

Un justiciable, qui estime que le comportement adopté par un magistrat du siège dans le cadre d'une procédure judiciaire le concernant est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, est-il recevable à exercer un recours contre la décision du Conseil supérieur de la magistrature ayant refusé de prononcer une sanction à l'encontre dudit magistrat ?

Le juge Bridoye, dépeint par Rabelais dans le *Tiers Livre*, est seul.
Seul, face à une cour composée de cent magistrats.

Il doit répondre devant ses pairs d'une sentence qui ne semble nullement équitable.

Le président Trinquabelle mène l'interrogatoire :

- *Comment sentenciez-vous, mon ami ?*
- *Comme vous autres Messieurs, en fonction du résultat des dés.*

Il est vrai que le décret du canoniste Gratien autorisait le jugement d'un procès aux dés, lorsque le cas était insoluble.

Mais d'une exception, le juge Bridoye a fait un principe.

Le seigneur Pantagruel découvre le scandale : pendant quarante ans, le juge a rendu plus de 4 000 jugements par le sort des dés. Le plus étonnant est que ses verdicts ont été bien reçus dans l'ensemble, confirmés en appel lorsqu'ils étaient contestés.

En définitive, « *que les arrêts de la justice soient fondés en droit ou qu'ils soient motivés par le sort des dés, ils n'en valent ni plus ni moins* ». Telle est, pour Anatole France, la conclusion de cette histoire rabelaisienne.

Madame le président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil de l'ordre, Madame et Messieurs les secrétaires, Mesdames, Messieurs, la critique de la justice à laquelle s'est livrée Rabelais est acerbe.

Par sa dénonciation satirique, il illustre un sentiment malheureusement bien contemporain : le manque de confiance des justiciables dans l'institution judiciaire et les magistrats qui la composent.

Avec Balzac, pour qui « *se défier de la magistrature est un commencement de dissolution sociale* », on mesure combien ce sentiment peut être dangereux.

La préoccupation, à laquelle il faut répondre, est ancienne : Qui gardera les gardiens ?

A la suite de l'émoi suscité par l'affaire d'Outreau, le constituant de 2008 a souhaité faire du justiciable l'un de ces gardiens. Il lui a donné la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'un comportement d'un magistrat, susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

L'encadrement par la loi organique du 22 juillet 2010 des conditions de recevabilité et d'examen des plaintes des justiciables est nécessaire.

Il importe, en effet, de concilier la recherche de responsabilisation individuelle des magistrats avec la préservation de l'indépendance et de la sérénité de la justice.

Conférant un simple rôle de dénonciateur au justiciable, les dispositions de la loi organique le privent de la qualité de partie à l'instance disciplinaire.

S'agissant des magistrats du siège, lorsque la commission d'admission des requêtes a décidé de transmettre la plainte, il est ainsi prévu que « *le recours contre la décision du conseil de discipline n'est pas ouvert à l'auteur de la plainte* ».

Les faits de la présente affaire vous ont été rappelés : les requérants vous demandent d'écarter l'application de cette disposition.

Par un arrêt du 19 novembre 2014, vous avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée, en l'absence de changement dans les circonstances de fait et de droit, justifiant un réexamen du Conseil.

Vous êtes désormais invités à apprécier la loi organique au regard des exigences conventionnelles garantissant le droit d'accès à un tribunal et le droit au recours.

Vous constaterez, tout d'abord, que le caractère organique de la loi ne s'oppose pas à l'exercice de ce contrôle de conventionalité.

Dès lors que l'article 65 de la Constitution n'implique pas en lui-même l'interdiction de tout recours des justiciables, il n'y a pas d'écran constitutionnel.

Vous répondrez, ensuite, à la question de savoir si un justiciable, qui estime que le comportement adopté par un magistrat du siège dans le cadre d'une procédure judiciaire le concernant est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, est recevable à exercer un recours contre la décision

du Conseil supérieur de la magistrature ayant refusé de prononcer une sanction à l'encontre dudit magistrat.

Pour ce faire, vous déterminerez si le législateur organique pouvait priver le justiciable de la qualité de partie à l'instance disciplinaire, et donc lui fermer la voie du pourvoi en cassation (seul recours ouvert, depuis votre jurisprudence *L'Etang*, contre les décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature en la matière).

