

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Rapport annuel 2003-2004

Conseil supérieur de la magistrature

15, quai Branly, 75007 Paris

Tél. : 01 42 92 89 16 – télécopie : 01 42 92 89 17 – mél : csm@justice.fr

ISBN : 2-11-075 632-2
ISSN : 0767-4538

CONSTITUTION

TITRE VIII **DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE**

Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

SOMMAIRE

	Pages
Les membres du Conseil supérieur de la magistrature	IX
Introduction	XIII
PREMIÈRE PARTIE. – LE RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ..	1
Chapitre 1^{er}. – Organisation, fonctionnement et moyens du Conseil supérieur de la magistrature	3
<i>Section 1. – Un régime administratif et financier en cours d'adaptation.....</i>	5
A. Un fonctionnement autonome.....	5
a) Les principaux textes applicables	5
b) L'organisation du Conseil supérieur de la magistrature.....	5
B. Un cadre budgétaire inadapté, en cours d'évolution.....	7
a) Une application peu satisfaisante des dispositions budgétaires en vigueur.....	7
b) Les évolutions limitées envisagées par la Chancellerie	7
c) L'adaptation souhaitable du cadre budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature	9

	Pages
<i>Section 2. – Des moyens limités</i>	12
A. Le volume global des moyens du Conseil	12
B. Les personnels	13
C. Le fonctionnement matériel du Conseil	14
Chapitre II. – La nomination des magistrats	15
<i>Section 1. – L'état du corps judiciaire (2003-2004).....</i>	18
A. Données chiffrées.....	18
B. Les effets du repyramide.....	19
C. L'évolution statistique de la place des femmes dans le corps judiciaire	26
<i>Section 2. – L'examen des nominations</i>	28
A. Le siège	28
B. Les juges de proximité	30
C. Le parquet.....	31
D. Les avis non conformes et défavorables ...	33
E. Les observants	36
<i>Section 3. – Les réflexions du Conseil</i>	37
A. Le principe de l'unité du corps judiciaire et ses conséquences sur les nominations.....	37
B. L'évolution des critères d'appréciation.....	39
C. L'outre-mer.....	41
D. La recherche d'un équilibre hommes/femmes dans la magistrature	42

	Pages
Chapitre III. – La discipline des magistrats	47
<i>Section 1. – L’activité des formations disciplinaires.....</i>	49
<i>Section 2. – Les questions particulières posées en matière disciplinaire</i>	50
A. L’interdiction provisoire des fonctions du magistrat, sur saisine disciplinaire d’un chef de cour	50
B. La non-attribution et le retrait de l’honorariat	51
<i>Section 3. – L’élaboration d’un recueil des décisions disciplinaires.....</i>	53
Chapitre IV. – Les missions transversales du Conseil.....	55
<i>Section 1. – Les missions d’information</i>	58
<i>Section 2. – Les réceptions de personnalités et de délégations étrangères.....</i>	59
<i>Section 3. – Les interventions des membres du Conseil à l’extérieur</i>	61
<i>Section 4. – La participation du Conseil au Réseau européen des Conseils de la justice (RECJ)....</i>	62
SECONDE PARTIE. – L’ÉVALUATION DES MAGISTRATS	65
Chapitre I^{er}. – La diversité des systèmes d’évaluation individuelle des magistrats	69

	Pages
<i>Section 1. – Diversité et finalités des systèmes d'évaluation</i>	72
<i>Section 2. – Evaluation individuelle du magistrat et déroulement de carrière</i>	73
<i>Section 3. – Evaluation individuelle du magistrat et évaluation de la qualité de la justice</i>	80
A. La définition des normes de qualité.....	81
B. La mise en œuvre des normes de qualité.	83
Chapitre II. – L'évaluation individuelle des magistrats en France	87
<i>Section 1. – La problématique</i>	89
A. L'évaluation individuelle porte-t-elle atteinte à l'indépendance du magistrat ?.....	89
B. L'évaluation individuelle des magistrats est-elle nécessaire ?	91
C. Comment évaluer ?.....	93
D. Les garanties procédurales	97
<i>Section 2. – Les modalités de l'évaluation individuelle des magistrats</i>	98
A. Historique	98
B. Le champ de l'évaluation.....	100
C. Le contenu de l'évaluation	101
D. La procédure d'évaluation.....	102

	Pages
Chapitre III. – La réflexion du Conseil	107
<i>Section 1. – Analyse de la pratique de l'évaluation individuelle des magistrats en France</i>	109
A. Les attentes des différents acteurs de l'évaluation	109
B. Les instruments de l'évaluation.....	110
C. Les finalités de l'évaluation.....	111
D. Evaluation et discipline.....	116
<i>Section 2. – Les propositions du Conseil supérieur de la magistrature.....</i>	118
A. Les améliorations au système actuel	118
B. De l'évaluation du magistrat à l'évaluation du service.....	123
ANNEXES	125

Les membres du Conseil supérieur de la magistrature

(article 65 de la Constitution, loi organique n° 94-100 du 5 février 1994) JO du 5 juin 2002 et JO du 12 septembre 2004

Président :

Le Président de la République.

Vice-président :

Le garde des sceaux, ministre de la justice.

Membres communs aux deux formations :

Monsieur Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par le Président de la République.

Monsieur Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat, désigné par le Président du Sénat.

Monsieur Dominique Rousseau, professeur des universités, désigné par le Président de l'Assemblée nationale.

Monsieur Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat, élu par le Conseil d'Etat.

Magistrats élus, membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège :

Monsieur Roger Beauvois, président de chambre honoraire à la Cour de cassation.

Monsieur Vincent Lamanda, premier président de la cour d'appel de Versailles.

Monsieur Philippe Mury, président du tribunal de grande instance d'Alençon.

Monsieur Valéry Turcey, vice-président au tribunal de grande instance de Reims.

Madame Sabine Mariette, conseiller à la cour d'appel de Douai.

Magistrat du parquet élu, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège :

Monsieur Claude Pernollet, substitut du procureur général près la cour d'appel de Paris.

Magistrats élus, membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet :

Madame Cécile Petit, avocat général à la Cour de cassation.

Monsieur André Ride, procureur général près la cour d'appel de Limoges.

Monsieur Jacques Beaume, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille.

Monsieur Jean-Paul Sudre, substitut du procureur général près la cour d'appel de Nancy.

Monsieur Raphaël Weissmann, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Metz.

Magistrat du siège élu, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet :

Madame Christiane Berkani, président de chambre à la cour d'appel de Rouen.

Présidence de la réunion plénière et des formations

De juin 2002 à juin 2003 :

Réunion plénière : Monsieur Jacques Ollé-Lapruna.

Formation du siège : Monsieur Vincent Lamanda.

Formation du parquet : Monsieur Jean-Paul Sudre.

De juin 2003 à juin 2004 :

Réunion plénière : Monsieur Jacques Ollé-Lapruna.

Formation du siège : Monsieur Philippe Mury.

Formation du parquet : Madame Christiane Berkani.

Depuis juin 2004 :

Réunion plénière : Monsieur Jacques Ollé-Lapruna.

Formation du siège : Monsieur Roger Beauvois.

Formation du parquet : Monsieur André Ride.

Secrétariat administratif du Conseil

Madame Marthe Coront-Ducluzeau, magistrat placé en position de détachement, secrétaire administratif.

Monsieur Bernard Lugan, magistrat placé en position de détachement, secrétaire administratif adjoint.

INTRODUCTION

Le présent rapport est le septième depuis la réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993 et le second depuis l'entrée en fonction des seize membres qui composent actuellement les deux formations du Conseil.

Cette publication est d'abord une occasion privilégiée pour le Conseil de mieux faire connaître son rôle ainsi que les conditions de son fonctionnement. Au cours de ses missions d'information dans les juridictions ou lors des auditions devant lui, le Conseil constate qu'à cet égard l'information est encore trop souvent incomplète, tout comme sont parfois mal connues certaines dispositions du statut de la magistrature.

C'est aussi l'obligation du Conseil de rendre compte de son activité en établissant ce rapport.

En effet, l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature prévoit la publication, chaque année, d'un rapport d'activité de chacune des formations du Conseil.

Enfin, le rapport permet au Conseil de faire connaître son point de vue sur les sujets qui touchent à l'indépendance de l'autorité judiciaire et qui s'inscrivent dans la mission d'assistance du Président de la République, garant de cette indépendance, que lui confie la Constitution.

Après avoir, dans le précédent rapport couvrant la période 2002-2003, traité de la formation des magistrats, le Conseil a choisi en 2004 de mener une nouvelle étude thématique consacrée à l'évaluation des magistrats.

*

* *

Un événement douloureux a marqué le Conseil le 6 juillet 2004 : Jean Marmot nous a quittés, laissant ses collègues dans la peine.

Il serait trop long de détailler les vies du président Marmot, celle du haut fonctionnaire, rigoureux et clairvoyant, celle de l'administrateur, avisé et efficace, celle du magistrat des comptes, exemplaire et respecté, celle de l'homme qui sut trouver dans son corps fragilisé le courage et les vertus le haussant au niveau des plus grands caractères.

Il a mené toutes ces vies avec conviction et détermination.

Première partie :



**LE RAPPORT D'ACTIVITÉ
DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

Chapitre I^{er}

**ORGANISATION,
FONCTIONNEMENT
ET MOYENS
DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

Section 1

Un régime administratif et financier en cours d'adaptation

UN FONCTIONNEMENT AUTONOME

a) Les principaux textes applicables

La Constitution du 4 octobre 1958, dans ses articles 64 et 65, définit la mission, la composition et les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnel chargé d'assister le Président de la République dans sa fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

À la suite de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, modifiant l'article 65 de la Constitution, la loi organique n° 94-199 du 5 février 1994 et le décret n° 94-100 du 9 mars 1994 pris pour son application fixent les dispositions relatives au mode de désignation des membres du Conseil, à son fonctionnement et à ses attributions.

b) L'organisation du Conseil

■ Les formations du Conseil

L'article 65 de la Constitution prévoit que le Conseil comprend deux formations, respectivement compétentes pour les nominations des magistrats du siège et du parquet. Chacune des deux formations se réunit périodiquement sous la présidence du Président de la République ou du garde des sceaux, qui le supplée et assure la vice-présidence du Conseil.

Ces mêmes formations siègent sous la présidence du premier président de la Cour de cassation ou du procureur général près cette Cour, lorsqu'elles statuent comme conseil de discipline des magistrats du siège ou du parquet.

■ Les travaux et délibérations du Conseil

En application de l'article 36 du décret du 9 mars 1994 précité, chaque formation du Conseil prépare ses réunions statutaires au cours de séances de travail hebdomadaires, sous la présidence de l'un de ses membres désigné pour un an. Elle entend les rapporteurs désignés en son sein pour chaque affaire, procède aux auditions qu'elle juge utiles, délibère sur les propositions ou avis qu'elle aura à rendre en réunion statutaire.

Les deux formations s'assemblent en réunion plénière au minimum une fois par mois, sous la présidence de l'un des membres du Conseil désigné en son sein, afin d'examiner les questions d'intérêt commun.

