

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, sous le numéro 2016-732 DC, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, 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.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 modifiée portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État ;
- l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE
QUI SUIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement des articles 13, 64 et 65 de la Constitution et dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de son article 46. Elle comprend également des dispositions introduites en cours de discussion relevant de ses articles 61-1 et 63.

– Sur les dispositions relatives au statut de la magistrature :

2. Aux termes du troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution : « Une loi organique porte statut des magistrats ».

. En ce qui concerne la composition du corps judiciaire :

3. L'article 1^{er} de la loi organique complète le paragraphe I de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 22 décembre 1958 mentionnée ci-dessus. Il prévoit que le corps judiciaire comprend les magistrats exerçant les fonctions de chef de l'inspection générale de la justice, d'inspecteur général de la justice et d'inspecteur de la justice. Ces dispositions n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

4. L'article 2 modifie l'article 3 de cette même ordonnance pour exclure expressément des postes de magistrats placés hors hiérarchie les auditeurs à la Cour de cassation et, en revanche, y inclure les premiers présidents de chambre des cours d'appel et les premiers avocats généraux près ces cours ainsi que les magistrats exerçant les fonctions de chef de l'inspection générale de la justice et d'inspecteur général de la justice. Il prévoit également que peuvent être placés hors hiérarchie les emplois de premiers vice-présidents chargés de l'instruction, des fonctions de juge des enfants, de l'application des peines, du service d'un tribunal d'instance ou des fonctions de juge des libertés et de la détention lorsqu'ils siègent dans certains tribunaux de grande instance déterminés par un décret en Conseil d'État. La liste de ces tribunaux est fixée en fonction de l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et de la population du ressort. Le paragraphe XII de l'article 50 fixe les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

5. D'une part, il est loisible au législateur organique de modifier l'énumération des emplois de la magistrature placés hors hiérarchie.

6. D'autre part, compte tenu des critères qu'il a fixés pour la désignation des tribunaux dans lesquels les emplois de premiers vice-

présidents cités ci-dessus sont placés hors hiérarchie, le législateur organique n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

7. Les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la loi organique sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne le recrutement et la formation professionnelle :

8. L'article 3 modifie l'article 14 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin, d'une part, d'élargir les missions de formation de l'École nationale de la magistrature et, d'autre part, de permettre aux magistrats en stage de formation continue de participer à l'activité juridictionnelle.

9. L'article 4 modifie les articles 16 et 17 de cette même ordonnance afin de préciser les conditions d'accès aux concours de la magistrature.

10. L'article 5 modifie l'article 18-1 de cette même ordonnance afin d'assouplir les exigences relatives au diplôme nécessaire pour être nommé auditeur sur titre ainsi qu'aux activités devant avoir été exercées au préalable.

11. L'article 6 modifie l'article 19 de cette même ordonnance pour prévoir que les auditeurs de justice effectuent pendant la scolarité à l'École nationale de la magistrature une formation incluant un stage auprès d'un barreau ou comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau.

12. Les dispositions des articles 3 à 6 de la loi organique, qui n'appellent pas de remarque de constitutionnalité, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les conditions de nomination des magistrats :

– S'agissant des articles 7 à 24 :

13. L'article 7 de la loi organique réécrit le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 28 novembre 1958 mentionnée ci-dessus afin de supprimer de la liste des emplois pourvus en conseil des ministres en application du quatrième alinéa de l'article 13 de la Constitution ceux de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

14. Dans son quatrième alinéa, l'article 13 de la Constitution renvoie à une loi organique la détermination des emplois civils et militaires, autres que ceux énumérés au troisième alinéa de cet article, auxquels il est pourvu en conseil des ministres. L'article 7 pouvait, sans méconnaître cet alinéa ni aucune exigence constitutionnelle, exclure de cette procédure la nomination à l'emploi de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

15. L'article 8 modifie l'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin d'allonger de cinq à sept ans le délai à l'issue duquel un magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté. Ces dispositions, qui subordonnent l'avancement des magistrats à des conditions de mobilité géographique, n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ou à aucun autre principe ou exigence de valeur constitutionnelle.

