

## Sénat

### **Audition par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**de Monsieur Bertrand LOUVEL,**  
*Premier président de la Cour de cassation*  
*Président de la formation plénière et de la formation du siège du*  
*Conseil supérieur de la magistrature<sup>1</sup>*

Jeudi 27 septembre 2018

**Examen du projet de loi ordinaire de programmation 2018-2022  
et de réforme pour la justice**

## Proposition d'amendement

### Exposé des motifs :

L'autorité judiciaire en son entier est une autorité constitutionnelle dont le fonctionnement est étroitement dépendant de son organisation.

A l'instar de la juridiction administrative, l'autorité judiciaire doit pouvoir contrôler elle-même les décisions intéressant son fonctionnement.

En effet, en raison du principe de la séparation des pouvoirs et des garanties constitutionnelles de son indépendance, l'autorité judiciaire ne doit pas relever du contrôle du juge administratif. En 1953 déjà, le doyen Georges Vedel relevait cette anomalie : « *Sous prétexte de fidélité à la distinction entre l'organisation et le fonctionnement du service public de la justice, (...), [on] méconnaît le caractère autonome que la Constitution a voulu donner au Conseil supérieur de la Magistrature, tête de l'ordre judiciaire.[On] assimile toute activité de service public à une activité administrative, alors qu'il n'en est ainsi que dans la mesure où le service public considéré est sous l'autorité du pouvoir exécutif.* »<sup>2</sup>

Dans cet esprit et en tout premier lieu, l'autorité judiciaire devrait être compétente pour examiner les recours contre les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature qui font l'objet aujourd'hui d'un simple pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, en ce qui concerne les seuls magistrats du siège.

---

<sup>1</sup> S'exprimant à titre personnel sans engager ces institutions.

<sup>2</sup> Note Georges Vedel, sous CE, Ass., 17 avril 1953, n° 24044, Falco et Vidaillac, JCP éd. G, 1953, II, 7598.

En effet, comme le juge administratif de cassation ne peut, par sa nature même, substituer son appréciation sur le fond à celle du Conseil supérieur de la magistrature, l'évolution vers un recours judiciaire traduirait un progrès important dans la garantie des droits fondamentaux des magistrats faisant l'objet de poursuites disciplinaires. En leur permettant de former devant la Cour de cassation un recours sur le fond contre la décision disciplinaire rendue à leur encontre, sur le modèle existant déjà en faveur des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation<sup>3</sup>, les magistrats poursuivis bénéficieraient d'un véritable double degré de juridiction, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et pose difficulté au regard du droit européen.

Dans un arrêt du 21 juin 2016<sup>4</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme relève « qu'en ce qui concerne les procédures disciplinaires dirigées contre des juges, la nécessité qu'un nombre important des membres de l'organe disciplinaire soient eux-mêmes juges est reconnue par la Charte européenne sur le statut des juges » (arrêt, §75), concluant ainsi que le fait que lors de l'examen de l'affaire au sein du Conseil supérieur de la magistrature portugais les juges aient été minoritaires est « problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention » (arrêt, §79), l'indépendance et l'impartialité du Conseil supérieur de la magistrature pouvant être « sujettes à caution » (arrêt, §80).

La Cour de Strasbourg considère dans ce même arrêt, à propos du contrôle opéré par la Cour suprême de Justice du Portugal sur les actes du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, qu'il était important, au regard du droit à un procès équitable, de disposer d'un double degré de juridiction permettant un réexamen des faits contestés et a ainsi conclu que la Cour suprême de Justice qui s'est « limitée à un simple contrôle de légalité sur le terrain de l'établissement des faits » (arrêt, §86), « a une conception restrictive de l'étendue de ses propres pouvoirs de contrôle de l'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature » (arrêt, §87).

Il résulte donc de cet arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme exige que, lorsqu'une instance statue en matière de discipline des juges, sans distinguer entre le premier et le second degré de juridiction, elle soit composée d'un nombre important (majorité ?) de juges de la même origine. La Cour de Strasbourg exige également que le recours exercé contre la décision de l'instance disciplinaire ne se limite pas à un contrôle de légalité mais permette un réexamen complet des faits allégués.