Celles-ci concernent notamment l'élaboration et l'adoption des avis donnés au Président de la République ; l'harmonisation des méthodes de travail, critères et pratiques mis en œuvre par les deux formations spécialisées ; l'organisation et le fonctionnement du Conseil, la préparation des missions d'information qu'il diligente chaque trimestre auprès des cours et tribunaux – ainsi qu'auprès de l'ENM – en vertu de l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, la réception de personnalités et de délégations nationales ou étrangères ; enfin la préparation et l'adoption de son rapport d'activité annuel et des autres publications du Conseil⁽¹⁾.

À ces différents titres, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit une vingtaine de fois par an en réunion plénière.

Un secrétariat administratif, dirigé par un magistrat et par un adjoint également magistrat, assure le fonctionnement du Conseil.

(1) L'article 38 de la loi du 29 juillet 1881, modifiée, sur la liberté de la presse interdit toutefois de publier toute information relative aux travaux et délibérations du Conseil supérieur de la magistrature, sauf celles publiées par son président, le Président de la République ou son vice-président, le garde des sceaux.

UN CADRE BUDGÉTAIRE INADAPTÉ, EN COURS D'ÉVOLUTION

a) Une application peu satisfaisante des dispositions budgétaires en vigueur

Selon l'article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 : « les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont individualisés au sein du budget du ministère de la justice. » Tel est donc le cadre budgétaire en vigueur pour le fonctionnement du Conseil.

Toutefois, jusqu'à présent, aucun document budgétaire ne décrit clairement l'ensemble des moyens mis à la disposition du Conseil supérieur de la magistrature au titre du budget de la justice, ni ne récapitule exhaustivement les moyens utilisés par le Conseil.

Aux crédits de fonctionnement identifiés au sein du budget du ministère de la Justice s'ajoutent, d'une part, des dépenses de personnel imputées sur diverses rubriques du même budget, d'autre part, des charges imputées sur le budget de la présidence de la République, notamment les charges immobilières.

b) Les évolutions limitées envisagées par la Chancellerie

La réforme budgétaire de l'Etat implique des changements

La préparation de la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2006, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fournit – conformément à ses objectifs – l'occasion d'une mise à jour du cadre budgétaire du fonctionnement du Conseil, dont la construction est plus pragmatique que juridique. Il convient de rappeler, à cet égard, que la « ... nouvelle constitution financière de la France prévoit une présentation du budget de l'Etat par mission, programme et action et par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention) en lieu et place d'une présentation par ministère et par titre. »⁽²⁾

(2) Présentation tirée du document intitulé « La réforme budgétaire de l'Etat » publié en septembre 2004 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

« La mission décrit une politique publique ». Trente-quatre missions ont été définies, parmi lesquelles figure une mission ministérielle « justice ». Celle-ci consiste à assurer le fonctionnement, au titre des six programmes correspondants, des institutions suivantes : la justice administrative, la justice judiciaire, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, l'accès au droit et à la justice, enfin le soutien de la politique de la justice et des organismes rattachés.

Une mission rassemble des programmes ministériels, dont chacun regroupe, selon la définition de la LOLF, « des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquels sont associés des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation. »

En conséquence, dans un courrier adressé le 23 avril 2004 au garde des sceaux, le Conseil supérieur de la magistrature, conscient du fait que toute réforme impliquerait des aménagements législatifs et réglementaires (notamment la modification de la loi organique du 5 février 1994 précitée), a préconisé l'inscription des crédits budgétaires du Conseil supérieur de la magistrature dans un programme de la mission « Pouvoirs publics », en raison du fait que son activité est directement liée aux finalités de l'action, au sens de la LOLF, du Président de la République à l'égard de la magistrature.

La Chancellerie n'envisage qu'un aménagement limité de la présentation budgétaire

Dans sa réponse en date du 27 mai 2004 au courrier susmentionné du Conseil supérieur de la magistrature, le garde des sceaux a indiqué qu'il n'estimait pas possible d'adopter la présentation budgétaire préconisée par celui-ci pour la préparation de la mise en œuvre de la LOLF, mais qu'il se proposait d'inscrire :

1. Les moyens du Conseil dans le cadre de la « mission justice », en considération du fait que l'activité de l'institution ne semble pas budgétairement détachable de l'activité judiciaire dans la rédaction actuelle de la loi organique du 5 février 1994 ;

2. Les crédits destinés au Conseil dans l'un des six programmes de la mission justice : le programme 2 « justice judiciaire », estimant que les montants en cause (de l'ordre d'un million d'euros) n'atteignent pas la « taille critique » nécessaire pour constituer un programme spécifique au sein d'un budget de 6 milliards d'euros ;

3. Les dotations budgétaires correspondantes dans une action spécifique « Conseil supérieur de la magistrature » créée au sein dudit programme, « afin d'assurer une plus grande visibilité de l'activité du Conseil lors de la décision budgétaire ».

Effectivement, la maquette de la mission justice dans la présentation au Parlement de la préfiguration de la LOLF, à l'occasion du débat sur la loi de finances pour 2005, comporte, au titre du programme « justice judiciaire » sept actions au nombre desquelles figure une action 04 « Conseil supérieur de la magistrature », dotée de 1 823 037 euros et comparable à une dotation évaluée à 1 689 753 euros pour ce qui concerne la loi de finances initiale pour 2004.

c) L'adaptation souhaitable du cadre budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature

Les ambiguïtés entretenues par la situation budgétaire et institutionnelle du Conseil

La solution retenue à ce stade par la chancellerie améliorera indéniablement la transparence sur la situation budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature au sein du budget du ministère de la justice. Ses crédits, jusqu'alors disséminés entre les titres et chapitres de ce budget feraient en effet l'objet, à partir de 2006, d'une récapitulation homogène au sein d'une action particulière et, par voie de conséquence, ouvrirait la possibilité d'une information et d'un suivi cohérents à ce niveau.

En revanche, l'objectif de clarification de la gestion budgétaire du Conseil ne sera que partiellement atteint puisque certains de ses moyens resteront matériellement gérés dans le cadre d'autres budgets, dont celui de la présidence de la République.

Surtout, la régularité du format proposé pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances peut sembler contestable au regard des principes posés par la réforme de notre droit budgétaire. Son rattachement aux activités de la justice judiciaire pose en réalité la question essentielle de la position institutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature.

La traduction budgétaire adéquate de la position institutionnelle du Conseil

Le Conseil, qui n'exerce aucune responsabilité dans la gestion administrative de l'institution judiciaire, se voit en réalité confier par la Constitution une mission de régulation *sui generis*. Cette mission n'est analogue à aucune autre fonction exécutive ou judiciaire car elle se situe à la croisée des deux ordres de pouvoirs concernés. De jure, elle est définie, à l'article 64 de la Constitution, par l'assistance que le Conseil apporte au Président de la République pour l'exécution de son mandat de « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Celui-ci découle de la mission plus générale qu'assigne au chef de l'Etat l'article 5 de la Constitution : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. »

Il en résulte que l'activité du Conseil est rattachée à celle du Président de la République relative à l'autorité judiciaire. Comme le montrent les modalités de son fonctionnement, elle consiste, de fait, à lui assurer le concours des moyens propres à lui permettre d'exercer son mandat constitutionnel de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est là tout l'enjeu, et le seul enjeu, du débat budgétaire relatif aux crédits du Conseil supérieur de la magistrature.

La place, les modalités de fonctionnement et les attributions qui découlent du statut de l'institution rendraient paradoxal le maintien, après l'intervention de la LOLF, de l'inscription des crédits du Conseil au budget du ministère de la justice.

En tout état de cause le caractère limité du volume de ces crédits ne saurait servir de prétexte pour ne pas en faire un programme distinct. En effet, le fondement constitutionnel de l'activité du Conseil et les finalités que lui assigne la Constitution justifieraient aux plans politique, juridique et financier,

le rattachement de ses crédits budgétaires à la mission « pouvoirs publics » du budget général de l'Etat, au titre d'un programme spécifique joint à celui de la présidence de la République, comme le sont les programmes de la Haute Cour de justice et de la cour de justice de la République à ceux des Assemblées parlementaires.

Le Conseil est conscient du défi que représente la solution qu'il préconise en matière de statut législatif, de gestion et de moyens budgétaires. Il estime néanmoins qu'elle est la seule cohérente avec les principes constitutionnels qui fondent l'indépendance de l'autorité judiciaire et le statut de la magistrature. Il espère que la réflexion commune au Gouvernement et au Parlement aboutira à son adoption pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances à partir de 2006.

Section 2

Des moyens limités

Pour la première fois, le document de présentation du budget de l'Etat au format prévu par la LOLF, joint au projet de loi de finances initiale pour 2005, a récapitulé les crédits du Conseil supérieur de la magistrature au titre du budget de la justice.

Le tableau récapitulatif qui suit confirme le caractère limité des moyens de fonctionnement du Conseil.

**Crédits du Conseil supérieur de la magistrature
(Préfiguration de la présentation selon la LOLF)**

(EUROS)	TITRE 2	TITRE 3	TITRE 5	TITRE 6	TOTAL
	DÉPENSES de personnel	DÉPENSES de fonctionnement	DÉPENSES d'investissement	DÉPENSES d'intervention	
LFI 2004	1 365 681	324 072	0	0	1 689 753
LFI 2005	1 470 854	352 783	0	0	1 823 637

Source : PLF 2005 – Avant-projets annuels de performances des programmes (Mission « justice » – Programme « justice judiciaire » – Action « Conseil supérieur de la magistrature »)

LE VOLUME GLOBAL DES MOYENS DU CONSEIL

Les comparaisons internationales effectuées au sein du réseau européen des Conseils de la justice (RECJ) illustrent la faiblesse relative de ces moyens par rapport à ceux des institutions étrangères comparables même si leurs attributions sont plus étendues.

C'est ainsi que le budget annuel de fonctionnement du Conseil néerlandais de la justice, qui emploie 135 personnes, atteint 13 millions d'euros.

De même, le budget de fonctionnement du Conseil supérieur de la justice de Belgique est fixé pour l'année 2005 à 5 672 250 euros soit plus de trois fois celui du Conseil français.

LES PERSONNELS

Il est vrai qu'en Belgique les dépenses de personnel – y compris les indemnités des membres du Conseil belge – atteignent 3 millions d'euros – pour un effectif du secrétariat de 58 personnes alors que la dotation budgétaire à ce titre du Conseil français atteint 1 470 854 euros en 2005 contre 1 365 681 euros en 2004 et que son secrétariat administratif a pour effectif global 13 personnes⁽³⁾.

Encore ce chiffre est-il tout théorique, puisque le budget des dépenses de personnel – article 29 du chapitre 31-90 du budget de la justice – comprend (au titre de son paragraphe 11) un volume prévisionnel de crédits destinés aux rémunérations principales de magistrats détachés (496 455 euros en 2002, 497 072 euros en 2003 et 500 551 euros en 2004), qui n'est pas consommé. En effet, aucun des 16 membres du Conseil n'a choisi d'être placé en position de détachement, comme l'article 2 du décret n° 95-735 du 10 mai 1995 en ouvre la possibilité.