16. L'article 9 modifie l'article 3-1 de cette même ordonnance, relatif au statut des magistrats placés. Il élargit la priorité d'affectation dont bénéficient ces magistrats à l'ensemble des tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'appel dans laquelle ils sont affectés, exclut de la priorité d'affectation certains postes et allonge la durée pendant laquelle un magistrat peut exercer les fonctions de magistrat placé. Le paragraphe XII de l'article 50 fixe les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

17. L'article 10 modifie le deuxième alinéa de l'article 6 et l'article 20 de cette même ordonnance relatifs au serment prononcé par les magistrats, l'article 11 modifie le cinquième alinéa du même article 6 relatif au lieu de prestation de serment des magistrats nommés dans une juridiction d'outre-mer et l'article 12 procède à des coordinations au sein des articles 9 et 9-1-1 de cette même ordonnance.

18. L'article 13 modifie l'article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 en ce qui concerne les conditions d'évaluation des magistrats, l'article 14 modifie l'article 13 de cette même ordonnance afin d'assouplir les conditions de résidence des magistrats, les articles 15 et le 1° de l'article 16 procèdent à des coordinations aux articles 27 et 27-1 de cette même ordonnance, le 2° de l'article 16 modifie également l'article 27-1 afin d'étendre le principe d'une diffusion des projets de nomination aux fonctions de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction.

19. L'article 17 modifie l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin d'aligner les conditions de nomination des magistrats

exerçant des fonctions d'inspecteur de justice sur celles des magistrats du parquet.

20. L'article 18 modifie l'article 28-3 de cette même ordonnance afin de conférer au juge des libertés et de la détention le statut de juge spécialisé. Le paragraphe XII de l'article 50 fixe les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

21. L'article 19 modifie les articles 28-3 et 31 de cette même ordonnance en ce qui concerne les règles d'affectation des magistrats à la suite de la suppression d'une juridiction.

22. L'article 20 modifie les articles 34 et 36 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin de prévoir un renouvellement de droit de l'inscription au tableau d'avancement dès lors que celle-ci est sollicitée par l'autorité chargée de l'inscription et de renvoyer notamment à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions exigées pour figurer au tableau d'avancement et celles pour exercer et examiner les recours.

23. L'article 21 modifie l'article 37 de cette même ordonnance afin de prévoir l'obligation pour les premiers présidents de cour d'appel de définir les objectifs de leur action dans les six mois suivant leur installation et celle d'établir tous les deux ans un bilan d'activité.

24. Les articles 9 à 21 n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

25. L'article 22 réécrit l'article 37-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour rendre applicable son article 27-1 à la nomination aux fonctions hors hiérarchie, à l'exception des fonctions de chef de l'inspection générale de la justice.

26. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

27. L'exception introduite par l'article 37-1 trouve une justification dans la spécificité des fonctions d'inspecteur général par

rapport aux autres fonctions judiciaires. En prenant en compte cette spécificité, la loi organique n'a pas méconnu le principe d'égalité.

28. L'article 23 modifie l'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour prévoir que les magistrats exerçant les fonctions de chef de l'inspection générale de la justice et d'inspecteur général adjoint de la justice sont, comme les magistrats du parquet placés hors hiérarchie, nommés par décret du Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

29. L'article 24 modifie, par coordination avec l'article 16, l'article 38-1 de cette même ordonnance afin de prévoir l'obligation pour les procureurs généraux près la cour d'appel de définir les objectifs de leur action dans les six mois suivant leur installation et celle d'établir tous les deux ans un bilan d'activité.

30. Les articles 23 et 24 n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

31. Les articles 7 à 24 et le paragraphe XII de l'article 50 de la loi organique sont conformes à la Constitution.

– S'agissant de l'article 25 :

32. L'article 25 crée trois articles 72-1, 72-2 et 72-3 au sein de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et modifie par coordination son article 72.

33. L'article 72-1 organise 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. Ces dispositions s'appliquent aux magistrats en position de détachement en application de l'article 76-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Elles ne s'appliquent pas aux 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.

34. L'article 72-2 prévoit un dispositif de reclassement indiciaire à l'issue du détachement d'un magistrat. Il renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de ce dispositif.

