

SEANCE DU 9 JUILLET 1970

COMPTE RENDU

La séance est ouverte à 9 h 30 en présence de tous les membres du Conseil à l'exception de M. LUCHAIRE absent à ce moment et qui entrera en séance pour l'examen de la seconde affaire.

M. le Président PALEWSKI déclare que la première affaire inscrite à l'ordre du jour porte sur l'examen de la nature juridique, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, des dispositions de l'alinéa 1er de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne, en tant que ces dispositions désignent, en la personne du préfet de police, le haut fonctionnaire de l'Etat habilité à exercer, dans la Ville de Paris, les pouvoirs et attributions définis par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII et les textes qui l'ont modifié.

M. SAINTENY présente alors le rapport suivant :

"Par lettre du 2 juillet dernier le Premier Ministre a demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier la nature juridique des dispositions de l'alinéa premier de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne, en tant que ces dispositions désignent, en la personne du préfet de police, le haut fonctionnaire de l'Etat habilité à exercer, dans la Ville de Paris, les pouvoirs et attributions définis par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII et les textes qui l'ont modifié.

Les dispositions dudit alinéa premier sont les suivantes : "Dans la Ville de Paris, le Préfet de Police exerce les pouvoirs et attributions à lui conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII et par les textes qui l'ont modifié".

L'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, je le rappelle, avait pour objet de déterminer les attributions du préfet de police de Paris, notamment pour tout ce qui concerne la police générale et la police municipale. La loi des 10-15 juin 1853 ayant étendu les pouvoirs du préfet de police à toutes les

.../.

communes du département de la Seine, sous réserve de quelques attributions laissées aux maires notamment en matière de petite voirie, le préfet de police, avec le développement de la région parisienne se trouvait en face d'une tâche démesurée. C'est pourquoi le Gouvernement a entrepris progressivement de transférer une partie de ses attributions à d'autres autorités administratives.

Ce mouvement avait déjà provoqué en décembre 1967 la saisine du Conseil sur un texte très voisin de celui qui nous occupe aujourd'hui puisqu'il s'agissait alors des dispositions de l'alinéa 2 du même article 10 de la loi du 10 juillet 1964 désignant le préfet de police comme le haut fonctionnaire chargé d'exercer dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint-Denis et du Val de Marne les pouvoirs à lui conférés par la loi des 10-15 juin 1853.

Le Conseil ayant reconnu la nature réglementaire de ces dispositions, le Gouvernement avait pu par un décret du 8 mai 1970 transférer du préfet de police aux préfets des départements de la "petite couronne" diverses attributions en matière sanitaire. Puis, soucieux de poursuivre ces transferts de compétence le Gouvernement a présenté au Conseil d'Etat deux projets de décret, tendant cette fois à confier certaines attributions en matière de police administrative générale, d'une part, aux préfets des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint-Denis et du Val de Marne et, d'autre part, au préfet de Paris.

Si, en vertu de la décision du Conseil constitutionnel du 12 décembre 1967, le transfert aux autres départements n'a pas soulevé de difficultés par contre, le Conseil d'Etat n'a pu donner son approbation au projet de décret portant transfert au préfet de Paris puisque ce texte modifiait les attributions conférées au préfet de police par l'article 10, premier alinéa, de la loi du 10 juillet 1964, texte de nature législative, postérieur à la Constitution et, par conséquent, ne pouvant, aux termes de l'article 37 de celle-ci, être modifié par décret sans que le Conseil constitutionnel ait reconnu la nature réglementaire de ses dispositions. Telle est la raison pour laquelle le Conseil est saisi aujourd'hui.

o

o

o

.../.

Ainsi que le Conseil peut le constater cette affaire est vraiment très similaire à celle qui fut examinée en décembre 1967 au rapport de notre regretté collègue M. DESCHAMPS.

Il s'agit de dispositions parallèles et la saisine est limitée dans les deux cas à la seule désignation du haut fonctionnaire habilité à exercer, cette fois dans la ville de Paris, les attributions conférées au préfet de police par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII.

Naturellement le Conseil peut toujours modifier sa jurisprudence, et il l'a déjà fait, mais dans la présente affaire aucune raison ne paraît justifier une solution différente de celle qui fut adoptée en 1967.