La consommation des crédits ouverts sur l'article précité au titre de l'indemnisation des membres du Conseil se limite donc (au titre de son paragraphe 70 : « vacations : travaux des membres ») à 489 544 euros en 2002, 450 715 euros en 2003 et 444 207 euros en 2004. Les membres du Conseil perçoivent annuellement des indemnités représentatives de 50 à 100 vacations par personne suivant les cas. Leur régime est resté inchangé en dépit de la transformation progressive des modalités et du volume de travail de l'institution.

Pour le reste, les dépenses de personnel du Conseil prises en charge par le ministère de la justice ne concernent que les deux magistrats détachés auprès du Conseil pour assurer son secrétariat administratif, ainsi que les charges de l'employeur relatives à l'ensemble des rémunérations.

(3) 2 magistrats placés en position de détachement, 2 greffiers en chef et 4 greffiers ainsi que 3 conducteurs mis à disposition par différentes juridictions, auxquels s'ajoutent 2 gardes républicains mis à la disposition du Conseil pour assurer sa sécurité par la présidence de la République.

En outre, les fonctionnaires du Conseil (9 personnes) sont mis à disposition par le ministère de la justice qui impute leurs rémunérations à leurs juridictions de rattachement. Cependant deux gardes républicains relevant du ministère de la défense assurent la sécurité des locaux dans l'emprise d'un immeuble de la présidence de la République. Ces mises à disposition représentent la contrepartie d'une contribution au fonctionnement du Conseil qui peut être évaluée à environ 320 000 euros en 2004.

Au total, le budget réel des dépenses de personnels du Conseil est de l'ordre du million d'euros, inférieur de plus d'un tiers au volume théorique de crédits qui lui est imputé en loi de finances.

LE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DU CONSEIL

Les crédits de fonctionnement propres au Conseil, individualisés au chapitre 37-92 du budget de la justice ont été votés chaque année à hauteur de 298 800 euros dans les lois de finances initiales pour 2002, 2003 et 2004. Ils ont été portés à 352 783 euros dans la loi de finances pour 2005. Leur montant particulièrement modeste explique que leur consommation a été supérieure aux crédits votés initialement : 315 000 euros en 2003 et 365 000 euros en 2004.

Ces crédits sont utilisés à hauteur de leur moitié pour les missions d'information du Conseil dans les cours d'appel et les tribunaux, et pour un tiers pour les services extérieurs, notamment d'imprimerie pour l'édition du rapport annuel et pour les matériels et fournitures de bureau. Les membres du Conseil ne disposent pas de moyens d'assistance et de secrétariat personnel.

Le Conseil est logé depuis plus de cinquante ans Quai Branly, dans des locaux appartenant à la présidence de la République, qui en supporte les charges d'entretien. La surface qui lui est concédée ne permet pas d'attribuer un bureau à chacun des membres ni *a fortiori* à d'éventuels personnels supplémentaires.

La modestie des moyens de fonctionnement du Conseil est regrettable en ce qu'elle l'empêche de disposer des moyens, notamment d'information, de communication et surtout d'études, nécessaires à la bonne exécution de ses missions.

Chapitre II

**LA NOMINATION
DES MAGISTRATS**

La nomination des magistrats a occupé une part prépondérante de l'activité du Conseil supérieur de la magistrature puisque, pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004, ont été soumises à son examen 1 354 propositions concernant les magistrats du siège, 599 concernant les magistrats du parquet, 508 concernant les juges de proximité. En outre, dans le cadre de ses pouvoirs de proposition, la formation du siège a nommé 78 magistrats après avoir procédé à l'audition de 137 candidats. La formation du parquet a reçu 51 candidats aux fonctions d'avocat général à la Cour de cassation et de procureur de la République. Au total 2 539 nominations ont été soumises aux deux formations du Conseil. La formation du siège s'est réunie 102 fois et la formation du parquet 77.

Si les méthodes de fonctionnement adoptées ont été sensiblement les mêmes que celles exposées dans le précédent rapport, le Conseil a toutefois estimé souhaitable, au regard des enseignements d'une année, d'intervenir auprès de la chancellerie pour obtenir une réorganisation du calendrier des nominations ainsi qu'une clarification des propositions effectuées. C'est ainsi que, dorénavant, sont adressés au Conseil des projets de calendriers des mouvements, établis à l'avance par la direction des services judiciaires et indiquant les délais prévus pour le dépôt des transparences, leur examen par le Conseil et les observations présentées par les magistrats, ainsi que les dates des décrets de nomination. Très utiles pour la bonne organisation des travaux du Conseil, ces indications devraient également permettre aux magistrats d'être informés en temps utile pour pouvoir concilier au mieux les impératifs professionnels et familiaux.

De surcroît, pour chaque transparence, la chancellerie fait désormais connaître au Conseil les orientations générales qui ont guidé son élaboration, les affectations proposées dans les diverses directions de l'administration centrale et dans les juridictions interrégionales spécialisées, ainsi éventuellement, que les explications nécessaires pour des cas particuliers.

Section 1
L'état du corps judiciaire (2003-2004)

DONNÉES CHIFFRÉES

Au 1^{er} septembre 2004, les effectifs des magistrats en juridiction étaient de 7276

soit : 5 508 au siège (75,69 %)
 1 768 au parquet (24,31 %)

Les magistrats hors juridiction (administration centrale, inspection des services judiciaires, détachés y compris à l'ENM, magistrats affectés à l'ENG) étaient 441.

Le nombre total de magistrats (y compris juges du livre foncier, juges à titre temporaire, magistrats en disponibilité, en congé parental ou en congé de longue durée mais hors juges de proximité,) était de 7 717 soit :

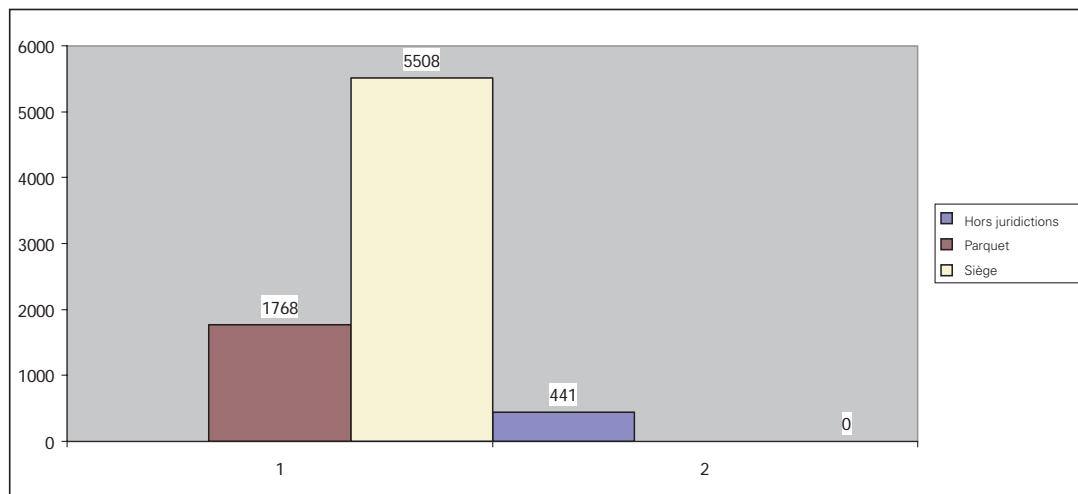
730	HH
4009	1 ^{er} grade
2978	2 nd grade

Les juges de proximité étaient 172.

TYPE AFFECTATION	DÉTACHÉ	PARQUET	SIÈGE	TOTAL
Centrale	46	216		262
Cassation		44	203	247
Détachés	145			145
ENM – ENG	34			34
Juridictions		1 724	5 305	7 029
<hr/>				
TYPE AFFECTATION	HORS juridictions	PARQUET	SIÈGE	TOTAL
Cours d'appel et tribunaux		1 768	5 508	7 276
Hors juridictions	441		0	441
Ensemble	441	1 768	5 508	7 717

(Source : direction des services judiciaires)

Répartition des effectifs de magistrats



(Source : direction des services judiciaires)

LES EFFETS DU REPYRAMIDAGE

Évolution de la structure des emplois de magistrats

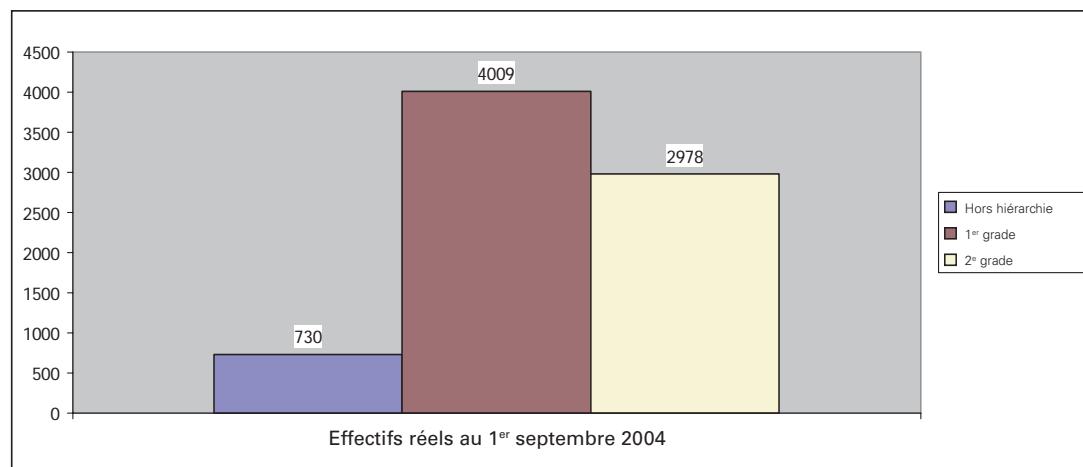
	EFFECTIF RÉEL 1 ^{er} septembre 2002	EFFECTIF RÉEL 1 ^{er} septembre 2003	EFFECTIF RÉEL 1 ^{er} septembre 2004
Hors hiérarchie	531 (7,5 %)	640 (8,7 %)	730 (9,5 %)
Premier grade	3 239 (45,4 %)	3 713 (50,7 %)	4 009 (51,9 %)
Second grade	3 363 (47,7 %)	2 959 (40,4 %)	2 978 (38,6 %)
TOTAL	7 133	7 312	7 717

(Source : direction des services judiciaires)

Ces chiffres permettent de mesurer l'impact de la mise en œuvre de la réforme du statut.

Au 1^{er} septembre 2004, 730 magistrats étaient placés hors hiérarchie (640 au 1^{er} septembre 2003), l'augmentation du nombre des magistrats du 1^{er} grade s'est poursuivie (4009 contre 3713 à la même période en 2003). Mais l'effet attendu de la réforme du statut (62 % au 1^{er} grade et 28 % au 2nd grade) est encore loin d'être atteint.