35. L'article 72-3 organise les conditions de retour de congé parental des magistrats. Il prévoit que le magistrat en congé parental doit faire connaître au garde des sceaux six mois au plus tard avant l'expiration de son congé sa décision de solliciter le renouvellement de ce congé ou de réintégrer le corps judiciaire. En cas de réintégration, il fait connaître au moins trois choix d'affectation dans trois juridictions différentes. Quatre mois avant l'expiration du congé, 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 congé, 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. Ces dispositions s'appliquent sans préjudice du droit pour le magistrat d'être affecté dans la juridiction dans laquelle il exerçait précédemment ses fonctions, le cas échéant, en surnombre.

36. Dans l'exercice de sa compétence, le législateur organique doit respecter le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière, qui découle de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

37. Le dernier alinéa de l'article 72-1 exclut de l'application des règles qu'il institue 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. Cette dérogation a pour objet de tenir compte du 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, de sorte que les délais prévus à l'article 72-1 seraient inadaptés. Toutefois, cette possibilité d'y mettre fin de manière anticipée n'est pas propre aux

seuls détachements sur les emplois énumérés par le dernier alinéa de l'article 72-1. Elle s'applique 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. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 72-1 institue une différence de traitement qui ne repose pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi et n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général. Il méconnaît donc le principe d'égalité et est contraire à la Constitution.

38. La censure de ce seul alinéa aurait pour effet d'étendre à l'ensemble des magistrats en détachement les conditions de délai prévues par l'article 72-1. Ces conditions de délai ne peuvent s'appliquer lorsqu'il est mis fin de manière anticipée à un détachement. Elles ont pour effet de mettre le magistrat dans une situation qui ne lui permet pas d'obtenir une affectation. Compte tenu de ces conséquences, qui ne correspondent pas à l'intention du législateur, l'ensemble des dispositions de l'article 72-1 doit donc être déclaré contraire à la Constitution.

39. Il y a lieu, par voie de conséquence, de déclarer contraire à la Constitution la référence « 72-1 » figurant au paragraphe I de l'article 25 et de substituer à la référence « 72-1 » figurant au premier alinéa du paragraphe II du même article la référence « 72-2 ».

40. Les autres dispositions de l'article 25, qui n'appellent pas de remarque de constitutionnalité, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les dispositions relatives aux droits et obligations des magistrats :

– S'agissant des déclarations d'intérêts et de la déontologie des magistrats :

41. En premier lieu, l'article 26 de la loi organique insère trois articles 7-1 à 7-3 dans l'ordonnance du 22 décembre 1958.

42. L'article 7-1 pose le principe selon lequel les magistrats veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflits d'intérêts qui les concernent et définit les situations constituant un conflit d'intérêts.

43. Le paragraphe I de l'article 7-2 impose aux magistrats de remettre, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts, et précise l'autorité à laquelle elle doit être remise. Son paragraphe III énumère les éléments sur lesquels doit porter la déclaration d'intérêts et prévoit que sa remise donne lieu à un entretien déontologique. Il permet au Conseil supérieur de la magistrature et au garde des sceaux d'obtenir communication de cette déclaration lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée. Son paragraphe IV prévoit les sanctions pénales encourues par la personne ne respectant pas les obligations relatives à la déclaration d'intérêts. Son paragraphe V renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de cet article.

44. L'article 28, qui crée un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire et fixe sa composition, charge ce collège 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, ainsi que d'examiner les déclarations d'intérêts qui peuvent lui être transmises. Le paragraphe II de l'article 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 permet à l'autorité concernée de solliciter l'avis du collège de déontologie créé par l'article 28 de la loi déferée lorsqu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

45. Le paragraphe VIII de l'article 50 de la loi organique fixe les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 7-2.

46. 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.

47. En premier lieu, aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée.

48. 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. Pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

49. L'obligation de dépôt auprès d'une autorité judiciaire des déclarations d'intérêts des magistrats a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. Elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général.

50. 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.

51. En second lieu, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juillet 2010 mentionnée ci-dessus, 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. Les dispositions qui instituent le collège de déontologie, qui le chargent de rendre des avis sur toute question déontologique individuelle et d'examiner les déclarations d'intérêts, et qui prévoient que ce collège est distinct du Conseil supérieur de la magistrature, tout en lui confiant le soin de rendre compte de l'exécution de ses missions au Conseil supérieur de la magistrature dans un rapport annuel ne contenant aucune information nominative pour favoriser l'élaboration du recueil des obligations déontologiques par ce Conseil, ne méconnaissent donc pas les exigences du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution.