En effet, les dispositions de l'article 34 qui réservent au législateur la détermination "des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ne sont pas en cause ici puisqu'il ne s'agit pas d'étendre les compétences de l'autorité administrative mais de transférer une partie de celles qu'elle détient déjà, en vertu de la loi, d'un représentant du Gouvernement à un autre.

Aux termes de l'article 1er de l'arrêté des consuls "le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres ; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendront de leurs départements respectifs". Il apparaît clairement à la lecture de ce texte que dans l'exercice des attributions qu'il tient de l'arrêté des consuls le préfet de police n'agit qu'en tant que délégué du Gouvernement et il en est bien sûr de même pour le préfet de Paris.

D'ailleurs, l'article 5 de la loi du 10 juillet 1964 précise que : "le préfet de Paris et le préfet de police sont, chacun en ce qui le concerne, le représentant de l'Etat dans la ville de Paris".

Les dispositions qui sont soumises au Conseil n'ont donc pour objet que de répartir des compétences dévolues à l'Etat entre les diverses autorités auxquelles peut être délégué l'exercice des pouvoirs résultant de ces compétences. Certes, la dévolution à l'Etat de ces compétences est du domaine législatif ; mais non la répartition desdites compétences entre les délégués

du Gouvernement. Le Conseil en a d'ailleurs décidé ainsi notamment dans ses décisions du 12 mai 1964, au recueil page 37, relative à la répartition des attributions de tutelle sur les collectivités locales, du 27 février 1969 portant sur la nomination des délégations spéciales et, tout récemment encore, le 21 mai dernier, dans sa décision concernant la détermination de l'autorité compétente pour fixer, au nom de l'Etat, les superficies maximales en deça desquelles les exploitations agricoles pourraient être soumises au régime du colonat partiaire dans les départements d'outre-mer.

L'argument selon lequel le préfet de police tenant ses attributions d'une loi, celles-ci ne peuvent lui être enlevées que par un texte de loi, ne vaut évidemment pas puisque c'est au représentant du Gouvernement que la loi a conféré lesdites attributions. Enfin, dans la présente affaire il n'y a pas non plus à se poser la question des modifications que pourrait entraîner le transfert de compétence envisagé dans les budgets des collectivités locales puisqu'ici seul est concerné le budget de cette collectivité territoriale à statut particulier que constitue la ville de Paris.

Dans ces conditions, je proposerai au Conseil de déclarer que les dispositions qui lui sont soumises sont de nature réglementaire dès lors qu'elles désignent le fonctionnaire habilité à exercer, au nom de l'Etat, les attributions que celui-ci tient de la loi."

A l'issue de ce rapport aucun membre du Conseil n'ayant d'observation à faire sur le fond M. SAINTENY donne lecture du projet de décision ci-après :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 2 juillet 1970 par le Premier Ministre dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'alinéa premier de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne, en tant que ces dispositions désignent, en la personne du préfet de police, le haut fonctionnaire de l'Etat habilité à exercer, dans la ville de Paris, les pouvoirs et attributions définis par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII et les textes qui l'ont modifié ;

.../.

Vu la Constitution et notamment ses articles 34, 37 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII ;

Vu la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne et notamment ses articles 5 et 10 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ;

Considérant qu'il résulte de cette disposition que, si le transfert de compétence d'une collectivité locale à l'Etat est une opération qui met en cause les principes fondamentaux ci-dessus énoncés et qui, par suite, relève du domaine de la loi il appartient au pouvoir réglementaire de répartir entre les délégués du Gouvernement et dans les limites de compétence ainsi tracées, les attributions de l'Etat ;

Considérant que les dispositions de l'article 10, premier alinéa, de la loi susvisée du 10 juillet 1964, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, ont pour effet d'attribuer au préfet de police, dans la ville de Paris, les pouvoirs et attributions à lui conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII et les textes qui l'ont modifié ; que, dans la mesure, seule envisagée en l'espèce, où ces dispositions tendent à désigner, en la personne du préfet de police, l'autorité qui, dans la ville de Paris, doit exercer, au nom de l'Etat, les attributions relevant de la compétence de celui-ci en vertu de la loi, lesdites dispositions ne mettent pas en cause les principes fondamentaux ci-dessus rappelés non plus, d'ailleurs, qu'aucun des autres principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, ces dispositions ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire ;

.../.

D E C I D E :

Article premier - Les dispositions susvisées de l'alinéa premier de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, ont le caractère réglementaire en tant que ces dispositions désignent, en la personne du préfet de police, l'autorité habilitée à exercer au nom de l'Etat, dans la ville de Paris, les pouvoirs et attributions définis par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII et les textes qui l'ont modifié.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 juillet 1970.