On connaît, avec vos arrêts *D'Aillières* ou encore *Canal*, l'importance que vous accordez à cette voie de droit, demeurant ouverte contre les décisions dont un texte prévoit qu'elles ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

La Cour européenne des droits de l'homme juge, quant à elle, de manière constante, depuis un arrêt *Delcourt* de 1970, que l'article 6 de la Convention relatif au droit à un procès équitable n'astreint pas les Etats contractants, en dehors de la matière pénale, à créer des cours d'appel ou de cassation.

En revanche, un Etat qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6.

Ces garanties ne sont toutefois applicables que si le requérant peut revendiquer de manière défendable un droit reconnu en droit interne. De la même façon, le droit au recours protégé par l'article 13 implique la violation d'un droit protégé par la Convention.

Et si le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu, seules les restrictions strictement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent sont admises.

Vous ne pourrez donc écarter l'application de la loi organique que si la décision par laquelle le Conseil supérieur de la magistrature refuse de sanctionner un magistrat lèse directement le justiciable, et dans des conditions telles que l'exclusion de tout recours entrave de manière disproportionnée son droit d'accès à un tribunal.

La détermination de l'intérêt, d'abord.

L'examen de la proportionnalité, ensuite.

I. La détermination de l'intérêt

« 16 francs ! 16 francs ! Voilà un drôle qui me tombe dessus sans motif, me soufflette en plein café, et il en est quitte pour 16 francs ! ».

Petin n'accepte pas le montant de l'amende à laquelle a été condamné Bougnasse pour le coup qu'il lui a porté. Il s'insurge, insulte le président et de plaignant devient accusé. Il écopera de deux ans de prison pour outrage à magistrat.

A l'image du personnage de la saynète *Le prix d'une gifle* de Georges Courteline, au-delà de la réparation civile à laquelle elle a droit, la victime attend que la personne qui lui a causé un dommage soit sanctionnée.

Sa frustration devant l'absence ou l'insuffisance d'une sanction est légitime. Justifie-t-elle néanmoins de lui donner le droit de la contester ?

Ainsi que l'affirme la maxime de La Rochefoucauld, *« on blâme l'injustice non pas par la haine qu'on a pour elle mais pour le préjudice qu'on en reçoit ».*

En l'occurrence, la recevabilité du recours des requérants ne sera admise que si un grief né de la décision du refus de sanctionner et non du seul comportement du magistrat est identifié.

La détermination de l'intérêt des justiciables est délicate. Si cet intérêt est manifesté par l'existence du droit de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, il est limité par l'absence de droit à l'obtention d'une sanction.

L'intérêt au regard du déclenchement de l'action disciplinaire, d'une part.

L'intérêt au regard de la sanction disciplinaire, d'autre part.

A/ L'intérêt au regard du déclenchement de l'action disciplinaire

Tout comme le citoyen romain du *Tibère* de Marie-Joseph Chénier, « *tout [justiciable] doit librement user et du pouvoir de défendre et du droit d'accuser* ».

Ce droit d'accuser est reconnu à la victime d'une infraction pénale, à travers le pouvoir d'engager l'action publique. Et la contestation d'un classement sans suite par le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile n'est pas subordonnée à la présentation de conclusions indemnitaires.

C'est donc qu'il y a, à côté de l'intérêt civil, un intérêt autonome : celui de voir l'auteur de l'infraction pénalement sanctionné.

De même, la victime d'un agissement caractérisant une faute disciplinaire est intéressée par la sanction de celui qui est à l'origine de son dommage.

En l'occurrence, cet intérêt est manifesté par le droit conféré au justiciable lésé de saisir le Conseil supérieur de la magistrature.

De ce droit de saisine, peut-on déduire un intérêt à contester le sort qui sera réservé à la plainte ?

Vous l'avez admis à plusieurs reprises, s'agissant de décisions prises par des autorités de régulation sectorielle, lorsque la loi prévoit qu'elles peuvent être saisies de plaintes.