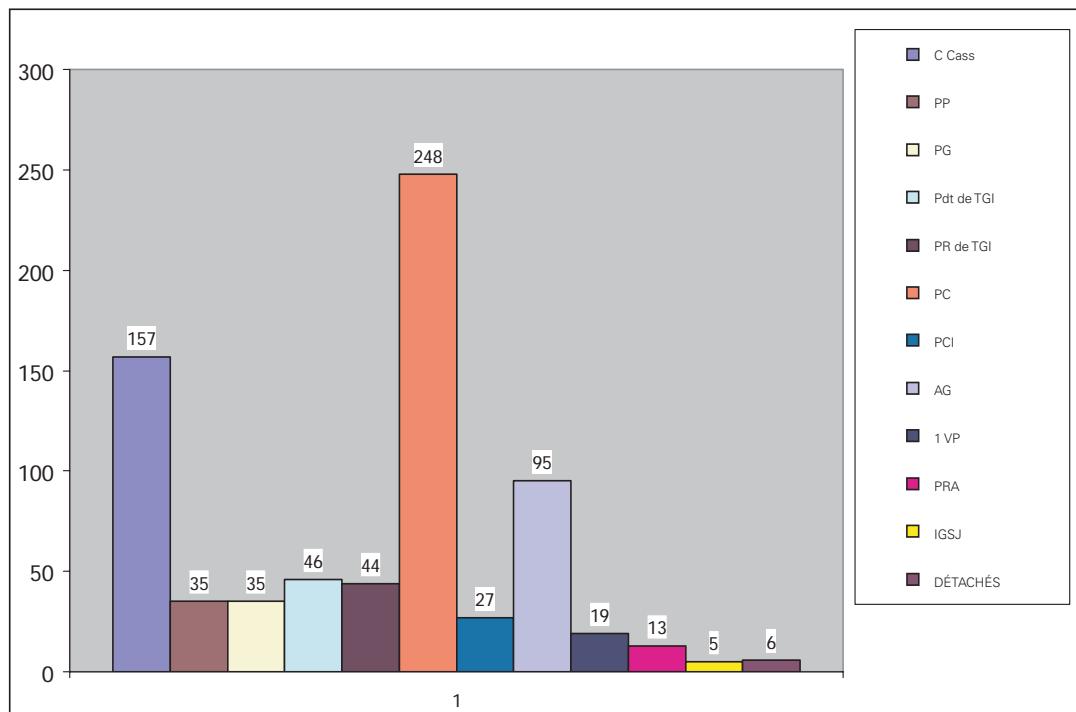
Répartition des magistrats par grade



(Source : direction des services judiciaires)

L'étude du corps judiciaire par grade révèle les éléments suivants :

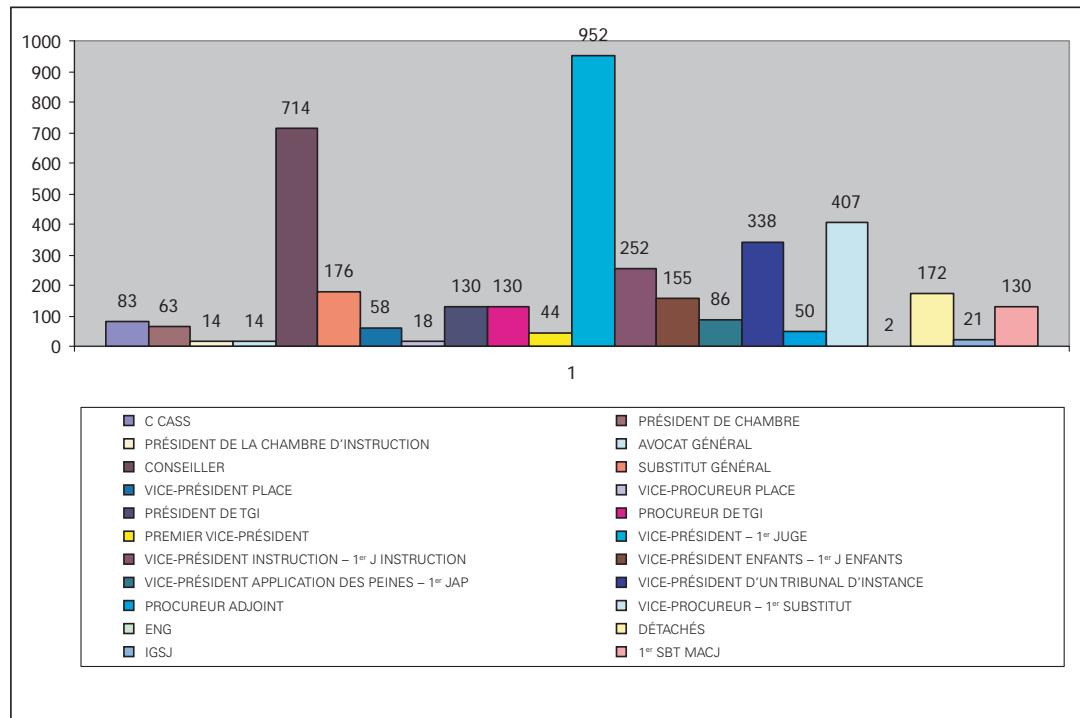
Répartition des magistrats hors hiérarchie



FONCTION	COUR de Cass.	CA	TGI	TI	TPI	TSA	CENTRALE	DÉTACHÉS	ENM	TOTAL
C Cass	157									157
PP		35								35
PC	248									248
PCI		27								27
PG	35									35
AG	95									95
Pdt de TGI		46								46
1 VP		19								19
PR de TGI	44									44
PRA		13								13
IGSJ								5		5
DÉTACHÉS						3	2	1	6	
Ensemble	157	440	122	0	0	0	3	7	1	730

On constate une forte progression du nombre de magistrats hors hiérarchie dans les cours d'appel (248 postes de président de chambre pour 194 en 2003 et 95 postes d'avocat général pour 74 l'année précédente).

Répartition des magistrats du 1^{er} grade



(Source : direction des services judiciaires)

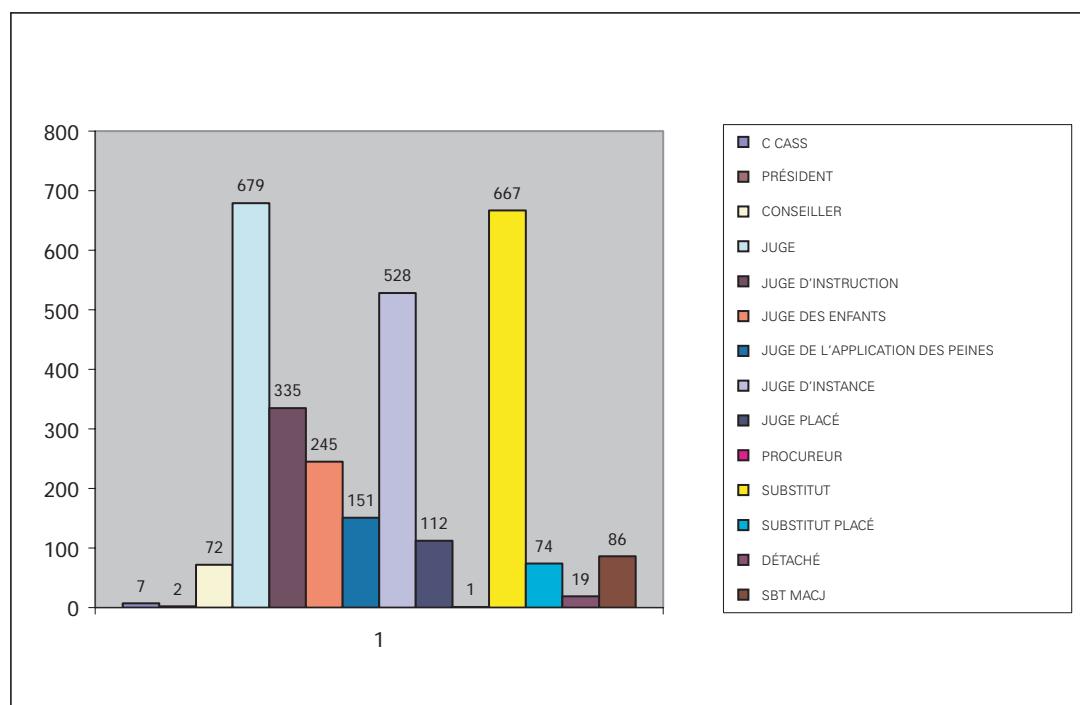
Les cohortes les plus importantes parmi les magistrats du 1^{er} grade sont les vice-présidents non spécialisés (952), les conseillers de cour d'appel (714) et les vice-procureurs (407).

Les chefs de juridictions du 1^{er} grade sont, au 1^{er} septembre 2004, 130 présidents, et les procureurs 130 également (y compris TPI et TSA).

L'ÉTAT DU CORPS JUDICIAIRE (2003-2004)

FONCTION	COUR de Cass.	CA	TGI	TPI	TSA	CENTRALE	DÉTACHÉS	ENM	ENG	TOTAL
C CASS	83						0			83
PRÉSIDENT DE CHAMBRE		63					0			63
PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'INSTRUCTION		14					0			14
AVOCAT GÉNÉRAL		14					0			14
CONSEILLER		714					0			714
SUBSTITUT GÉNÉRAL		176					0			176
VICE-PRÉSIDENT PLACE		58					0			58
VICE-PROCURÉUR PLACE		18					0			18
PRÉSIDENT de TGI			124	4	2		0			130
PROCURÉUR de TGI			125	3	2		0			130
PREMIER VICE-PRÉSIDENT			44				0			44
VICE-PRÉSIDENT - 1 ^{er} JUGE			939	11	2		0			952
VICE-PRÉSIDENT INSTRUCTION - 1 ^{er} J INSTRUCTION			252				0			252
VICE-PRÉSIDENT ENFANTS - 1 ^{er} J ENFANTS			154	1			0			155
VICE-PRÉSIDENT APPLICATION DES PEINES - 1 ^{er} JAP			86				0			86
VICE-PRÉSIDENT D'UN TRIBUNAL D'INSTANCE			338				0			338
PROCURÉUR ADJOINT			50				0			50
VICE-PROCURÉUR - 1 ^{er} SUBSTITUT		1	402	4			0			407
ENG							0		2	2
DÉTACHÉS							17	126	29	172
IGSJ							21	0		21
1 ^{er} SBT MACJ							130	0		130
Ensemble	83	1058	2 514	23	6	168	126	29	2	4 009

Répartition des magistrats du 2nd grade



(Source : direction des services judiciaires)

Les magistrats du 2nd grade sont majoritairement des juges non spécialisés (679), des substituts (667) et des juges d'instance (528). On relève une augmentation significative des postes de juge et de substitut placés (112 et 74 en 2004 pour 101 et 59 en 2003) (y compris TPI et TSA).