52. Il résulte de tout ce qui précède que les articles 7-1 et 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 créés par le paragraphe I de l'article 26 et l'article 28 sont conformes à la Constitution. Il en va de même du paragraphe VIII de l'article 50.

– *S'agissant des déclarations de situation patrimoniale :*

53. Le paragraphe I de l'article 7-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, créé par l'article 26 de la loi organique, impose à certains magistrats de remettre à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale. Le paragraphe II de cet article précise les biens devant figurer dans la déclaration de situation patrimoniale ainsi que la méthode d'évaluation de

ces biens selon les règles fiscales applicables en matière de droits de mutation à titre gratuit. Son paragraphe III impose la remise d'une déclaration complémentaire pour toute modification substantielle de la situation patrimoniale. Son paragraphe IV permet à la Haute autorité de demander des explications et d'adresser des injonctions en ce sens. Son paragraphe V confère à la Haute autorité un droit de communication d'informations et de déclarations fiscales. Son paragraphe VI permet à la Haute autorité d'informer le parquet ou de saisir le garde des sceaux. Son paragraphe VII prévoit les sanctions pénales encourues par la personne ne respectant pas les obligations relatives à la déclaration de situation patrimoniale. Son paragraphe VIII renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de cet article.

54. Le paragraphe X de l'article 50 de la loi organique fixe les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 7-3.

55. 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.

56. L'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations de situation patrimoniale de certains magistrats a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes. Elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général. En imposant une obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale aux seuls 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, le législateur organique a traité différemment ces magistrats des autres magistrats exerçant des fonctions en juridiction.

57. 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. Dès lors, les dispositions des 1° à 6° du paragraphe I de l'article 7-3 introduites par le paragraphe I de l'article 26, qui méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, sont contraires à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, des mots : « les

magistrats mentionnés au même article 7-3 » figurant au paragraphe X de l'article 50, qui sont relatives aux modalités d'entrée en vigueur des dispositions ainsi déclarées contraires à la Constitution. En revanche, 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 distincte de celle pour laquelle les 1° à 6° du paragraphe I de l'article 7-3 sont déclarés contraires à la Constitution.

58. Le paragraphe II de l'article 7-3 prévoit que la déclaration de situation patrimoniale doit mentionner les immeubles bâtis et non bâtis, les valeurs mobilières, les assurances-vie, les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne, les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions, les fonds de commerce ou les clientèles et les charges et les offices, les biens mobiliers et immobiliers ainsi que les comptes détenus à l'étranger. Elle doit également mentionner « les autres biens ». 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 VIII 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.

59. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'article 7-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 créé par le paragraphe I de l'article 26, à l'exception des 1° à 6° de son paragraphe I, sont conformes à la Constitution. Il en va de même du paragraphe II de l'article 26.

– S'agissant du droit syndical des magistrats :

60. L'article 27 insère un article 10-1 dans l'ordonnance du 22 décembre 1958, relatif au droit syndical des magistrats. Le paragraphe I de cet article pose le principe de la garantie du droit syndical des magistrats. Son paragraphe II précise les conditions d'exercice de ce droit et son paragraphe III renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de l'article.

61. En précisant que, sous réserve des dispositions spécifiques énoncées aux deuxième à septième alinéas du paragraphe II de l'article 10-1, les magistrats sont « soumis aux dispositions législatives et réglementaires de droit commun applicables aux fonctionnaires », le législateur organique a entendu rendre applicables les seules dispositions de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 ainsi que du décret du 28 mai 1982 mentionnés ci-dessus, dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de la loi organique.

62. L'article 27 est conforme à la Constitution.

– S'agissant des mesures relatives à la discipline des magistrats :

63. L'article 29 complète l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, relatif à la protection des magistrats dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Il précise que les conditions et limites de la prise en charge par l'État des frais exposés par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission d'admission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétence du Conseil supérieur de la magistrature, sont fixées par décret en Conseil d'État.

64. Les frais exposés devant la commission d'admission des requêtes par un magistrat peuvent être pris en charge, dans certaines conditions et limites, par l'État, en vertu de ces nouvelles dispositions. Cette différence de traitement repose sur la différence de situation entre les magistrats judiciaires et les fonctionnaires, qui résulte de la faculté ouverte à tout justiciable, par l'article 65 de la Constitution, de saisir le Conseil supérieur de la magistrature de la situation d'un magistrat. Elle est en rapport avec l'objectif poursuivi.

