

CONSEIL D'ETAT

DP

statuant

au contentieux

Nos 406066, 406497, 406498, 407474

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SYNDICAT FORCE OUVRIERE MAGISTRATS et
autres

M. Cyrille Beaufiles

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(section du contentieux)

M. Louis Dutheillet de Lamothe

Rapporteur public

Sur le rapport de la 6ème chambre

de la section du contentieux

Séance du 16 mars 2018

Lecture du 23 mars 2018

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 406066, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 décembre 2016 et 7 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Force ouvrière Magistrats (FO Magistrats) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice et l'arrêté du 5 décembre 2016 du garde des sceaux, ministre de la justice, précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 406497, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 2 janvier et 3 avril 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Alliance des professionnels de santé (APS) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 406498, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 2 janvier et 3 avril 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Mouvement des libérés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 407474, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 février et 2 mai 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union syndicale des magistrats demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret et l'arrêté du 5 décembre 2016 du garde des sceaux, ministre de la justice, précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 20, 64, 65, 68-1 et 68-2 ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;

- la loi n° 93-1252 du 23 novembre 1993 ;

- le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 ;

- le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 ;

- le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufiles, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat du syndicat Force ouvrière Magistrats et de l'association Prévenir et réparer et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'Union syndicale des magistrats ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes du syndicat Force ouvrière Magistrats, du syndicat Alliance des professionnels de santé, du Mouvement des libérés et de l'Union syndicale des magistrats tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice. Celles du syndicat Force ouvrière Magistrats et de l'Union syndicale des magistrats tendent, en outre, à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 5 décembre 2016 du garde des sceaux, ministre de la justice, précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

2. L'association Prévenir et réparer, qui met en œuvre, au titre d'une convention conclue avec la cour d'appel de Rennes, des missions d'accès au droit et à la justice et bénéficie de financements publics, est susceptible d'entrer dans le champ de compétence de l'inspection générale de la justice et justifie ainsi d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret et de l'arrêté attaqués. Son

intervention à l'appui de la requête du syndicat Force ouvrière Magistrats est donc recevable. En revanche, l'intervention en défense de M. B...à l'encontre de la même requête n'est assortie d'aucun moyen et n'est, dès lors, pas recevable.

Sur la recevabilité des requêtes :

3. Les fonctionnaires et les associations ou syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service sauf dans la mesure où ces dispositions porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail. Or, le décret et l'arrêté attaqués sont susceptibles, eu égard à leur objet, qui est de créer et d'organiser l'inspection générale de la justice, de porter atteinte aux droits et prérogatives des magistrats judiciaires, dont l'indépendance est garantie par l'article 64 de la Constitution. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le garde des sceaux et tirée de ce que le syndicat Force ouvrière Magistrats et l'Union syndicale des magistrats n'auraient pas intérêt à demander l'annulation des décisions qu'ils attaquent doit être écartée.

4. En revanche, le syndicat Alliance des professionnels de santé a pour objet, aux termes de ses statuts, de « regrouper les professionnels de santé en vue d'assurer la défense individuelle et collective de leurs intérêts professionnels, économiques, sociaux et moraux, par les moyens les plus appropriés ». Les statuts du Mouvement des libérés le présentent comme un parti politique et lui assignent, en des termes très généraux, la mission de « contribuer au débat d'idées dans tous les domaines touchant à l'avenir de la France et aux intérêts des citoyens (...) et de participer à la diffusion de ces idées ». Par suite, ces requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation du décret du 5 décembre 2016. Leurs requêtes doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