L'ÉTAT DU CORPS JUDICIAIRE (2003-2004)

FONCTION	COUR de Cass	CA	TGI	TPI	TSA	CENTRALE	DÉTACHÉS	ENM	TOTAL
CCASS	7		1	1		0		0	7
PRÉSIDENT						0		0	2
CONSEILLER	72					0		0	72
JUGE		669	10			0		0	679
JUGE D'INSTRUCTION	330	5				0		0	335
JUGE DES ENFANTS	243	2				0		0	245
JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES	149	2				0		0	151
JUGE D'INSTANCE	528					0		0	528
JUGE PLACÉ	112					0		0	112
PROCUREUR		1				0		1	1
SUBSTITUT	662	3	2			0		0	667
SUBSTITUT PLACÉ	74					0		0	74
DÉTACHÉ						17	2	19	
Sbt MAC.J						86		86	
Ensemble	7	258	2 583	23	2	86	17	2	2 978

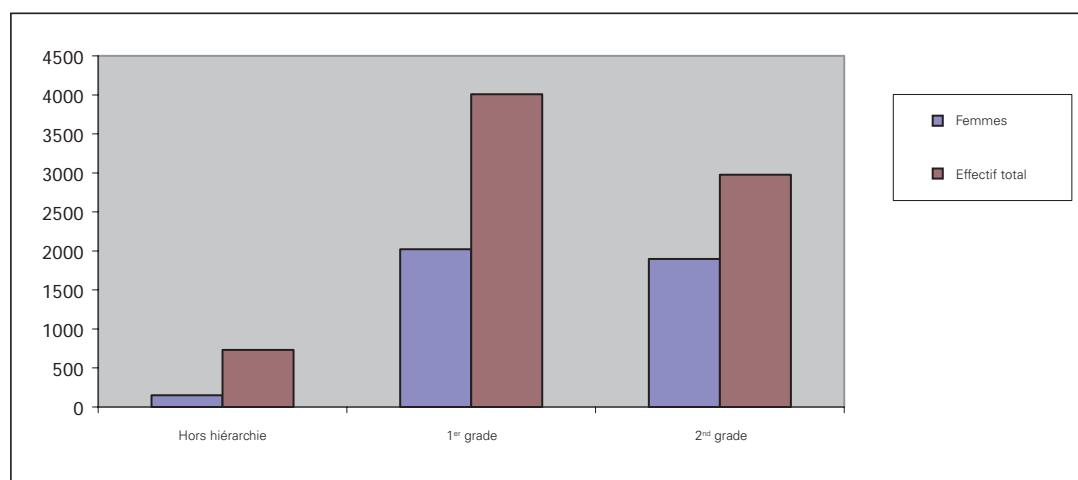
L'ÉVOLUTION STATISTIQUE DE LA PLACE DES FEMMES DANS LE CORPS JUDICIAIRE⁽¹⁾

Le Conseil observe que la répartition des femmes magistrats par grade est la suivante :

Répartition des femmes magistrats par grade

GRADE	FEMMES	HOMMES	EFFECTIF total	POURCENTAGE DES FEMMES/ effectif total
Hors-hiéarchie	149	581	730	20,40
1 ^{er} grade	2 021	1 988	4 009	50,40
2 nd grade	1 897	1 081	2 978	63,70
Ensemble	4 067	3 650	7 717	52,70

Répartition des femmes et des hommes magistrats par grade



(Source : direction des services judiciaires)

(1) Cf. page 42 et suivante)

Les femmes, qui représentent 80 % des dernières promotions de l'ENM, proportion qui soulève des interrogations, se retrouvent plus nombreuses au 2nd grade et sont légèrement majoritaires au 1^{er} grade ; elles ne sont plus que une sur quatre à la hors-hiérarchie.

En outre, la très nette sous-représentation des femmes dans les postes de chef de cour et chef de juridiction perdure :

- sur 35 premiers présidents en exercice, 4 sont des femmes ;
- sur 34 procureurs généraux en exercice, 2 sont des femmes ;
- sur 180 présidents de tribunaux en exercice, 32 sont des femmes ;
- sur 183 procureurs de la République en exercice, 15 sont des femmes.

Section 2

L'examen des nominations

LE SIÈGE

Les nominations des magistrats (période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004) sont les suivantes :

PROPOSITIONS	
Siège (CSM Elysée)	78
Avis (CSM Alma)	
Siège :	1 862 (dont 508 juges de proximité)
Parquet :	599
TOTAL	2 539

Les propositions de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004) se présentent ainsi qu'il suit :

	NOMBRE de postes à pourvoir	NOMBRE de candidats	NOMBRE de candidats reçus *	NOMMÉS
Président de chambre à la Cour de cassation	1	4	3	1
Conseillers à la Cour de cassation	6	116	11	6
Conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire	3	3	1	3
Conseillers référendaires à la Cour de cassation	10	113	16	10
Premiers présidents de cour d'appel	6	230	12	6
Présidents de tribunal de grande instance	52 (dont 1 élévation au 1 ^{er} grade)	1 018	94	52
TOTAL	78	1 484	137	78

* Le nombre de candidats figurant dans ce tableau reprend uniquement ceux qui ont été effectivement reçus par le Conseil pendant la période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004. Le Conseil a évidemment pris également en compte dans ses choix les candidats déjà reçus avant cette période.

* Source : Conseil supérieur de la magistrature

Pour les postes qui ont été pourvus de président de chambre ou de conseiller à la Cour de cassation ainsi que de premier président de cour d'appel, les vacances étaient dues à des départs à la retraite. En revanche pour les présidents des tribunaux de grande instance, 3 seulement des nouvelles propositions étaient la conséquence de mises à la retraite. Les autres postes avaient été libérés par la nomination de leur titulaire à une nouvelle présidence de tribunal pour 17 d'entre eux, à une première présidence de cour d'appel dans 3 cas, à des fonctions différentes en juridiction pour 22 autres, à des départs en détachement pour 3 et à des décès pour 2 d'entre eux.

En définitive 40 % seulement des présidents remplacés sont restés dans des fonctions de chef de juridiction, ce qui confirme l'absence de cursus suivi de manière continue dans ce type de fonctions qui aurait pour conséquence d'exclure toute perspective de candidature utile à une présidence pour ceux qui n'ont pas déjà occupé un tel poste.

Si les causes de ce renouvellement peuvent être diverses, tenant par exemple à la dernière réforme du statut de la magistrature, elles ne sauraient en tout cas être attribuées à un désintérêt pour les fonctions en cause, compte tenu du nombre persistant de candidats. De plus, il est satisfaisant de constater une grande mobilité géographique et fonctionnelle puisque entre la mise en place de la nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature et la fin de la période faisant l'objet de ce rapport, soit pendant 28 mois, 109 présidents de tribunal de grande instance sur 181 ont changé d'affectation.

Dans l'ensemble, la constatation faite dans le précédent rapport d'une élévation générale de l'âge moyen des magistrats nommés à une présidence de tribunal de grande instance, cette fois de l'ordre de deux à trois ans, s'est confirmée. Il faut y voir, comme il avait déjà été noté, la conséquence de la réforme du statut de la magistrature qui a élevé le niveau hiérarchique de ces postes.

Les observations faites précédemment pour les premières présidences de cour d'appel ou les nominations à la Cour de cassation demeurent valables sans qu'il y ait lieu, dès lors de les reprendre.

Enfin si par rapport au nombre de candidates, le pourcentage de femmes accédant à des présidences de juridiction marque une légère progression, il est trop tôt pour en tirer des conclusions sur une évolution réelle et durable.

LES JUGES DE PROXIMITÉ

	CSM du 17 décembre 2003	CSM du 3 mars 2004	CSM du 3 juin 2004	TOTAUX
Nombre de propositions soumises au CSM	165	156	187	508
Avis conformes (*)	75	88	79	242
Avis conformes avec dispense de stage	9	10	4	23
Avis non conformes	19	13	14	46
Nombre de stages probatoires (**)	62	65	79	206
Avis conformes après stages probatoires			8	8
Avis non conformes après stages probatoires			3	3
Nombre de démissions				
Nombre de retraits	4		5	9
Nombre de désistements			1	1

(*) Article 35-9 du décret du 7 janvier 1993 modifié : « *Sous réserve des dispositions de l'article 35-11 relatives à la formation probatoire, les candidats nommés juges de proximité suivent la formation prévue au sixième alinéa de l'article 41-19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée préalablement à leur installation dans leurs fonctions.*

« *Cette formation comprend une première période de cinq jours consécutifs organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et un stage en juridiction à raison de seize jours de présence effective en juridiction sur une période de huit semaines ; la durée du stage en juridiction peut, à titre exceptionnel, être réduite par le Conseil supérieur de la magistrature, au vu de l'expérience professionnelle du candidat.* »

(**) Article 35-11 du même décret : « *Les candidats soumis par le Conseil supérieur de la magistrature à la formation probatoire prévue au troisième alinéa de l'article 41-19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée suivent la formation organisée par l'Ecole nationale de la magistrature sur une période de cinq jours consécutifs mentionnée au premier alinéa de l'article 35-10. Ils effectuent en outre un stage en juridiction à raison de vingt-quatre jours de présence effective en juridiction sur une période de douze semaines.* »

Au cours de la période couverte par ce rapport, le Conseil supérieur de la magistrature a été amené à examiner 508 propositions de nomination de juges de proximité.

La définition des critères devant guider les avis rendus dans le respect des textes et de la décision prise par le Conseil constitutionnel le 20 février 2003, s'est heurtée aux difficultés inhérentes à la mise en place d'une institution nouvelle, auxquelles se sont ajoutées ici des problèmes spécifiques.

Au-delà du respect des conditions légales d'accès aux postes créés, il importe en effet de rechercher dans un dossier succinct si le candidat possède les qualités intellectuelles et humaines pour exercer les fonctions auxquelles il postule. En effet, même pour des affaires dont l'intérêt pécuniaire ou les peines encourues sont modestes, toute erreur peut être vivement ressentie et met en cause l'image de la justice aux yeux des citoyens.

Il revient au Conseil supérieur de la magistrature de se prononcer sur l'aptitude des candidats présentés par la chancellerie à bien accomplir cette fonction après une formation extrêmement légère. Le signalement de quelques comportements regrettables de la part de certains d'entre eux et, surtout, l'élargissement des compétences des juges de proximité n'ont fait que rendre plus impérative encore l'obligation de faire des choix pertinents. C'est dire qu'aucun élément permettant de satisfaire à cette obligation ne saurait être négligé.

Dans cette perspective, une évaluation des premiers résultats obtenus constituerait à l'évidence un élément d'information particulièrement utile. Certes le nombre de juges de proximité déjà en fonction est faible et leur expérience de courte durée. Il n'en reste pas moins qu'une information même partielle, dès lors qu'elle serait reçue avec les précautions qui s'imposent, aiderait efficacement à la préparation de choix éclairés et au suivi régulier de cette nouvelle institution.