M. le Président PALEWSKI donne ensuite la parole à M. DUBOIS, rapporteur de la seconde affaire qui porte sur l'examen de la conformité à la Constitution, en application de l'article 61 de celle-ci, du texte de la loi organique, adoptée par le Parlement, relative au statut des magistrats.

M. DUBOIS présente le rapport suivant :

Les constituants ont voulu que le statut des magistrats, qui intéresse l'équilibre des pouvoirs et la liberté et l'honneur des citoyens, fasse l'objet de garanties particulières. C'est pourquoi, sous le titre VIII de la Constitution, ils ont posé le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège. C'est pourquoi, également, ils ont voulu que le statut des magistrats soit porté par une loi organique.

Le Parlement vient d'adopter un tel texte modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, que le Président de la République, en application des dispositions de l'article 46 de la Constitution, ne peut promulguer que lorsque le Conseil constitutionnel se sera prononcé sur sa conformité à la Constitution.

Le texte qui vous est soumis a eu pour but - joint à deux autres projets de loi relatifs à l'organisation judiciaire- de porter remède à l'insuffisance des effectifs et à l'insuffisance du recrutement et de donner, en même temps, aux magistrats de plus grandes garanties pour assurer leur avancement et leur indépendance.

Le magistrat que je suis vous demande la permission, avant d'en venir à son rapport proprement dit, de faire une ou deux observations.

Il est bon que le Gouvernement ait associé recrutement et indépendance. Je sais bien que les hommes peuvent être classés en deux catégories : ceux qui sont indépendants et ceux qui ne le sont pas. C'est une question de nature. Et je ne pense pas que par la vertu des lois on puisse y changer quelque chose. C'est là une opinion toute personnelle qui procède peut-être d'une vue pessimiste des choses.

Quoi qu'il en soit, j'admets que l'on puisse tenter de parvenir à assurer l'indépendance de ceux qui ne le sont pas et que l'on puisse assurer à ceux qui sont indépendants des garanties qu'ils pourront le rester.

C'est un fait acquis puisque le Gouvernement, dans son projet, affirme : Le pouvoir exécutif et le Parlement partagent le même souci de donner aux institutions judiciaires les moyens nécessaires pour que la justice française puisse remplir sa mission dans les meilleures conditions d'indépendance et d'efficacité.

Encore faudrait-il faire preuve de logique. Je veux dire qu'il n'est pas très logique, par le moyen du congé spécial, de se priver des services de magistrats que l'on paie pendant 4 ans à ne rien faire, alors qu'on se déclare dans l'impossibilité de les remplacer faute de candidats. Et puis, le temps n'est pas très éloigné où nous entendions le Chef de l'Etat, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, énoncer que l'autorité indivisible de l'Etat était confiée toute entière au Président par le Peuple qui l'avait élu et qu'il n'existait, aucune autorité ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui.

Le temps n'est pas très éloigné où, pour se débarrasser d'un haut magistrat qui n'avait pas l'heur de plaire, l'âge de la retraite fut abaissé, de telle sorte que tout le corps des magistrats fut atteint.

Le temps n'est pas très éloigné où, pour favoriser certain qui plaisaient, on procédait à des nominations si extraordinaires qu'elles provoquèrent des protestations de la part des organisations professionnelles.

Alors, -et je m'en suis tenu à très peu d'exemples - faut-il s'étonner de la dévalorisation progressive du corps des magistrats, faut-il s'étonner qu'il existe, suivant les propos du Rapporteur de la Commission des lois au Sénat, un malaise psychologique né du sentiment que leur indépendance de principe (admirons au passage cette expression : indépendance de principe) ait disparu dans les faits ; faut-il s'étonner qu'il apparaisse nécessaire d'assurer de plus grandes garanties d'indépendance ?

Mais venons-en à notre contrôle.

Il doit être double.

Nous devons d'abord rechercher si le projet de loi organique a été voté dans les conditions fixées par l'article 46 de la Constitution.

Je rappelle que projet et proposition de loi organique sont soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après leur dépôt, que la procédure prévue par l'article 45 leur est applicable, que, toutefois, faute d'accord entre les deux Assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Le présent projet a été déposé sur le bureau du Sénat le 19 mai 1970. Il a été soumis à la délibération et au vote du Sénat le 10 juin 1970. Par la suite la procédure législative s'est déroulée normalement et les deux Assemblées ont adopté un texte identique.