65. L'article 30 complète l'article 12-2 de cette même ordonnance pour autoriser, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la gestion du dossier administratif du magistrat sur support électronique. Il prévoit également le retrait du dossier du magistrat, de droit à sa demande, de pièces relatives à des poursuites disciplinaires s'étant conclues par une décision de non-lieu à sanction.

66. L'article 31 modifie l'article 44 de cette même ordonnance et rétablit son article 47 pour encadrer les conditions dans lesquelles un avertissement peut être délivré à un magistrat et instaurer des délais à compter de la connaissance des faits au-delà desquels une procédure

d'avertissement ou une procédure disciplinaire ne peut plus être engagée à son encontre.

67. L'article 32, qui modifie les articles 43, 48 et 59 de cette même ordonnance, a pour objet d'appliquer aux magistrats exerçant des fonctions de chef de l'inspection générale de la justice, d'inspecteur général de la justice et d'inspecteur de la justice, les mêmes règles relatives à l'exercice du pouvoir disciplinaire que pour les magistrats du parquet.

68. L'article 33, qui modifie l'article 50-2 de cette même ordonnance, procède à une coordination rendue nécessaire par la création de l'inspection générale de la justice.

69. L'article 34, qui insère dans cette même ordonnance les articles 50-4, 50-5, 63-1, 63-2 et 63-3 et modifie son article 63, fixe au Conseil supérieur de la magistrature des délais pour se prononcer lorsqu'il est saisi d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat. Il prévoit également les conditions dans lesquelles s'exerce le droit de communication du dossier et des pièces de l'enquête préliminaire au magistrat du parquet intéressé.

70. Les articles 30 à 34 n'appellent aucune remarque de constitutionnalité.

71. Les articles 29 à 34 sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les modalités dérogatoires de recrutement des magistrats :

72. L'article 35 insère dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 un article 41-10 A, qui prévoit que les magistrats mentionnés dans la section relative aux magistrats recrutés provisoirement et à temps partiel, c'est-à-dire les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires, « ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction dans laquelle ils sont nommés ».

73. 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.

74. 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.

75. Sous cette réserve, l'article 35 est conforme à la Constitution.

– S'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire :

76. L'article 39 modifie les articles 41-10 à 41-16 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, qui déterminent le statut des magistrats exerçant à titre temporaire. En particulier l'article 41-11 porte d'un quart à un tiers la proportion des services que ces magistrats peuvent assurer dans le tribunal au sein duquel ils sont affectés.

77. Les paragraphes I, II, III, V et VI de l'article 50 fixent les conditions d'entrée en vigueur de certaines dispositions introduites par l'article 39.

78. Sous la même réserve que celle énoncée au paragraphe 74, l'article 39 est conforme à la Constitution.

79. Les paragraphes I, II, III, V et VI de l'article 50 sont conformes à la Constitution

– S'agissant des magistrats honoraires :

80. L'article 36, qui modifie les articles 40-1, 40-2 et 40-4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, est relatif aux conditions dans lesquelles l'honorariat est accordé aux conseillers et avocats généraux en service extraordinaire.

81. L'article 40 insère des articles 41-25 à 41-32 dans cette même ordonnance, qui déterminent les conditions dans lesquelles les

magistrats honoraires peuvent exercer des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles. Les paragraphes VII et XIII de l'article 50 fixent les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

82. Les articles 41-25 à 41-31 sont relatifs aux magistrats honoraires exerçant une activité juridictionnelle. L'article 41-25 prévoit qu'ils peuvent être nommés pour exercer les fonctions d'assesseur dans les formations de jugement collégiales des tribunaux de grande instance et des cours d'appel, ou pour exercer des fonctions de substitut près les tribunaux de grande instance ou de substitut général près les cours d'appel. L'article 41-26 fixe, d'une part, le nombre maximal de magistrats honoraires siégeant comme assesseur dans la formation collégiale du tribunal de grande instance et, d'autre part, le nombre maximal de magistrats recrutés provisoirement à temps partiel, dont font partie les magistrats honoraires, siégeant comme assesseur dans la formation collégiale de la cour d'appel. L'article 41-27 prévoit que les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles sont nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable. L'article 41-28 prévoit qu'ils sont, sous certaines réserves limitativement énumérées, soumis au statut de la magistrature. L'article 41-29 prévoit qu'ils peuvent, sous réserve du respect de certaines conditions, cumuler l'exercice de fonctions juridictionnelles avec une activité professionnelle. L'article 41-30 fixe le pouvoir d'avertissement et le pouvoir disciplinaire applicable à ces magistrats. L'article 41-31 prévoit qu'ils ne peuvent demeurer en fonction au-delà de l'âge de soixante-douze ans et qu'ils sont inamovibles.