LE PARQUET

Les avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet (période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004) sont les suivants :

LA NOMINATION DES MAGISTRATS

	CSM du 15 octobre 2003	CSM du 17 décembre 2003	CSM du 11 mars 2004	CSM du 28 avril 2004	CSM du 15 juillet 2004	CSM du 13 octobre 2004	
Nombre de propositions (transparences et ordres du jour complémentaires*)	4	137	28	13	111	266	40
Nombre d'observations	1	13	5	3	0	67	12
Nombre d'avis favorables	3	129	25	13	111	248	35
Nombre d'avis défavorables	0	3	0	0	0	6	3
Nombre de retraits **	0	4	3	0	0	5	2
Nombre de désistements	1	1	0	0	0	5	0
Nombre de « passé outre »	0	2	0	0	0	3	2
Réceptions de candidats au poste de procureur de la République	1	5	0	1	0	19	4
Réceptions d'observants sur les postes de procureur de la République	0	4	0	0	0	13	0
Réceptions de candidats proposés au poste d'avocat général à la Cour de cassation	0	1	0	0	0	1	2
Réceptions sur demande après avis défavorables de la formation du parquet	0	1	0	0	0	0	1

* Ordres du jour complémentaires : magistrats ne figurant pas sur la transparence – détachements, mises en disponibilité...

** La plupart des retraits sont décidés par la chancellerie à l'annonce en réunion préparatoire d'un possible avis non conforme ou défavorable du Conseil.

CSM ALMA PARQUET du 1 ^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004				
NIVEAU HIERARCHIQUE	NOMBRE de postes à pourvoir	CANDIDATS	CANDIDATS reçus (*)	NOMMÉS
		NOMBRE	NOMBRE	NOMBRE
Procureurs de la République	32	555	30	32
Avocats généraux près les cours d'appel	24	950		24

(*) Le nombre de candidats reçus figurant dans ce tableau reprend uniquement ceux qui ont été effectivement reçus par le Conseil pendant la période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004. Le Conseil a évidemment pris également en compte dans ses avis les candidats déjà reçus avant cette période.

LES AVIS NON CONFORMES ET DÉFAVORABLES

Le pourcentage des avis non conformes et défavorables (période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004) peut être ainsi dégagé :

Avis non conformes de la formation du siège Pourcentage (sans les juges de proximité) :	11/1354 0,81 %
Avis défavorables de la formation du parquet : Pourcentage :	12/599 2 %
Passé-outre/nombre d'avis défavorables : Pourcentage :	7/12 58,33 %

LA NOMINATION DES MAGISTRATS

Présentation succincte des motifs des avis non conformes et défavorables

Période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004

NOMINATION proposée	FONCTIONS actuelles du candidat	MOTIFS DE L'AVIS NON CONFORME OU DÉFAVORABLE
INADÉQUATION DU PROFIL PROFESSIONNEL DU MAGISTRAT AVEC LE POSTE PROPOSÉ		
Procureur de la République	Vice-procureur	Inadéquation du profil professionnel du candidat eu égard à la difficulté du poste proposé. Expérience insuffisante au parquet (passé outre).
Avocat général à la Cour de cassation	Procureur adjoint HH	Inadéquation du profil professionnel de l'intéressé au poste proposé, compte tenu de ses spécificités.
Substitut	Disponibilité	Déjà sanctionné disciplinairement, puis placé en position de disponibilité, ce magistrat a été proposé pour un poste estimé trop difficile pour un retour dans la magistrature après plusieurs années d'interruption d'exercice professionnel.
Juge	Congé de longue durée	Le magistrat, déjà sanctionné disciplinairement, a manifesté de graves difficultés de comportement dans l'exercice de fonctions juridictionnelles.
Juge	Disponibilité	Le profil professionnel et personnel du magistrat ne permet pas d'envisager sa nomination à un poste de juge.
Juge placé	Recrutement	Expérience professionnelle, formation et qualifications insuffisantes pour exercer d'emblée en qualité de juge placé.
Disponibilité	Détachement	Eu égard aux fonctions que le magistrat exerce en détachement, l'activité privée qu'il a déclaré vouloir exercer en disponibilité a paru incompatible avec les exigences déontologiques (passé outre).
QUALITÉ DU DOSSIER		
Avocat général HH	1 ^{er} substitut	Dossier ne justifiant pas une élévation hors hiérarchie, compte tenu de l'ancienneté au 1 ^{er} grade (passé outre).
Avocat général HH	Procureur de la République	Dossier ne justifiant pas une élévation hors hiérarchie, compte tenu de l'ancienneté au 1 ^{er} grade (passé outre).
Élévation de grade sur place	Substitut	Dossier ne justifiant pas une élévation au 1 ^{er} grade compte tenu de l'ancienneté au 2 nd grade (passé outre).

L'EXAMEN DES NOMINATIONS

NOMINATION proposée	FONCTIONS actuelles du candidat	MOTIFS DE L'AVIS NON CONFORME OU DÉFAVORABLE
Élévation de grade sur place	Substitut	Dossier ne justifiant pas une élévation au 1 ^{er} grade compte tenu de l'ancienneté au 2 nd grade (passé outre).
Juge	Juge	Dossier insuffisant.
SITUATION PRÉFÉRABLE D'AUTRES CANDIDATS		
Substitut général	Substitut	Meilleur dossier de l'observant (passé outre).
Vice-président	Vice-président 1 ^{er} grade	Meilleur dossier de l'observant.
Conseiller	Vice-président 1 ^{er} grade	Meilleur dossier de l'observant.
Pdt de chambre HH	Pdt de chambre 1 ^{er} grade	Dossier équivalent à celui d'un observant plus ancien.
Pdt de chambre HH	1 ^{er} Procureur adjoint 1 ^{er} grade	Meilleur dossier et meilleur profil des observants pour le poste considéré.
BON FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS		
Vice-procureur placé	Substitut	Proposition d'avancement dans la ville où l'intéressé exerce déjà depuis 9 ans, pour un poste de magistrat placé qui lui assurerait un maintien sur place d'une durée excessive.
Avocat général HH	Vice-président 1 ^{er} grade	Proposition d'avancement dans la ville où le magistrat exerce déjà depuis 8 ans ; mobilité insuffisante pour une proposition d'élévation de grade sur place.
Substitut	Substitut	Proposition de nomination dans la cour d'outre-mer où le magistrat exerce déjà.
Vice-président	Vice-président 1 ^{er} grade	Le magistrat exerce sa fonction actuelle depuis moins de deux ans.
Vice-président instance	Juge d'instance	Le magistrat exerce sa fonction actuelle depuis moins de deux ans.
Vice-président	Disponibilité	Inadéquation entre l'affectation proposée et le lieu éloigné où le magistrat entend maintenir sa résidence à l'étranger.

LES OBSERVANTS

Le nombre d'observants pour la période du 5 juin 2002 au 31 août 2003 était le suivant :

- siège : 232 / 1 407 (16,49 %)
- parquet : 96 / 720 (13,33 %)

Pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004, il est en augmentation :

- siège : 272 / 1 354 (20,09 %)
- parquet : 101 / 599 (16,86 %)

Cette augmentation sensible aussi bien au siège qu'au parquet du nombre des magistrats observants peut s'expliquer du fait des informations régulièrement dispensées sur cette pratique lors des missions du Conseil dans les cours d'appel, ainsi que des recommandations formulées par le Conseil à la chancellerie pour certains magistrats observants lorsque la qualité du dossier a semblé mériter d'être signalée.

Section 3

Les réflexions du Conseil

Le Conseil a poursuivi sa réflexion sur certains aspects particulièrement sensibles de la politique menée en matière de nominations.

LE PRINCIPE DE L'UNITÉ DU CORPS JUDICIAIRE ET SES CONSÉQUENCES SUR LES NOMINATIONS

Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance statutaire « tout magistrat a vocation à être nommé au cours de sa carrière à des fonctions du siège et du parquet ». Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 11 août 1993 que « l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect des libertés individuelles, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet ». ⁽⁴⁾

Les rencontres du Conseil avec ses homologues européens l'ont incité à approfondir sa réflexion sur les implications de ce principe du droit français après un examen comparatif actualisé des institutions judiciaires et plus particulièrement des ministères publics en Europe. Il estime que l'unité du corps judiciaire constitue une garantie supplémentaire d'une justice démocratique et protectrice des libertés individuelles et qui est conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe.

En effet, en France, **les procureurs comme les juges sont avant tout des magistrats** issus du même corps ; ils bénéficient de la même formation ; ils sont astreints au respect des mêmes principes déontologiques fondamentaux.

(4) Le statut du ministère public a été analysé et développé par le Conseil dans son rapport d'activité 2001 (page 29 et suivantes).

L'analyse de la jurisprudence du Conseil fait apparaître que les devoirs spécifiques du magistrat : impartialité, diligence, loyauté, intégrité, dignité, responsabilité, réserve... s'appliquent aux uns comme aux autres⁽⁵⁾.

Le rapport de la Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature (Commission CABANNES) a également souligné que les impératifs déontologiques ne sont plus liés à la fonction exercée mais s'appliquent indifféremment à tous ceux qui appartiennent au corps judiciaire.

Ces règles communes, ainsi imposées à l'ensemble des magistrats, siège ou parquet, ciment de notre conception française de l'unité du corps, garantissent, à tous les stades procéduraux, une justice indépendante et impartiale.

Le Conseil estime que pour mettre un terme à tout risque de confusion dans l'esprit de nos concitoyens, il convient de rappeler clairement que ce principe de l'unité du corps judiciaire a pour objectif d'assurer à tout justiciable la garantie d'un traitement judiciaire sous le contrôle d'un magistrat que ce soit au stade des poursuites comme du jugement.

En conséquence, estimant nécessaire de renforcer les garanties reconnues au ministère public pour l'exercice de ses activités, conformément aux dispositions de la Recommandation R(2000) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, le Conseil juge indispensable d'aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, quel que soit leur niveau hiérarchique.

Il fait siennes, à cet égard, les propositions de réforme émises par le précédent Conseil dans son rapport d'activité 2001 pages 49 à 51.

(5) Cf : « Règles de comportement et déontologie du Ministère Public » J.P. Sudre – ENM
13 octobre 2004

Les tableaux qui suivent illustrent les passages des magistrats entre les fonctions du siège et du parquet. Du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004, ont ainsi été nommés :

Nombre de magistrats du siège nommés au parquet

Période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004

	NOMBRE
Sur proposition du garde des sceaux	
– dans la même juridiction	3
– dans une autre juridiction	51
– venant de la chancellerie	37
Total	91

Nombre de magistrats du parquet nommés au siège

Période du 1^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004

	NOMBRE
Sur proposition du CSM	4
Sur proposition du garde des sceaux	
– dans la même juridiction	3
– dans une autre juridiction	64
– venant de la chancellerie	20
Total	91

S'agissant du passage du parquet au siège, le Conseil a émis des réserves à l'égard des nominations dans la même juridiction, lorsque, compte tenu de la taille de celle-ci et/ou des fonctions envisagées, ces mutations paraissaient de nature à créer une apparence de non-impartialité ou des difficultés procédurales dans l'exercice de ces fonctions.