Formellement, la loi est conforme à la Constitution.

Mais notre contrôle doit également porter sur le fond.

L'analyse du texte fait apparaître, d'une part, des dispositions qui intéressent le recrutement et la formation des magistrats, d'autre part, des dispositions qui touchent aux garanties statutaires.

Dans leur ensemble, les dispositions intéressant la formation des futurs magistrats, l'extension du recrutement latéral et l'institution d'un recrutement temporaire ne portent atteinte à aucun des principes posés dans la Constitution.

Une des mesures prévues doit cependant faire exception et retenir votre attention, car elle m'a paru non conforme à la Constitution.

De quoi s'agit-il ?

Le Chapitre II de l'ordonnance du 22 décembre 1958 était intitulé "Des auditeurs de justice". Il portera désormais le titre de "La formation professionnelle des magistrats". L'article 18 inséré sous ce titre disposait : "les candidats déclarés reçus audit concours sont, par arrêté du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, nommés auditeurs de justice. En cette qualité, ils sont affectés au Centre National des Etudes judiciaires pour une durée fixée par un Règlement d'administration publique et perçoivent un traitement."

Dans sa nouvelle rédaction, cet article ne précise plus que les candidats reçus sont, en qualité d'auditeurs, affectés à l'Ecole. Et l'on va comprendre pourquoi.

L'ordonnance comportait un article 19 relatif au régime des études. Il a été abrogé par la loi organique du 20 février 1967, en vertu de la séparation des domaines législatif et réglementaire. L'ordonnance comportait en outre un article 20 spécifiant que les auditeurs assistaient aux actes d'information et aux délibérés des juridictions de jugement.

L'article 19 rétabli, sera ainsi rédigé : "Les auditeurs participent sous la responsabilité des magistrats à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature.

Ils peuvent notamment :

- assister le juge d'instruction dans tous les actes d'information ;
- assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;

.../.

- siéger en surnombre et participer avec voix consultative aux délibérés des juridictions civiles et correctionnelles ;
- présenter oralement devant celles-ci des réquisitions ou des conclusions ;
- assister aux délibérés des Cours d'assises.

Les auditeurs sont, en outre, appelés à compléter le Tribunal de grande instance dans les conditions prévues par un règlement d'administration publique."

et l'article 20 disposera :

"(Alinéa 1).- Les auditeurs de justice sont astreints au secret professionnel.

(Alinéa 2).- Préalablement à toute activité, ils prêtent serment devant les cours d'appel en ces termes : "Je jure de garder religieusement le secret professionnel et de me conduire en tout comme un digne et loyal auditeur de justice."

Ils ne peuvent, en aucun cas, être relevés de ce serment."

L'on voit que les auditeurs sont appelés à compléter le Tribunal de Grande Instance et ceci dans les conditions prévues par un règlement d'administration publique.

Cette disposition a fait l'objet de diverses critiques devant les deux Assemblées du Parlement.

Nous lisons dans le rapport fait au nom de la Commission des lois du Sénat : "On peut craindre dans ces conditions que l'utilisation du jeune auditeur ne prenne le pas sur sa formation. D'après les renseignements qui nous ont été communiqués, cette possibilité ne serait utilisée que pendant la période du stage en province et même seulement au bout de 6 mois de stage, la nouvelle répartition envisagée dans le régime des études étant la suivante : 12 mois à l'Ecole de Bordeaux; 12 mois de stage en province; 3 mois de stage à Paris, qui serait un stage de spécialisation et de pré-affectation. Mais il faut bien voir que le texte de la loi organique permet d'aller beaucoup plus loin ; voire d'utiliser l'auditeur dès son entrée à l'école au plus grand détriment de la période réservée à l'enseignement."

Compléter un Tribunal de grande instance, qu'est-ce que cela veut dire ?

.../.

Cela veut dire que l'auditeur pourra siéger au pénal et, dans ce cas, infliger des peines de prison allant jusqu'à 5 ans et, en cas de récidive, jusqu'à 10 ans. Cela veut dire qu'il pourra connaître de toutes les instances portées devant ces Tribunaux. Cela veut dire qu'il sera assimilé à un magistrat et qu'il pourra l'être dès son entrée à l'école, alors qu'il pourra n'être titulaire que du seul diplôme d'un institut régional d'administration ou qu'il justifiera de 5 années de services publics dans un corps de catégorie A ou B. Il aura certes passé un concours. Mais on peut douter en principe, quelle que soit sa conscience professionnelle, de son aptitude à se prononcer sur de délicates questions de droit civil et à prononcer de graves peines privatives de liberté.