83. L'article 41-32 est relatif aux magistrats honoraires exerçant des activités non juridictionnelles. Il prévoit qu'ils peuvent exercer des activités de nature administrative ou d'aide à la décision au profit des magistrats. Il prévoit que l'exercice de telles activités est incompatible avec l'exercice des activités juridictionnelles mentionnées à l'article 41-25. Il permet, sous certaines conditions, le cumul d'activités non juridictionnelles avec certaines activités professionnelles. Il soumet les magistrats honoraires exerçant des activités non juridictionnelles au secret professionnel.

84. Les articles 36 et 40 et les paragraphes VII et XIII de l'article 50, qui n'appellent aucune remarque de constitutionnalité, sont conformes à la Constitution.

– S’agissant des détachements judiciaires :

85. L’article 37, qui modifie l’article 41 de l’ordonnance du 22 décembre 1958, élargit le détachement judiciaire, pour exercer les fonctions des premier et second grades, aux militaires appartenant à des corps et cadres d’emplois du même niveau de recrutement que les magistrats. Cet article ne modifie pas les conditions du détachement judiciaire. Il ne méconnaît ni le principe d’indépendance de l’autorité judiciaire ni aucune autre exigence constitutionnelle.

86. L’article 38, qui réécrit l’article 41-1 de cette même ordonnance, fixe les conditions de classement indiciaire de la personne placée en détachement judiciaire. Il n’appelle aucune remarque de constitutionnalité.

87. Les articles 37 et 38 sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne diverses dispositions :

88. Le paragraphe I de l’article 45 procède à des modifications lexicales dans l’article 21 de l’ordonnance du 22 décembre 1958. Son paragraphe II modifie l’article 21-1 de cette ordonnance pour ramener de dix à sept années la durée d’activité professionnelle requise afin de se présenter au concours ouvert pour le recrutement de magistrats des second et premier grades de la hiérarchie judiciaire. Son paragraphe III modifie les articles 21-1 et 25 de cette ordonnance relatifs à la détermination du nombre de places pouvant être ouvertes au concours complémentaire et aux intégrations directes dans le corps judiciaire. Son paragraphe IV modifie l’article 35 de cette même ordonnance, relatif à la composition de la commission d’avancement, notamment pour prévoir que le directeur chargé des services judiciaires peut y être représenté par un agent d’un rang au moins égal à celui de sous-directeur adjoint. Son paragraphe V modifie l’article 76-1-1 de cette même ordonnance, afin de subordonner à une condition d’aptitude et à l’intérêt du service le droit au maintien en activité et en surnombre jusqu’à l’âge de soixante-huit ans des magistrats ayant atteint la limite d’âge.

89. L’article 46 procède, aux articles 22 et 23 de cette ordonnance, à des coordinations pour tenir compte de la création du corps des directeurs des services de greffe judiciaires qui s’est substitué au corps des greffiers en chef. Par ailleurs, il modifie l’article 23 de cette même ordonnance pour ramener de dix-sept à quinze années la durée d’exercice

professionnel requise afin d'être nommé directement aux fonctions du premier grade de la hiérarchie judiciaire.

90. L'article 47 modifie les articles 12, 13, 31, 48-1 et 72 de cette ordonnance afin que les mots « garde des sceaux » y soient suivis des mots « ministre de la justice ».

91. Le paragraphe IV de l'article 50 tire les conséquences de la création de l'inspection générale de la justice.

92. Le paragraphe IX de l'article 50 reporte au 1^{er} septembre 2020 l'entrée en vigueur de l'obligation de mobilité statutaire des magistrats.

93. Les dispositions des articles 45, 46 et 47 et des paragraphes IV et IX de l'article 50, qui n'appellent aucune remarque de constitutionnalité, sont conformes à la Constitution.