Ainsi, peut-on imaginer afin de mettre en conformité notre droit avec les exigences européennes, que les recours contre les décisions rendues en matière disciplinaire contre les magistrats par le Conseil supérieur de la magistrature français, soient portés devant une chambre de la Cour de cassation, ceci selon une procédure équivalente à celle déjà suivie pour la discipline des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation<sup>5</sup>.

\* \* \*

Par ailleurs et plus largement, afin de dissiper la confusion de l'administratif et du judiciaire, il conviendrait que la loi clarifie la situation en confiant plus généralement à la Cour de cassation l'ensemble du contentieux interne à l'autorité judiciaire dès lors qu'il est en lien

---

<sup>3</sup> En application de l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 10 septembre 1817 et des articles 14 et 17 du décret n°2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

<sup>4</sup> Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 21 juin 2016, Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal (requêtes nos 55391/13, 57728/13 et 74041/13).

<sup>5</sup> Pour un exemple récent où la Cour de cassation statue définitivement : arrêt 1<sup>ère</sup> Civ., 14 juin 2016, M. X, n°15-50.100.

avec la « marche même des services judiciaires », ainsi que l'a décidé le Tribunal des conflits dans une décision du 12 février 2018<sup>6</sup>.

Dans cette décision très importante, le Tribunal des conflits considère, en effet, que « la décision prise par le président d'une juridiction judiciaire de modifier une ordonnance de roulement constitue une mesure relevant du fonctionnement du service public de la justice et dont l'examen conduit à porter une appréciation sur la marche même des services judiciaires ; que la juridiction judiciaire peut seule procéder à cet examen ; qu'il s'ensuit qu'un recours contre une telle décision, fondé sur le fait qu'elle constituerait une sanction déguisée, relève de sa compétence ; que la juridiction judiciaire est donc compétente pour connaître de l'action introduite par M.S».

Il s'en déduit qu'entrent dans le champ des actes ainsi visés toutes les décisions interférant avec la marche des services, telles que les recours contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature, celles de la commission d'avancement et les actes hiérarchiques des chefs de cour (attribution de prime, notations, mesures de fonctionnement interne).

En effet, ces décisions qui se rapportent à l'administration spécifique de la justice, sont indissociables du fonctionnement juridictionnel, tant les incidences de l'une sur l'autre sont évidentes.

Une lecture cohérente des textes, à commencer par la Constitution, impose, en application du principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, de distinguer ce qui relève de l'administration proprement dite, c'est-à-dire de l'administration rattachée à l'Exécutif dont le contentieux est naturellement placé sous le contrôle du Conseil d'Etat, et ce qui procède de l'autorité judiciaire elle-même, qui doit, de la même manière, relever en dernier lieu du contrôle de la Cour de cassation.

A cette fin, il convient que la décision du Tribunal des conflits du 12 février 2018 soit traduite au plan légal par un texte organisant les recours devant les juridictions judiciaires.

\*\*\*

### **Proposition de texte :**

Il est proposé de créer au livre I du code l'organisation judiciaire un titre V intitulé : « Voies de recours contre les mesures relevant du fonctionnement du service public de la justice ».

### **Chapitre unique**

« Art L.151-1 :

Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature, celles de la commission d'avancement des magistrats, et celles des chefs de cour et de juridiction, sont portées devant les juridictions judiciaires, dans les conditions déterminées par décret, lorsque leur examen conduit à porter une appréciation sur la marche même des services judiciaires. »

---

<sup>6</sup> Décision du Tribunal des conflits, 12 février 2018, n°4115, M. S contre ministère de la justice.

**Annexes :**

- Article 13, alinéa 1er de l'ordonnance du 10 septembre 1817 et articles 14 et 17 du décret n°2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;
- Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 21 juin 2016, Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal (requêtes nos 55391/13, 57728/13 et 74041/13) ;
- Décision du Tribunal des conflits, 12 février 2018, n°4115, M. S contre ministère de la justice.