5. En premier lieu, le décret du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, signé par le Président de la République, a été abrogé par l'article 10 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait entaché d'incompétence, dès lors qu'il aurait modifié le décret du 25 juillet 1964 sans être signé par le Président de la République, ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 80 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Un décret en Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance et déterminera les modalités de son application ainsi que les mesures transitoires nécessaires à son exécution. Il fixera notamment les conditions d'accès des magistrats au cadre de l'administration centrale du ministère de la justice, les conditions dans lesquelles les juges de paix en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance seront classés dans le nouveau corps judiciaire ainsi que, pour les juges de paix non classés et qui formeront un cadre d'extinction, les règles particulières, dérogatoires à l'article 2 du présent statut, qui leur seront*

applicables ». D'une part, les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées, notamment, par le décret du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Le décret attaqué, qui crée l'inspection générale de la justice et précise sa composition et son organisation ainsi que ses missions, sans fixer de règles relatives au statut de la magistrature, n'a pas été pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée. D'autre part, la circonstance que cette dernière mentionnerait à plusieurs reprises, dans sa rédaction issue de la loi organique du 8 août 2016, l'inspection générale de la justice et figurerait dans les visas du décret attaqué est sans incidence sur ce point. Enfin, aucune autre disposition ou principe n'imposait que le décret attaqué, dont les dispositions ne relevaient pas du domaine de la loi, fût précédé de la consultation du Conseil d'Etat. Par suite, le moyen tiré du défaut de saisine du Conseil d'Etat doit être écarté.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : « *Les comités techniques sont consultés (...) sur les questions et projets de textes relatifs : / 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ; (...)* ». Si le décret attaqué a pour effet d'inclure la Cour de cassation parmi les juridictions de l'ordre judiciaire sur lesquelles l'inspection générale de la justice exerce sa mission permanente d'inspection, il n'a, par lui-même, ni pour objet ni pour effet de régir l'organisation ou le fonctionnement de cette juridiction. Dès lors, l'Union syndicale des magistrats n'est pas fondée à soutenir que l'adoption du décret attaqué aurait dû être précédée de la consultation du comité technique spécial de service placé auprès du premier président de la Cour de cassation et compétent pour connaître de toutes les questions concernant cette dernière.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

8. En premier lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». En vertu de l'article 64 de la Constitution : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. / Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature (...)* ». Aux termes de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Et aux termes de l'article 20 de la Constitution : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. / Il dispose de l'administration (...) / Il est responsable devant le Parlement (...)* ».

9. Le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 64 de la Constitution, qui garantissent l'indépendance de l'autorité judiciaire, notamment l'indépendance des magistrats dans l'exercice de la fonction de juger, n'interdisent pas la création, auprès du ministre de la justice, d'un organe appelé à contrôler ou à évaluer l'activité des juridictions judiciaires, à condition que celui-ci apporte, par sa composition, le statut de ses membres, son organisation ainsi que les conditions et les modalités de son intervention, les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et que ses investigations ne le conduisent pas à porter une appréciation sur un acte

juridictionnel déterminé. Ces principes n'interdisent pas davantage la présence, au sein d'un tel organe, d'inspecteurs extérieurs à la magistrature judiciaire justifiant de qualifications adéquates, dès lors que les investigations portant sur le comportement d'un magistrat sont conduites par un inspecteur ayant lui-même cette qualité et que celles qui portent sur l'activité juridictionnelle d'une juridiction le sont sous l'autorité directe d'un tel inspecteur.

10. L'article 1^{er} du décret attaqué crée une inspection générale de la justice placée auprès du garde des sceaux, ministre de la justice. Son article 2 dispose que : « L'inspection générale exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice. / Elle apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, établissements, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, la manière de servir des personnels. Elle présente toutes recommandations et observations utiles ».

11. D'une part, si l'article 8 du décret attaqué prévoit que les inspecteurs généraux et inspecteurs peuvent être recrutés parmi les magistrats judiciaires, les membres issus des corps de directeurs du ministère de la justice et les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration ou de même niveau de recrutement, ses articles 14 et 15 précisent toutefois que les inspections et contrôles des juridictions de l'ordre judiciaire sont conduits par des inspecteurs généraux et des inspecteurs ayant la qualité de magistrat et que les enquêtes portant sur le comportement professionnel et, le cas échéant, personnel de magistrats ne peuvent être effectuées que par des inspecteurs généraux ou des inspecteurs ayant la qualité de magistrat et doivent être interprétés comme exigeant que l'un d'entre eux ait un rang au moins égal à celui du magistrat concerné. En outre, en application des dispositions combinées des articles 65 de la Constitution et 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, dans sa rédaction issue de la loi organique du 8 août 2016, les inspecteurs généraux et les inspecteurs ayant la qualité de magistrats, qui sont soumis au statut de la magistrature et bénéficient des garanties d'indépendance prévues par ce dernier, sont nommés par le ministre de la justice, garde des sceaux, à l'inspection générale après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