L'ÉVOLUTION DES CRITÈRES D'APPRÉCIATION

La qualité du service public de la justice est tributaire au premier chef de la qualité du travail des magistrats, et la recherche du meilleur fonctionnement possible de l'institution judiciaire est naturellement un objectif primordial pour le Conseil dans le choix des candidats.

A l'aide des éléments d'information dont il dispose, il s'efforce de discerner les profils professionnels les mieux adaptés aux postes proposés. Pour ce faire, il s'appuie sur un certain nombre de critères dans le but d'écartier tout risque d'arbitraire.

Il y a lieu d'indiquer d'abord, à ce sujet, que le Conseil d'Etat, par un arrêt du 27 février 2004 (M. M..., req. N°250012) statuant sur le recours formé par un magistrat contre le décret du 28 juin 2002 en tant qu'il ne le nommait pas président de chambre hors hiérarchie, a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité des critères (souvent appelés « règles ») appliqués par la chancellerie et par le Conseil pour la nomination des magistrats. Il a jugé, en substance, que cette pratique était légale, à condition que la mise en œuvre de ces critères ne soit pas systématique et qu'il soit toujours procédé à l'examen de la situation individuelle du magistrat.

Cet arrêt du 27 février 2004 a été suivi de beaucoup d'autres statuant sur des recours identiques. Toutes ces décisions reprennent les considérants de principe suivants :

« Considérant qu'il est loisible au Conseil supérieur de la magistrature et au garde des sceaux de rendre publics les critères qui les guident pour les nominations et les mutations des magistrats, dans le respect du principe d'égalité et compte tenu d'objectifs légitimes tels qu'une plus grande mobilité des personnes concernées ou une meilleure adéquation des profils aux emplois ; que, toutefois, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires expresses, l'application de ces critères ne saurait en aucun cas conduire à fixer des règles nouvelles ou à écarter le principe selon lequel il revient aux autorités administratives de se livrer à un examen particulier des données propres à chaque dossier ; »

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que si le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice ont établi des critères visant à favoriser la mobilité des magistrats, ces critères n'ont pas été systématiquement mis en œuvre par les auteurs du décret attaqué qui ont examiné la situation individuelle de chacun des magistrats concernés ;... ».

Au regard de cette motivation, il appartient donc au Conseil de concilier l'intérêt général qui sous-tend ses critères, avec l'examen particulier des données propres à chaque cas individuel.

Rappelons quels sont ces critères :

- la qualité professionnelle résultant du dossier du magistrat reste le critère essentiel mais, il faut rappeler qu'il est lui-même tributaire de la qualité de l'évaluation (*cf. 2^e partie du présent rapport*) ;
- la mobilité géographique et fonctionnelle est un élément important qui répond au souci de lutter contre les dangers de l'immobilisme, de l'appropriation des fonctions et d'une trop grande proximité avec l'entourage, tout particulièrement dans les petites juridictions. Le développement par un magistrat de ses facultés d'adaptation est un facteur incontestable d'enrichissement individuel et professionnel ;
- l'ancienneté ne représente pas en général pour le Conseil un élément d'appréciation déterminant et n'est pris en compte qu'à niveau sensiblement égal dans la qualité des dossiers ;
- le profil du poste : le parcours professionnel de chaque magistrat est analysé au regard de son adéquation au poste à pourvoir, en vue d'essayer de faire coïncider au mieux les exigences de ce poste avec les acquis professionnels des candidats et les qualités qu'ils ont démontrées.

A cet égard, il est apparu souhaitable au Conseil que dans toute la mesure du possible, lors de sa prise de fonction, le magistrat se voit assigner des objectifs de travail précis et que de même, un état des lieux contradictoire soit établi lors de son départ.

L'OUTRE-MER

Le Conseil a poursuivi sa réflexion sur ce sujet en tenant compte naturellement des missions qu'il a effectuées au cours de l'année 2004 en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

De surcroît, des échanges ont eu lieu avec la direction des services judiciaires. A l'heure actuelle, les juridictions d'outre-mer comprennent 289 postes budgétaires de magistrats se décomposant en 212 postes au siège et 77 postes au parquet.

Globalement les magistrats en fonction dans les juridictions d'outre-mer ont une ancienneté dans leur poste actuel légèrement supérieure à celle de l'ensemble des magistrats : 3 ans et 7 mois en moyenne contre 2 ans et 10 mois au niveau national et l'ancienneté moyenne outre-mer est assez nettement différenciée selon le grade des magistrats concernés. Seul le ressort de la cour d'appel de Nouméa se distingue nettement avec une ancienneté moyenne significativement supérieure à celle observée au niveau national.

En l'état des données dont il dispose, le Conseil n'a pas souhaité modifier les orientations précédemment fixées quant à la politique de nomination des magistrats outre-mer, soit :

- écarter toute promotion d'un magistrat en fonction outre-mer dans un autre poste outre-mer, orientation d'ailleurs conforme à celle en vigueur pour l'ensemble de la fonction publique ;

- plus généralement éviter tout déroulement de carrière, fût il sans avancement, qui ne se situerait que dans les juridictions d'outre-mer ;

- favoriser des affectations en alternance outre-mer et en métropole pour valoriser l'enrichissement intellectuel et social lié à des expériences professionnelles différentes.

Néanmoins, en cas de vacance de poste et à défaut de candidats n'exerçant pas déjà outre-mer, le Conseil a dérogé, à titre exceptionnel, aux principes sus énoncés dans l'intérêt du service public de la justice.

LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE HOMMES/FEMMES DANS LA MAGISTRATURE

Prenant acte des réformes constitutionnelles et législatives intervenues, le Conseil supérieur de la magistrature avait estimé opportun, dans son précédent rapport, d'engager une première réflexion sur la parité.

Au cours de l'année 2004, il a porté une attention particulière à l'accession de femmes à des postes de responsabilité à compétences égales et dans le respect du principe de l'égalité des chances.

Au siège, les nominations sur proposition s'établissent ainsi :

CSM ELYSEE du 1 ^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004		HOMMES				FEMMES			
NIVEAU hiérarchique	NOMBRE de postes pourvus	Candidats		Nommés		Candidates		Nommées	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Président de chambre à la Cour de cassation	1	3	75	1	100	1	25	-	-
Conseillers à la Cour de cassation	6	86	74,14	4	66,67	30	25,86	2	33,33
Conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire	3	3	100	3	100	-	0	-	0
Conseillers référendaires à la Cour de cassation	10	36	31,86	3	30	77	68,14	7	70
Premiers présidents de cour d'appel	6	205	89,13	5	83,33	25	10,87	1	16,67
Présidents de tribunal de grande instance	52	761	74,75	38	73,08	257	25,25	14	26,92

LA NOMINATION DES MAGISTRATS

Au parquet, la répartition des nominations hommes/femmes est la suivante :

CSM ALMA PARQUET du 1 ^{er} septembre 2003 au 31 octobre 2004		HOMMES				FEMMES			
NIVEAU hiérarchique	Nombre de postes pourvus	Candidats		Nommés		Candidates		Nommées	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Procureurs de la République	32	483	87,03	28	87,50	72	12,97	4	12,5
Avocats généraux près les cours d'appel	24	658	69,26	19	79,17	292	30,74	5	20,83

Le Conseil a en outre participé aux travaux engagés sur ce thème tant au niveau européen que national.

■ Au niveau européen

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne traite de l'égalité des sexes dans ses articles 21, 23 et 33 ; l'article 23 consacre le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines en prévoyant la possibilité de mettre en œuvre des actions positives.

A l'occasion de la présidence de l'Union européenne, la France a pris l'initiative d'introduire la prise en compte systématique des différences entre les conditions, situations et besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires (« mainstreaming »).

Le 5^e programme cadre adopté par le Conseil européen, intitulé : « Vers une stratégie communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes » (2001-2005) a été doté d'un budget de 50 millions d'euros.

Dans ce cadre, la chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature ont participé à un programme européen, conduit par le Conseil supérieur de la magistrature italien lequel dispose depuis 1992 d'un comité sur l'égalité des chances.

Un questionnaire sur « la participation équilibrée des hommes et des femmes aux postes de responsabilité dans la magistrature » a été établi et diffusé à tous les magistrats français, italiens, espagnols et roumains. Le taux de réponse en France a été de 12,40 %⁽⁶⁾.

■ Au niveau national

Le Conseil a suivi les travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire des carrières de la Justice créé en 2003. Quatre groupes de travail se sont attelés à l'analyse de l'évolution des carrières des femmes au sein du ministère de la justice et notamment dans les fonctions de direction et d'encadrement supérieur.

La réflexion ainsi conduite converge avec celle menée au niveau européen, notamment sur le constat de la limitation des ambitions professionnelles des femmes en raison des contraintes familiales.

L'Observatoire va formuler un certain nombre de propositions en faveur d'une gestion mieux adaptée à la carrière des femmes et il appartiendra au Conseil d'examiner leurs incidences sur les nominations.

(6) Une première analyse des réponses permet de constater que :

– 61 % des magistrats qui ont répondu considèrent que les possibilités d'accéder à un poste de responsabilité pour une femme magistrat par rapport à celles d'un homme, à ancienneté égale, sont inférieures. 37 % estiment qu'elles sont équivalentes et 2 % qu'elles sont supérieures.

– Pour 66 % des personnes qui ont répondu, les conditions de vie professionnelle sont plus difficiles pour les femmes principalement à cause des contraintes familiales (difficulté à concilier la vie professionnelle et la vie familiale). La difficulté à changer de lieu ou de fonction et les discriminations liées au sexe sont les raisons majeures pouvant expliquer que les conditions de vie professionnelle sont plus difficiles pour les femmes.

– 81 % des magistrats qui ont répondu n'ont pas ressenti de discriminations dans l'affection des affaires ou dans la désignation pour des fonctions spécifiques.

– L'exercice par une femme d'une fonction de direction a une influence positive pour 52 % des magistrats qui ont répondu et n'a aucune influence pour 46 % d'entre eux. Une plus forte sensibilité sociale, une meilleure aptitude à la médiation et une plus grande capacité d'organisation sont les principales raisons de l'influence positive de la présence féminine dans une fonction de direction.

Ces mêmes raisons ainsi que la plus grande capacité de médiation avec le personnel administratif sont aussi les principales raisons de l'influence positive de la présence féminine dans une fonction de responsabilité intermédiaire.

– 53 % des magistrats qui ont répondu considèrent que la présence féminine dans les organismes électifs institutionnels (ex : commission d'avancement, CSM) a une influence positive et 45 % qu'elle n'a aucune influence.

Chapitre III

**LA DISCIPLINE
DES MAGISTRATS**

Section 1

L'activité des formations disciplinaires

Durant la période considérée, la formation du siège a été nouvellement saisie à neuf reprises dont sept saisines au fond et deux demandes d'interdiction temporaire.

Cinq l'étaient à l'initiative du garde des sceaux, quatre à celle d'un premier président.

Huit décisions ont été rendues dont quatre au fond ; un sursis à statuer a été prononcé. Les affaires jugées ont donné lieu à un refus d'accorder l'honorariat, à un retrait des fonctions avec déplacement d'office, à une constatation du bénéfice de l'amnistie et à une mise à la retraite d'office.