Un raisonnement similaire pourrait être tenu en matière de responsabilité disciplinaire. Ce choix a d'ailleurs été fait par le législateur et le pouvoir réglementaire à propos de diverses professions.

La loi « Kouchner » de 2002 confère au plaignant la qualité de partie à l'instance disciplinaire et lui permet d'exercer l'ensemble des voies de recours pour contester la sanction prononcée à l'encontre du médecin. Tel est également le cas, s'agissant des pharmaciens, ou encore des experts-comptables.

En revanche, en l'absence de dispositions conférant la qualité de partie au plaignant, vous considérez qu'il ne peut contester la décision de l'autorité disciplinaire.

Si la différence de situation qui en résulte pour les victimes de fautes professionnelles n'est pas satisfaisante, le législateur ne serait tenu de la corriger que si le plaignant pouvait se prévaloir d'un droit à l'obtention d'une sanction.

B/ L'intérêt au regard de la sanction disciplinaire

La vocation de l'instance disciplinaire est strictement professionnelle.

Pour le Conseil supérieur de la magistrature, il s'agit de sanctionner le non-respect, par le magistrat, de ses obligations statutaires et de son serment.

Si l'agent sanctionné bénéficie de votre contrôle approfondi sur la légalité des mesures prises à son encontre, le principe qui prévaut vis-à-vis des tiers est celui de l'opportunité.

Pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Charles de La Verpillière, une fois la plainte formulée, « *l'instance disciplinaire échappe au plaignant* » pour devenir un procès entre l'autorité disciplinaire et l'agent.

Celle-ci est d'ailleurs amenée à prendre en considération des éléments, tels que l'intérêt du service, qui peuvent être sans lien avec le préjudice causé au plaignant.

Vous avez notamment adopté ce raisonnement en 2006, dans une affaire *Bellanger*, en rejetant comme irrecevable le recours dirigé contre une sanction disciplinaire jugée insuffisante par le requérant.

Dans un arrêt de Section de 1989, *Falola*, alors même que le requérant était partie à l'instance disciplinaire, vous aviez considéré qu'il ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour se pourvoir en cassation contre la décision par laquelle la chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires, qu'il avait saisie en appel, avait prononcé une peine de réprimande.

En matière pénale, le raisonnement n'est pas différent. L'analogie est permise. Michel Foucault le relevait, « *au cœur de tous les systèmes disciplinaires, fonctionne un petit mécanisme pénal* ».

En procédure pénale, le pouvoir de déclencher les poursuites ne se confond pas avec celui de les exercer. Et si la partie civile dispose de voies de recours, ce n'est que dans la stricte limite de ses intérêts civils.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 6 § 1 est applicable à une plainte avec constitution de partie civile, « *sauf dans le cas d'une action civile engagée uniquement à des fins punitives ou de vengeance privée* », pour reprendre les termes de son arrêt *Sigalas c. Grèce*.

Sa jurisprudence est constante : « *la Convention ne garantit pas en tant que tel le droit de faire poursuivre ou condamner pénalement des tiers* ».

Il ne saurait en aller autrement en matière disciplinaire.

En l'absence de droit à l'obtention d'une sanction dont pourraient se prévaloir les requérants, vous pourriez estimer que les articles 6 et 13 de la Convention ne sont pas applicables.

Vous ne pouvez toutefois vous arrêter à ce constat.

Ainsi que cela a été dit, les justiciables ne sont pas dépourvus d'intérêt à l'instance disciplinaire ; de sorte qu'il importe de déterminer si l'interdiction absolue de tout recours contre la décision de refus de sanctionner est proportionnée.

II. L'examen de la proportionnalité

Ainsi que le relève le Professeur Hubert Delzangles, « *lorsque l'autorité administrative abuse de sa liberté de ne pas sanctionner, cela peut être ressenti comme une forme d'impunité* ».

Cela est d'autant plus vrai lorsque, ce qui est le cas en l'espèce, l'auteur de la plainte est privé de la possibilité d'en contester le refus d'y donner suite.

Si l'absence de droit à l'obtention d'une sanction justifie que le plaignant ne soit pas recevable à critiquer son insuffisance, l'interdiction d'en contester son absence est moins évidente.