Mais ce n'est pas là l'essentiel.

Selon l'article 20, l'auditeur prête un serment qui diffère sensiblement de celui que prêtent les magistrats. Voici la formule du serment des magistrats : "Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat." Le serment des auditeurs est différent ; ils jurent seulement de garder religieusement le secret professionnel et de se conduire en tout comme un digne et loyal auditeur de justice"

Ce qui démontrerait, s'il en était besoin, qu'ils ne sont pas magistrats et ce qui démontre qu'il ne sont pas astreints à bien et fidèlement remplir leur fonction.

Il y a mieux. Selon l'article 25, l'aptitude des auditeurs aux fonctions judiciaires est constatée à la sortie de l'école par leur inscription sur une liste de classement. Ce qui signifie qu'avant même de savoir s'ils sont aptes à exercer des fonctions judiciaires, on les leur aura fait exercer. Ces dispositions sont radicalement entachées d'un vice de contradiction.

Selon ce même article 25, dernier alinéa, "le jury peut écarter un auditeur de l'accès aux fonctions judiciaires ou lui imposer le renouvellement d'une année d'études".

A tout ce que je viens de dire, s'ajoute le fait que l'auditeur qui aura exercé les fonctions de magistrat peut ne pas être jugé digne de les exercer dans l'avenir. Mais on les lui aura fait exercer dans le passé. Il n'est pas invraisemblable que les justiciables trouvent à redire. Mais surtout - et c'est ce qui, à mes yeux, est essentiel - quelle pourra bien être l'indépendance d'un auditeur qui demeure sous le coup d'une exclusion de l'école, ou de sa non admission temporaire ou définitive à l'exercice des fonctions de magistrat ?

Et on ne peut pas dire que n'étant pas magistrat, il n'a pas besoin d'être indépendant ou de voir son indépendance garantie. S'il participe à plein à l'activité juridictionnelle son indépendance est nécessaire et doit être garantie. Or il résulte de ce que je viens de vous exposer qu'elle ne l'est pas

Aussi bien la disposition qui figure au dernier alinéa de l'article 19 ne me paraît-elle pas conforme à la Constitution. Et c'est ce que je vous propose de décider.

Sur cette question la Chancellerie a fait tenir une note.

Cette note appelle, de la part de votre rapporteur, les observations suivantes :

1°) Certes le Tribunal de Grande Instance peut, aux termes de l'article 49 du décret du 30 mars 1808, être complété par un avocat et, à son défaut, par un avoué. Mais avocat ou avoué sont "appelés en suivant l'ordre du tableau", c'est-à-dire en commençant par les plus anciens, par ceux dont l'expérience est la plus grande, par les plus âgés des avocats. On ne fait pas appel à des avocats-stagiaires.

Il importe peu que l'auditeur de justice soit appelé à compléter le Tribunal de Grande Instance à partir du 7^e mois de leur stage dans les juridictions. Ils sont toujours des stagiaires et ils n'ont pas encore été reconnus aptes à l'exercice des fonctions judiciaires.

2°) Mettre sur le même plan, comme le fait la Chancellerie les auditeurs de justice, les assesseurs des Tribunaux pour enfants et les assesseurs des Commissions de 1^{ère} instance de la Sécurité Sociale, ne me paraît pas d'une bonne argumentation

J'ai déjà fait observer que les Tribunaux de Grande Instance connaissent des affaires d'une grande importance pour l'honneur, la liberté et les intérêts des justiciables. Aucune commune mesure ne saurait être faite entre les auditeurs et les assesseurs.

3°) L'indépendance d'un magistrat n'est guère assurée par le caractère collectif de la sentence.

Il sera, en théorie, impossible de déterminer sa part de responsabilité dans la décision. Mais s'il a été l'objet d'une

.../.

pression, accompagnée d'une allusion à son inscription sur la liste de classement et à son rang sur cette liste, où est la garantie de son indépendance.

4°) L'argument tiré de ce que l'auditeur est noté non par le Président du Tribunal mais par le Directeur de l'Ecole est dépourvu de portée.