12. D'autre part, si les articles 11, 18 et 19 du décret attaqué prévoient respectivement que le garde des sceaux, ministre de la justice, arrête le programme annuel des missions de l'inspection générale de la justice sur proposition du chef de l'inspection générale, décide des modalités de diffusion des rapports qui lui sont remis et valide les préconisations qui doivent faire l'objet d'un suivi, son article 13 garantit que l'inspection détermine seule les principes méthodologiques selon lesquels ces missions sont conduites et arrête librement ses constats, analyses et préconisations, l'article 9 du décret prévoyant, en outre, que c'est le chef de l'inspection qui répartit les missions entre les membres de l'inspection. Il résulte de ces dispositions que l'inspection générale ne saurait recevoir d'instruction du garde des sceaux, ministre de la justice, sur la manière de conduire une inspection une fois que celle-ci a été diligentée. En outre, il résulte des dispositions de l'article 2 du décret attaqué que,

s'il est loisible au garde des sceaux, ministre de la justice, de faire diligenter en cours d'année une enquête non prévue dans le programme annuel, l'inspection générale de la justice, dans le cadre de la mission permanente d'inspection et de contrôle que définissent ces dispositions, n'est pas soumise à la demande ou à l'autorisation préalable du ministre de la justice pour décider d'elle-même de procéder à un contrôle ou une enquête, y compris sur la manière de servir d'un magistrat. Enfin, les enquêtes conduites par l'inspection générale de la justice sont, par elles-mêmes, sans effet sur les droits et prérogatives des magistrats qu'elles concernent comme sur l'exercice, par ceux-ci, de leurs fonctions, dès lors qu'ils ne peuvent être mutés, s'agissant des magistrats du siège, qu'à leur demande et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ou, s'agissant des magistrats du parquet, qu'après avis de ce Conseil et que d'éventuelles sanctions disciplinaires ne peuvent être prises, s'agissant des magistrats du siège, que par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour ces magistrats et, s'agissant des magistrats du parquet, après l'avis de la formation de ce Conseil compétente à leur égard.

13. Par suite, eu égard à la composition et au statut des membres ainsi qu'à l'organisation, aux conditions et aux modalités d'intervention de l'inspection générale de la justice ainsi qu'aux garanties dont disposent les magistrats faisant l'objet d'une inspection, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué n'apporterait pas les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire, au regard des principes rappelés au point 9. Ainsi, les moyens tirés de ce qu'il méconnaîtrait les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et l'article 64 de la Constitution, ainsi que le droit à un procès équitable résultant de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être écartés.

14. En revanche, d'une part, aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'organisation judiciaire : « *Il y a, pour toute la République, une Cour de cassation* ». Cette dernière a seule pour mission de juger les pourvois contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions judiciaires. D'autre part, l'article 65 de la Constitution confie au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près cette cour la présidence, pour le premier, de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que de la formation de ce conseil compétente à l'égard des magistrats du siège et, pour le second, de sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ce dernier exerce également, en application des dispositions combinées de l'article 68-2 de la Constitution et de l'article 8 de la loi organique du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, le ministère public près cette cour, chargée, en vertu de l'article 68-1 de la Constitution, de juger les membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Eu égard tant à la mission ainsi confiée par le législateur à la Cour de cassation, placée au sommet de l'ordre judiciaire, qu'aux rôles confiés par la Constitution à son premier président et à son procureur général, notamment à la tête du Conseil supérieur de la magistrature chargé par la Constitution d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'autorité judiciaire, le décret attaqué ne pouvait légalement inclure la Cour de cassation dans le champ des missions de l'inspection générale de la justice sans prévoir de garanties supplémentaires relatives, notamment, aux conditions dans lesquelles sont diligentées les inspections et

enquêtes portant sur cette juridiction ou l'un de ses membres. Son article 2 doit, par suite, être annulé en tant qu'il inclut la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la justice.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

15. En premier lieu, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait irrégulier, dès lors qu'il n'est pas signé, manque en fait.

16. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 7 que l'édiction de l'arrêté attaqué, qui précise les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions, n'avait pas à être précédée de la consultation du comité technique spécial de service placé auprès du premier président de la Cour de cassation.

17. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué, pris sur le fondement et pour l'application du décret du 5 décembre 2016 serait dépourvu de base légale en raison de l'illégalité de ce dernier ne peut qu'être écarté, l'annulation prononcée au point 14 étant sans incidence sur ce point dès lors que l'arrêté ne prévoit pas que les missions de l'inspection générale de la justice peuvent porter sur la Cour de cassation ni ne comporte de dispositions spécifiques à de telles missions.

18. En quatrième lieu, l'article 13 du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice dispose que : « *Un arrêté du garde des sceaux précise l'organisation de l'inspection générale* ». Par suite, le garde des sceaux, ministre de la justice, était compétent pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de l'inspection générale de la justice, y compris « *les principes directeurs* » selon lesquels sont organisées ses missions, prévus aux articles 7 à 12 de l'arrêté attaqué, qui se bornent à fixer des modalités d'organisation administrative. Le moyen tiré de ce que le ministre de la justice aurait excédé l'habilitation confiée par le décret du 5 décembre 2016 doit donc être écarté.

19. En cinquième lieu, l'article 10 de l'arrêté attaqué prévoit que : « (...) Sauf décision contraire du chef de l'inspection, les rapports rédigés à la suite des missions de contrôle des organismes, services et juridictions mentionnés à l'article 2 du décret du 5 décembre 2016, sont établis sous la forme contradictoire ». Contrairement à ce qui est soutenu, l'obligation d'établir de manière contradictoire les rapports résultant des missions conduites concerne non seulement les missions de contrôle des organismes, services et juridictions mentionnés à l'article 2 du décret du 5 décembre 2016 mais aussi les missions d'inspection et notamment les missions d'enquête qui portent sur la manière de servir des personnels. Les guides méthodologiques élaborés par l'inspection pour les enquêtes administratives portant sur des magistrats et sur d'autres personnels précisent, au demeurant, les garanties prévues pour assurer leur caractère contradictoire. Le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué n'apporterait pas les garanties suffisantes s'agissant du caractère contradictoire des enquêtes et du respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire doit donc être écarté.

20. Enfin, il résulte de ce qui a été dit au point 13 que le décret du 5 décembre 2016 apporte à la composition et aux modalités d'intervention de l'inspection générale de la justice les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire, en ce qui concerne les juridictions judiciaires des premier et second degrés. Par suite, les moyens tirés de ce que l'arrêté attaqué aurait méconnu ce principe en ne prévoyant pas de garanties supplémentaires en ce qui les concerne doivent être écartés.

21. Il résulte de tout ce qui précède que l'Union syndicale des magistrats et le syndicat Force ouvrière Magistrats ne sont fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent qu'en tant qu'il inclut, à son article 2, la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la justice. Ils ne sont pas fondés, en revanche, à demander l'annulation de l'arrêté qu'ils attaquent.

22. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le syndicat Force ouvrière magistrats au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'Union syndicale des magistrats sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Prévenir et réparer est admise.

Article 2 : L'intervention de M. B...n'est pas admise.

Article 3 : L'article 2 du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice est annulé en tant qu'il inclut la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la justice.

Article 4 : L'Etat versera à l'Union syndicale des magistrats la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes du syndicat Force ouvrière Magistrats et de l'Union syndicale des magistrats est rejeté.

Article 6 : Les requêtes du syndicat Alliance des professionnels de santé et du Mouvement des libérés sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée au syndicat Force ouvrière Magistrats, à M. A...B..., à l'association Prévenir et réparer, au syndicat Alliance des professionnels de santé, au Mouvement des libérés, à l'Union syndicale des magistrats, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.