– Sur les dispositions prises sur le fondement de l'article 65 de la Constitution :

94. L'article 65 de la Constitution, relatif au Conseil supérieur de la magistrature, confie à une loi organique le soin de déterminer les conditions d'application de cet article.

95. L'article 41 modifie le premier alinéa de l'article 10-1 de la loi organique du 5 février 1994 mentionnée ci-dessus pour prévoir que les membres du Conseil supérieur de la magistrature veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. Il insère un deuxième alinéa dans cet article 10-1, qui définit la notion de conflit d'intérêts. Il modifie le dernier alinéa de l'article 10-1, d'une part, pour permettre que le mécanisme de sanction en cas de manquement aux obligations déontologiques par un membre du Conseil supérieur de la magistrature soit déclenché par six de ses membres, dont au moins un magistrat et une personnalité qualifiée et, d'autre part, pour inclure les situations de conflit d'intérêts dans les manquements passibles de sanctions.

96. L'article 42 insère dans cette loi organique un article 10-1-1, qui soumet les membres du Conseil supérieur de la magistrature à l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts dans les conditions prévues à l'article 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, introduit par l'article

26 de la loi organique déferée. Ces déclarations doivent être déposées dans les deux mois suivant l'entrée en fonction et sont tenues à la disposition des autres membres du Conseil supérieur de la magistrature. Le paragraphe IX de l'article 50 fixe les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

97. L'article 43 insère dans cette loi organique un article 10-1-2, qui soumet les membres du Conseil supérieur de la magistrature, s'ils n'y sont pas déjà soumis à un autre titre, à l'obligation d'établir une déclaration de situation patrimoniale dans les conditions prévues par l'article 7-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, introduit par l'article 26 de la loi organique déferée. Le paragraphe X de l'article 50 fixe les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

98. L'article 44 procède, à l'article 3 de cette même loi, à une coordination rendue nécessaire par la création de l'inspection générale de la justice.

99. Les articles 41 à 44, le paragraphe IX de l'article 50 et son paragraphe X, à l'exception des mots « les magistrats mentionnés au même article 7-3 et », qui n'appellent aucune remarque de constitutionnalité, sont conformes à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

100. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

101. L'article 48 introduit dans l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel des dispositions qui imposent le dépôt de déclarations d'intérêts et de déclarations de situation patrimoniale aux membres du Conseil constitutionnel. S'il est loisible au législateur organique de modifier ou compléter les obligations qui s'imposent aux membres du Conseil constitutionnel, les dispositions, qui ont été introduites par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, sont prises sur le fondement de l'article 63 de la Constitution. Par conséquent, elles ne présentent pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi organique déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui sont prises sur le fondement des articles 13, 64 et 65 de la Constitution. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires. Il en va de même,

par voie de conséquence, des dispositions des paragraphes XIV et XV de l'article 50 de la loi organique, qui fixent les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 48.

102. L'article 49 introduit dans cette même ordonnance des dispositions qui sont relatives aux conditions de dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité en matière correctionnelle et contraventionnelle. S'il est loisible au législateur organique de modifier ou compléter les règles relatives à l'examen des questions prioritaires de constitutionnalités, les dispositions, qui ont été introduites par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, sont prises sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution. Par conséquent, elles ne présentent pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi organique déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui sont prises sur le fondement des articles 13, 64 et 65 de la Constitution. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}.– Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature :

– l'article 72-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, introduit par le paragraphe II de l'article 25, ainsi que la référence « 72-1 » figurant au paragraphe I de l'article 25. En conséquence, la référence « 72-1 » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article 25 doit être remplacée par la référence « 72-2 » ;

– les 1° à 6° du paragraphe I de l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 introduit par le paragraphe I de l'article 26 ;

– l'article 48 ;

– l'article 49 ;

– les mots « les magistrats mentionnés au même article 7-3 et » figurant au paragraphe X de l'article 50 ;

– les paragraphes XIV et XV de l'article 50.

Article 2.– Sous les réserves énoncées aux paragraphes 74 et 78, les articles 35 et 39 de la loi organique déferée sont conformes à la Constitution.

Article 3.– Les autres dispositions de la loi organique déferée sont conformes à la Constitution.

Article 4.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 juillet 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Valéry GISCARD d’ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.