5°) La Chancellerie ne méconnaît pas la valeur de l'argument tiré de ce que l'auditeur risque de ne jamais devenir magistrat. Elle compare cette situation à celle de l'avocat qui complète le tribunal et qui, par la suite est radié du barreau. Et de dire que l'indépendance de l'avocat n'est pas plus en cause que celle de l'auditeur.

L'avocat n'a pas pour profession de juger. Compléter le Tribunal est pour lui un accident. L'auditeur veut faire profession de juger et la note même de la Chancellerie montre combien est grand le désir de cette dernière de mettre les auditeurs de justice à contribution.

6°) On ne saurait non plus assimiler les auditeurs de justice aux juges suppléants. Ces derniers dès leur nomination pouvaient exercer toutes les fonctions du siège et du parquet, mais ils avaient effectué un stage et avaient subi l'épreuve d'un concours.

Ce qui n'est pas le cas des auditeurs qui sont encore en stage et ne sont pas encore inscrits sur la liste de classement.

Au demeurant, vous constaterez que toute la note de la Chancellerie plaide la compétence alors que notre propos est l'indépendance. Et c'est bien surtout sur la compétence qu'ont insisté les représentants de la Chancellerie que nous avons entendus hier.

Je persiste donc à penser que la disposition finale de l'article 19 n'est pas conforme à la Constitution.

J'aurais été tenté d'en dire autant de la disposition qui permet aux auditeurs de présenter oralement, devant les juridictions civiles et correctionnelles, des réquisitions et des conclusions. Dans quelle mesure, en effet, leur parole sera-t-elle libre ? Dans cette liberté réside l'indépendance des magistrats du Parquet.

Or nous venons de voir que le statut des auditeurs de justice n'est pas compatible avec le principe de l'indépendance.

Il y a là une situation sur laquelle il faut, je crois, nous pencher.

Mon sentiment est que si la question peut être soulevée en principe, il n'y a peut-être pas lieu de s'y arrêter car la liberté de parole de l'auditeur ne sera en fait ni moins ni plus réellement libre que celle d'un magistrat du Parquet.

Penchons-nous maintenant sur les dispositions qui ont trait à l'avancement des magistrats du siège et à leur discipline.

Les règles relatives à l'avancement sont assez profondément modifiées, mais je le dis tout de suite, dans un sens favorable à une plus grande garantie d'indépendance des magistrats.

Par rapport à l'état de choses actuel, le nombre des membres de droit de la commission chargée d'établir la liste des magistrats susceptibles de recevoir de l'avancement est sensiblement diminué. De plus, des magistrats en feront partie qui seront nommés, certes, mais sur des listes établies par des assemblées de magistrats Hors hiérarchie et, pour les autres, sur des listes établies par un système d'élection à 2 degrés.

Les nouvelles mesures ont été prises dans la perspective d'une meilleure participation des magistrats à leur propre gestion.

Elles ne portent atteinte ni à l'indépendance ni à l'inamovibilité.

Il en est de même en ce qui concerne les modifications apportées à la procédure disciplinaire des magistrats du siège. Si le principe selon lequel le Conseil supérieur de la Magistrature statue comme Conseil de discipline pour ces magistrats est maintenu, trois mesures sont nouvelles : - le magistrat aura droit, dès la saisine du Conseil, à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire s'il y a été procédé ; la procédure sera mise à la disposition de ce magistrat et de son conseil 48 heures avant chaque audition ; - il y a là deux modifications qui sont de nature à accroître les garanties données au magistrat.

Le texte prévoit, en outre, et c'est la 3^e mesure nouvelle, que le Directeur des services judiciaires est appelé à présenter des observations devant le Conseil de discipline. Il y a là une innovation qui m'inquiète.

D'abord, une constatation : dans l'exposé des motifs nous lisons : "le directeur.... pourra être entendu par le Conseil supérieur de la Magistrature statuant comme conseil de discipline pour faire connaître les observations de la Chancellerie". Mais dans le texte, cette faculté se transforme en obligation : article 56 : au jour fixé par la citation, après audition du directeur... Un tel défaut de concordance entre l'exposé des motifs et le texte est assez désagréable à constater.

Mais là n'est pas la question.

La loi organique sur le C.S.M. avait pris soin dans son article 13 d'exclure de ce conseil statuant en matière disciplinaire le Président de la République et le Garde des Sceaux.