S'interroger sur la proportionnalité d'une telle restriction implique d'examiner la nécessité d'une ouverture partielle du pourvoi, tout en prenant en considération les autres voies de droit dont disposent les requérants.

La perspective d'une ouverture partielle du pourvoi, d'une part.

L'existence de voies de droit alternatives, d'autre part.

A/ La perspective d'une ouverture partielle du pourvoi

Vous avez affirmé, dans un arrêt *Association SOS Défense*, « *qu'une personne physique ou morale a toujours intérêt à demander l'annulation d'un refus opposé par l'administration à une demande qu'elle lui a adressée* ».

Posé dans le cadre d'un litige relatif à la communication de documents administratifs, le principe pourrait être transposé au contentieux disciplinaire.

A l'intérêt manifesté par la saisine de l'autorité disciplinaire d'une plainte, correspondrait le droit de contester l'absence de sanction, mais non la nature ou le quantum de la mesure éventuellement prise.

Comme le relevait l'exposé des motifs d'une proposition de loi de 2010 visant à permettre aux parties civiles d'interjeter appel, en matière pénale, des décisions de relaxe et d'acquittement, « *si le quantum de la peine concerne essentiellement la société, la décision de relaxe ou d'acquittement concerne directement la victime* ».

Dans votre arrêt précité *Falola*, vous semblez d'ailleurs avoir refusé l'intérêt de se pourvoir au plaignant, pourtant partie à l'instance disciplinaire, dès lors qu'une sanction, même minime, avait été infligée.

Dans des conclusions que vous n'avez pas suivies, le rapporteur public, Philippe Thiellay, vous a invité en 2010 à considérer que l'absence ou l'insuffisance d'une sanction disciplinaire est susceptible de causer un préjudice réparable. Il précisait qu'une telle décision serait « *de nature à encourager l'administration à davantage de transparence et de responsabilité dans les choix des sanctions infligées à des agents publics* ».

L'ouverture partielle du pourvoi au justiciable répondrait également à cet objectif. Sa mise en œuvre relève néanmoins du choix du législateur.

Elle ne pourrait être une exigence que dans l'hypothèse où le plaignant ne disposerait d'aucune autre voie de droit pour défendre ses intérêts.

B/ L'existence de voies de droit alternatives

Le justiciable qui s'estime victime du comportement d'un magistrat dispose du droit de chercher à obtenir réparation de son préjudice.

Plusieurs voies lui permettent d'exercer une telle action.

Il pourra engager la responsabilité personnelle du magistrat ou celle de l'Etat en raison du dysfonctionnement du service public de la justice.

Ces procédures, prévues par le code de l'organisation judiciaire, sont indépendantes de l'instance disciplinaire et de son issue.

En outre, si les faits reprochés au magistrat sont constitutifs d'une infraction pénale, il disposera de la faculté de se constituer partie civile.

En revanche, vous l'avez affirmé en 2010, « *la sanction disciplinaire n'a pas pour finalité de réparer le préjudice de la victime de la faute commise par l'agent* ».

Les requérants ne sont donc titulaires, ni d'un droit à l'obtention d'une sanction, ni d'un droit à indemnité résultant de l'absence ou de l'insuffisance de la sanction ; de sorte que la décision du Conseil supérieur de la magistrature ne leur préjudicie pas directement.

Dans ces conditions, l'interdiction d'exercer un recours contre cette décision ne porte pas une atteinte disproportionnée à leur droit d'accès à un tribunal et à leur droit au recours.

* *
*

Dénonciateur, accusateur, délateur.

Comme l'a écrit Diderot, les termes sont « *relatifs à une même action [...] : celle de révéler à un supérieur une chose dont il doit être offensé, et qu'il doit punir.*

[...] On est porté à croire que le délateur est un homme vendu ; l'accusateur, un homme irrité ; le dénonciateur, un homme indigné.

[...] Et s'il est des occasions où le philosophe ne peut s'empêcher de louer le dénonciateur, et d'approuver l'accusateur, le délateur lui paraît méprisable dans toutes ».

En refusant d'écarter l'application de la loi organique, vous permettrez aux requérants de rester de louables dénonciateurs.

Vous rejetterez.