est élargie à « l'expression publique » et non plus seulement politique. L'ouverture de ce champ est disproportionnée quant à la finalité de garantie d'impartialité de la justice, et ouvre un champ d'interprétation conséquent pour les instances de contrôle disciplinaire du corps de la magistrature. De plus, cet ajout est redondant et ne permet pas de clarifier les exigences d'impartialité déjà existantes.

En outre, l'ajout d'une interdiction de l'atteinte à l'indépendance de la justice est ici contradictoire. La liberté syndicale, et l'expression publique qui en découle, est un moyen de garantir l'indépendance externe de la justice notamment vis-à-vis du pouvoir législatif et avant tout du pouvoir exécutif. De plus, l'expression publique est une garantie de l'indépendance interne de la justice, car elle protège le magistrat dans son statut spécifique lui permettant une garantie de ses droits statutaires spécifiques. En effet, l'expression publique des magistrats judiciaires sur des projets de lois intéressant le service public de la justice, ainsi qu'aux garanties des droits et libertés, est consubstantielle à leur indépendance. Dans la mesure où ils sont, aux termes l'article 66 de la Constitution, garant des libertés individuelles ces derniers doivent pouvoir émettre un avis sur les projets de lois qui iraient à l'encontre de ces libertés.

La liberté syndicale et la liberté d'expression des magistrats sont alors au fondement même de l'indépendance de la justice et la garantissent. Dès lors, l'expression publique ne saurait, en soi, porter atteinte à l'indépendance de la justice alors même qu'elle est un moyen de garantir cette dernière. L'expression publique des magistrats est une preuve de leur indépendance dans un État démocratique et un État de droit. L'indépendance de la justice n'est pas une exigence qui oblige les magistrats, mais bien une exigence constitutionnelle qui oblige les autres pouvoirs publics, notamment ceux qui ont la charge d'organiser le statut de la magistrature, et qui ont le devoir de respecter les décisions de justice.

Faire peser sur les magistrats le respect de cette indépendance est contradictoire et contraire à la Constitution.

À ce titre, l'article 9 alinéa 18 qui prévoit que le magistrat est responsable disciplinairement en cas de manquement à l'indépendance de la justice est lui aussi contraire à la Constitution.

En outre, et concernant ce même article 9 alinéa 18, est contraire aux principes d'accessibilité et d'intelligibilité de loi et par transitivité contraire à l'impartialité de la justice, notamment en ce qui concerne la référence à la notion de « loyauté ». Le principe de loyauté, flou par essence, ne permet pas de désigner concrètement envers qui ou quelle institution le magistrat doit être loyal. Cette absence de précision fait peser un risque et ouvre un champ d'interprétation aux autorités disciplinaires, notamment celles concernant les magistrats du siège, défavorable à ces derniers, et fait peser le risque d'aboutir à des recours disciplinaires abusifs et qui auraient pour conséquence une atteinte à l'indépendance de la justice.

Dès lors, la loi organique n'est ni claire ni accessible et intelligible et ne permet pas de concilier les exigences d'impartialité et d'indépendance de la justice avec les droits et libertés d'expressions et syndicales dont le corps de la magistrature bénéficie.

Pour ces raisons, nous vous demandons de déclarer l'article 1 alinéa 3 et l'article 9 alinéa 18 et notamment sa référence aux termes « indépendance » et « loyauté » contraires à la Constitution.

Sur l'article 9 alinéa 72 :

L'article 9 alinéa 72 propose de modifier l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 en insérant un alinéa qui prévoit que « *Les décisions rendues par la commission d'admission des requêtes et son président sont transmises au garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui peut solliciter communication de toute pièce de la procédure, et au procureur général près la cour d'appel ou au procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel dont dépend le magistrat.* ». La loi organique prévoit donc une transmission automatique des décisions de la commission d'admission des requêtes au garde des Sceaux ainsi qu'une transmission de droit de l'ensemble des pièces de procédures que le garde des Sceaux demande.

Cette disposition est contraire à l'indépendance de la justice garantie par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ainsi

qu'à l'article 65 de la Constitution. Ce dernier énonce, dans le but d'assurer cette indépendance, que l'autorité compétente en matière de sanction disciplinaire pour les magistrats du siège est le seul Conseil supérieur de la magistrature. En ne distinguant pas les magistrats du siège et les magistrats du parquet, la loi organique ne prévoit pas les conditions nécessaires à la garantie de l'indépendance des premiers.

En effet, si le garde des Sceaux veille au bon fonctionnement du service public de la justice il ne saurait avoir, de droit, accès aux documents et dossiers de procédures relatifs à la commission d'admission des requêtes, notamment en ce qui concerne les magistrats du siège, sans que cela ne contrevienne au principe d'indépendance de la justice. Le garde des Sceaux dispose déjà d'un ensemble de compétences lui permettant d'accompagner cette commission, notamment le pouvoir de diligenter, sur demande, une enquête administrative. Accéder au dossier est un moyen pour le ministère de la Justice de connaître et de disposer d'informations qu'il n'a pas à connaître en ce qui concerne les magistrats du siège.

L'article 65 alinéa 9 de la Constitution exclut d'ailleurs le ministre de la Justice des formations du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire. Cette exclusion doit s'entendre de manière extensible en ne permettant pas au ministre de la Justice de connaître les délibérés des commissions compétentes dans la procédure disciplinaire. Cette exclusion est une garantie de l'indépendance de la justice.

Dès lors, la transmission de droit des pièces du dossier est de nature à faire peser sur les autorités disciplinaires des magistrats du siège un contrôle politique qui est contraire au principe d'indépendance et de la justice. Pour ces raisons cet alinéa est contraire à la Constitution et appelle votre censure.

Sur l'article 2 alinéa 33 :

En renvoyant le soin à un décret en Conseil d'État, le soin de déterminer les modalités d'évaluation et d'intervention du collège d'évaluation créée par la loi organique, l'article 2 alinéa 33 est entaché d'une incompétence négative.

L'avis du collège d'évaluation est intégré au dossier administratif du magistrat (article 2 alinéa 30 de la loi organique déferée). A ce titre cet avis a un impact sur la carrière du magistrat et son avancement. Par conséquent, l'avis du collège n'est pas totalement décorrélé du fonctionnement des juridictions et peut avoir des conséquences sur l'indépendance des magistrats.

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles relatives au statut des magistrats. Or, la loi organique renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la composition, les modalités de désignation, les modalités d'intervention, du collège d'évaluation mais aussi les critères d'évaluation ainsi que les modalités de recours. À ce titre, et considérant les compétences de ce collège ainsi que l'impact qu'il peut avoir sur le fonctionnement de la justice, le législateur n'a pas suffisamment précisé et borné les conditions de fonctionnement du collège d'évaluation et est resté en deçà de sa compétence. Par conséquent, cet alinéa révèle une incompétence négative et doit être déclaré contraire à l'article 34 de la Constitution.

Pour l'ensemble des raisons précitées, le groupe parlementaire de la France insoumise - NUPES invite le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions contestées.