Il n'est pas nécessaire que je m'étende sur les raisons de cette exclusion qui va de soi.

Et voici qu'en la personne d'un directeur, le Garde des Sceaux réapparaît dans ce conseil, non point certes pour "juger" mais pour faire entendre la voix du Gouvernement.

C'est d'autant plus inquiétant qu'il n'est dit nulle part que la Chancellerie, le Garde des Sceaux ou son directeur, auront communication du dossier de la procédure disciplinaire.

Nous avons deux garanties : le directeur ne participe pas à la décision. D'autre part, si, du fait de son audition, le Conseil de discipline était amené à commettre une entorse au jeu normal de la procédure, le contrôle du Conseil d'Etat s'exercerait. (arrêt L'Estang).

Il n'en demeure pas moins que la disposition nouvelle risque d'être comprise comme susceptible d'exercer une pression sur le Conseil de discipline.

Je n'aperçois pas cependant comment nous pourrions la déclarer directement non conforme à la Constitution.

.../.

Telles sont les observations que, dans le temps assez court qui m'a été laissé, j'ai cru pouvoir faire. L'essentiel s'en retrouve dans le projet de décision qui vous a été soumis.

A l'issue de ce rapport, M. le Président PALEWSKI après avoir remercié M. DUBOIS, souligne qu'à son avis, outre les raisons invoquées par le rapporteur, le malaise de la magistrature a des causes profondes tenant à des modifications des structures sociales. M. le Président indique qu'il est d'accord avec les conclusions du rapporteur et que le Conseil doit s'attacher à ce que l'autorité de la chose jugée ne soit pas mise en cause parce que la composition des juridictions pourrait prêter à critiques.

M. le Président demande également aux membres du Conseil s'ils désirent entendre immédiatement le représentant de la Chancellerie qui est présent. La réponse est négative.

M. WALINE se déclare absolument d'accord avec le rapporteur pour ce qui concerne les dispositions de l'article 19 car l'indépendance des auditeurs de justice siégeant dans un tribunal pourrait être soupçonnée par les justiciables et elle ne doit pas l'être. Dans ces matières il faut être très pointilleux. La comparaison avec les avocats qui peuvent être amenés à compléter une juridiction ne tient pas car ceux-ci sont tout à fait indépendants.

En ce qui concerne les autres dispositions signalées par M. DUBOIS il ne semble pas qu'elles puissent être déclarées non conformes à la Constitution.

M. CASSIN estime également que le Conseil doit se montrer sévère dans son contrôle et que si le Gouvernement désire utiliser les auditeurs de justice comme juges, ce qui est louable, il doit leur donner le statut de magistrat.

M. DUBOIS pense aussi que le but recherché par le Gouvernement est parfaitement estimable mais que pour y parvenir il faudrait avancer de six mois l'établissement de la liste de classement.

M. CHATENET croit que l'on apprend un métier en l'exerçant. Pour avoir été le tuteur de l'E.N.A. il demeure convaincu que, aussi élevé que soit le niveau des études dans une école, un métier s'apprend dans le métier. En l'espèce il paraît difficile d'avancer de six mois l'établissement de la liste de

classement et de donner alors aux auditeurs la situation de juge suppléant dès lors que le dernier stage de plein exercice est justement destiné à montrer l'aptitude des auditeurs à l'exercice des fonctions judiciaires. De plus il ne faudrait pas faire apparaître les auditeurs de justice comme sujets à des pressions continuelles.

Dans ces conditions, il serait sans doute intéressant d'entendre le représentant de la Chancellerie pour savoir ce qui était prévu dans le règlement d'administration publique visé à l'article 19 étant entendu que cette audition n'engage pas le fond et que le principe de l'indépendance des magistrats ne doit pas être négligé.

M. LUCHAIRE pense que la note de la Chancellerie comporte une contradiction puisqu'il y est dit que l'indépendance de l'auditeur sera préservée par le secret des délibérations et que le stage est destiné à apprécier si l'auditeur peut être un bon juge. Comment pourra-t-on le savoir sans demander aux autres membres du tribunal comment juge l'auditeur ? De plus, il n'entre pas dans la mission du Conseil statuant en matière de contrôle de conformité de vérifier ce que peuvent contenir les textes d'application.

M. DUBOIS estime quant à lui que les mesures envisagées par la Chancellerie ne relèvent pas du règlement d'administration publique mais de la loi.

M. ANTONINI partage l'avis de M. CHATENET car un texte doit s'apprécier dans un contexte c'est-à-dire compte tenu des textes antérieurs et postérieurs.

M. WALINE considère que pour la formation des auditeurs les mesures prévues au premier alinéa de l'article 19 sont suffisantes et que pour l'appréciation de la conformité du texte à la Constitution les mesures prévues par le R.A.P. n'entrent pas en jeu. De plus, l'audition du représentant de la Chancellerie sur ce point pourrait lui donner à penser que la décision du Conseil dépend de sa réponse.

M. le Président PALEWSKI serait, quant à lui, intéressé de savoir ce que pense le représentant du Gouvernement et rappelle qu'à de nombreuses reprises le Conseil a consulté ces représentants sur les intentions du Gouvernement.

.../.

M. CASSIN estime qu'au stade où se situe le Conseil il n'a pas, pour l'appréciation de la conformité et contrairement à ce que ferait le Conseil d'Etat, à faire de suggestions au Gouvernement. C'est d'ailleurs un article de loi qui pourra dire comment un auditeur de justice peut devenir ^{un} juge.

M. MONNET après avoir rappelé qu'ayant eu un père magistrat il se souvient que ceux-ci étaient juges suppléants non rétribués pendant des années et que le fait de compléter le tribunal par un avocat ou un avoué était de pratique constante, ajoute qu'à son sens un R.A.P. ne peut donner une solution au problème soulevé car seule la loi peut définir pour le magistrat une fonction organique.

M. le Président PALEWSKI constate que le Conseil ne souhaite pas entendre le représentant de la Chancellerie et invite donc le rapporteur à donner lecture du projet de décision qui est le suivant :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 2 juillet 1970 par le Premier Ministre conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de loi organique relative au statut des magistrats adopté par le Parlement ;

Vu la Constitution et notamment ses articles 46, 61, 62 et 64 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Considérant qu'aux termes de l'article 64 de la Constitution : "le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire... les magistrats du siège sont inamovibles..." ;

Considérant que ces dispositions ont pour objet d'assurer aux magistrats appelés à siéger dans des juridictions l'indépendance nécessaire à l'exercice de l'autorité judiciaire ;

.../.

Considérant que la loi organique dont le texte est, avant sa promulgation soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, contient dans son article 3 une disposition qui modifie l'article 19, dernier alinéa, de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958 et aux termes de laquelle : "les auditeurs sont, en outre, appelés à compléter le tribunal de grande instance dans les conditions prévues par un règlement d'administration publique" ;

Considérant que la participation des auditeurs de justice à l'activité juridictionnelle d'un tribunal de grande instance dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 19 précité est incompatible, eu égard au statut particulier desdits auditeurs, avec le principe de l'indépendance des juges tel qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution ;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu, pour ces motifs, de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions précitées de l'article 3 du texte de loi organique soumis au Conseil tendant à modifier l'article 19, dernier alinéa, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi organique a donné lieu devant le Parlement que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de loi organique ;

Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte, prises dans la forme exigée par l'article 64, troisième alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier - Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions précitées du dernier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans la rédaction qui résulte de l'article 3 du texte de loi organique relative au statut des magistrats soumis au Conseil constitutionnel.

Article 2.- Les autres dispositions dudit texte sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 juillet 1970.

M. CHATENET souhaiterait qu'il soit bien marqué dans la décision que les dispositions prévues au premier alinéa de l'article 19, concernant notamment le droit pour les auditeurs de siéger en surnombre, sont acceptées par le Conseil mais que ce sont seulement celles du dernier alinéa dudit article qui sont en cause.

M. WALINE pense que le souhait de M. CHATENET peut être satisfait en ajoutant dans le quatrième considérant la mention que c'est la participation des auditeurs de justice à l'activité juridictionnelle, "avec voix délibérative" qui est en cause.

Il en est ainsi décidé.

Il est également décidé d'ajouter le mot notamment dans le deuxième considérant.

Le Conseil ne suit pas une proposition tendant à préciser dans le quatrième considérant, que le statut des auditeurs est différent de celui des magistrats dès lors qu'il est déjà indiqué que ces auditeurs ont un statut particulier et que les avocats qui n'ont pas non plus le statut de magistrat peuvent compléter en tribunal.

La décision ainsi modifiée est adoptée.

La séance est levée à 11 heures.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte rendu.