La formation du parquet a rendu trois avis, dont l'un sur saisine d'un procureur général et a proposé une révocation sans suspension des droits à pension, une mise à la retraite d'office, et une réprimande (décisions et avis en annexe).

SIÈGE		PARQUET	
Saisines du Conseil	9	Saisines du Conseil	2
Décisions d'interdiction temporaire	4	Décision d'interdiction temporaire	-
Affaires jugées au fond	4	Avis rendus	3
Sursis à statuer	1		
Dossiers en cours	4	Dossiers en cours	1

Section 2

Les questions particulières posées en matière disciplinaire

L'INTERDICTION PROVISOIRE DES FONCTIONS DU MAGISTRAT, SUR SAISINE DISCIPLINAIRE D'UN CHEF DE COUR

A l'occasion d'une saisine disciplinaire par un chef de cour en application de l'article 50-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 créé par la loi organique du 25 juin 2001, le Conseil dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège s'est interrogé pour savoir s'il y avait lieu de mettre en œuvre les dispositions de l'article 51, alinéa 3, modifié qui prévoient que le Conseil supérieur de la magistrature, saisi en matière disciplinaire, peut d'office « interdire au magistrat incriminé [...] l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive ».

En effet, indépendamment de ce pouvoir propre, le Conseil ne peut être saisi que par le garde des sceaux, sur le fondement de l'article 50 de l'ordonnance, d'une demande d'interdiction temporaire d'un magistrat qui fait l'objet d'une enquête préalablement à une poursuite disciplinaire. La réforme statutaire de juin 2001 n'a pas prévu que les chefs de cour pourraient faire la même demande.

La formation du siège du Conseil a estimé qu'il lui appartenait, lorsqu'elle était saisie par un chef de cour d'une poursuite disciplinaire dirigée contre un magistrat, d'examiner d'office, sur le fondement de l'article 51 alinéa 3 précité, l'éventuelle nécessité d'interdire à ce magistrat d'exercer ses fonctions. Elle a estimé aussi qu'elle devait dans ce cas solliciter l'avis des chefs hiérarchiques du magistrat concerné.

En l'espèce le Conseil a estimé que cette mesure ne se justifiait pas au regard des circonstances et de l'espèce considérée.

L'intérêt du service et l'urgence demeurent les conditions nécessaires à la prise d'une telle mesure.

LA NON-ATTRIBUTION ET LE RETRAIT DE L'HONORARIAT

Le Conseil a été amené à statuer sur les poursuites engagées à l'encontre d'un magistrat, dont la sanction disciplinaire prononcée alors qu'il était en activité, avait été annulée par le Conseil d'Etat.

Ce magistrat ayant atteint la limite d'âge lors de sa comparution devant la formation du siège, celle-ci a été conduite à se référer aux dispositions de l'article 77, alinéa 2, de l'ordonnance qui dispose :

« Si, lors de son départ à la retraite le magistrat fait l'objet de poursuites disciplinaires, il ne peut se prévaloir de l'honorariat avant le terme de la procédure disciplinaire et l'honorariat peut lui être refusé dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa. »

Le Conseil de discipline a ainsi émis l'avis que l'honorariat devait être refusé à ce magistrat.

En outre, aux termes de l'article 79, « le retrait de l'honorariat peut être prononcé pour des motifs tirés du comportement du magistrat honoraire depuis son admission à la retraite ou pour des faits constitutifs d'une faute disciplinaire au sens de l'article 43, commis pendant la période d'activité du magistrat, s'ils n'ont été connus du ministre de la justice qu'après l'admission à la retraite ».

Dans ce cas, il s'agit d'une sanction disciplinaire et « l'honorariat ne peut être retiré que dans les formes prévues au chapitre VII », c'est-à-dire conformément à la procédure prévue en matière disciplinaire.

En revanche, chacune des formations du Conseil a été récemment amenée à rendre un avis à la demande du garde des sceaux sur le fondement de l'article 77, alinéa 1, du statut qui dispose que « l'honorariat peut être refusé au moment du départ à la retraite du magistrat par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis du Conseil supérieur de la magistrature ».

Il s'agissait, dans chacun des cas, d'une saisine consécutive à une mise à la retraite d'office prononcée par le Conseil à titre de sanction disciplinaire prévue à l'article 45 (6^e) du statut de la magistrature.

Le Conseil a estimé que s'agissant d'une décision administrative de refus d'accorder l'honorariat, qui relevait du garde des sceaux, la formation non disciplinaire du Conseil était compétente pour rendre un tel avis.

Néanmoins, une telle décision faisant grief, elle devait être motivée ainsi que le prévoit l'article 77, mais aussi précédée de l'audition de l'intéressé si celui-ci, mis en mesure de le faire, en exprimait le souhait.

Section 3

L'élaboration d'un recueil des décisions disciplinaires

Ainsi qu'il le préconisait dans sa contribution à la réflexion sur la déontologie du 2 octobre 2003, le Conseil a engagé, avec l'appui de la Cour de cassation, l'élaboration d'un recueil des décisions rendues en matière disciplinaire depuis 1946.

Chapitre IV

**LES MISSIONS
TRANSVERSALES
DU CONSEIL**

Selon une pratique désormais éprouvée, les deux formations – siège et parquet – du Conseil supérieur de la magistrature se sont retrouvées à dix sept reprises pour la période considérée, en réunion plénière. Schématiquement rappelés, les travaux de ces rencontres ont plus spécialement porté sur :

- la réflexion sur les problèmes communs aux magistrats du siège et du parquet ;
- l'harmonisation des pratiques des deux formations ;
- les critères appliqués pour la nomination des magistrats ;
- la préparation des contributions et avis⁽⁷⁾ ;
- la préparation du rapport d'activité ;
- la préparation et l'organisation des missions d'information ;
- le compte rendu des réunions du réseau européen des Conseils de la justice (RECJ) ;
- les relations publiques : invitation de personnalités.

En application des dispositions de l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, le Conseil supérieur de la magistrature a effectué au cours de la période de référence huit missions d'information dans les cours et tribunaux de métropole et d'outre-mer.

Ces déplacements ont pour objet d'informer les magistrats des méthodes et des réflexions du Conseil et de parvenir à une meilleure connaissance de leurs préoccupations et souhaits ainsi que de ceux des fonctionnaires et auxiliaires de justice qui travaillent dans le ressort des juridictions visitées.

(7) – contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats du 2 octobre 2003 à l'intention de la Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature présidée par M. Jean Cabannes,

– avis du 11 mars 2004 sur les mesures qui pourraient être prises pour mieux garantir l'autorité judiciaire contre la mise en cause injustifiée de tel ou tel de ses membres ;

– avis du 28 avril 2004 sur l'ensemble des questions abordées dans le rapport de la mission d'enquête administrative confiée au vice-président du Conseil d'Etat, au premier président de la Cour de cassation et au premier président de la Cour des comptes sur « la sécurité des palais de justice, l'organisation des procès et la protection des magistrats ».

Section 1

Les missions d'information

COUR D'APPEL	DATE	JURIDICTIONS VISITÉES
Aix-en-Provence	6-7-8-9-10 octobre 2003	CA d'Aix-en-Provence, TGI d'Aix-en-Provence, TGI de Digne, TGI de Draguignan, TGI de Nice, TGI de Toulon et TGI de Grasse
Colmar	6-7 octobre 2003	CA de Colmar TGI de Colmar et TGI de Strasbourg
Metz	8-9 octobre 2003	CA de Metz, TGI de Metz et TGI de Sarreguemines
Bastia	26-27-28 janvier 2004	CA de Bastia, TGI de Bastia et TGI d'Ajaccio
Nîmes	26-27-28 janvier 2004	CA de Nîmes, TGI de Nîmes, TGI d'Avignon, et TGI de Privas
Nouméa	16 mars – 1 ^{er} avril 2004	CA et TPI de Nouméa Sections détachées de Koné et Lifou – TPI de Mata-Utu
Papeete	19 mars – 2 avril 2004	CA et TPI de Papeete Sections détachées de Nuku-Hiva et Raiatea
Angers	3-4-5 mai 2004	CA d'Angers, TGI d'Angers, TGI de Saumur, TGI de Laval et TGI du Mans
Rouen	3-4-5 mai 2004	CA de Rouen, TGI de Rouen, TGI de Dieppe et TGI d'Evreux

Section 2

Les réceptions de personnalités et de délégations étrangères

18 septembre 2003	Réception de Mme Ceccaldi, conseiller du ministre de la Justice
6 novembre 2003	Réception de M. Burgelin, procureur général près la Cour de cassation et de Mme Gulphe-Berbain, secrétaire général
4 décembre 2003	Réception de M. Raysseguier, inspecteur général des services judiciaires
5 février 2004	Réception de M. Jossa, directeur de l'administration générale et de l'équipement
4 mars 2004	Réception de M. Badinter, sénateur.
3 juin 2004	Réception de M. Mellottée, conseiller technique à la présidence de la République
3 juin 2004	Réception de Mme Nicole Guedj, secrétaire d'Etat aux droits des victimes
9 septembre 2004	Réception de M. Le Mesle, directeur du cabinet du garde des sceaux
23 septembre 2004	Réception de Mme Laurence Pecaut-Rivolier, présidente de l'association nationale des juges d'instance
21 octobre 2004	Réception de M. Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'Etat

LES MISSIONS TRANSVERSALES DU CONSEIL

Les réceptions de délégations étrangères

10 octobre 2003	Réception du directeur du service des justiciables et de la politique du ministère des affaires constitutionnelles de Grande-Bretagne
16 octobre 2003	Réception d'une délégation russe
21 octobre 2003	Réception d'une délégation slovaque
30 octobre 2003	Réception d'un juge des affaires criminelles auprès du tribunal de première instance de la municipalité de la Matanza (Argentine)
13 février 2004	Réception du ministre de la justice du Vietnam et d'une délégation vietnamienne
11 mars 2004	Réception d'une délégation de la Cour suprême de Thaïlande
8 avril 2004	Réception du Conseil supérieur de la justice d'Albanie
8 juin 2004	Réception d'une délégation chinoise
17 juin 2004	Réception d'une délégation turque
22 juin 2004	Réception du procureur général de la République de Hongrie
24 juin 2004	Réception d'un député au parlement colombien
16 juillet 2004	Réception d'une délégation éthiopienne

Section 3

Les interventions des membres du Conseil à l'extérieur

DATES	LIEU DE L'INTERVENTION
1 ^{er} octobre 2003	Intervention à l'ENM Bordeaux : rôle et jurisprudence du CSM en matière disciplinaire
22, 23 et 24 octobre 2003	Missions d'étude auprès des conseils supérieurs et des autorités judiciaires en Italie (Rome) et en Espagne (Madrid)
13, 14 et 15 novembre 2003	Conférence de la Haye : Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)
9 décembre 2003	Intervention à l'école supérieure de journalisme de Lille sur le thème « Mieux travailler avec les magistrats»
22 janvier 2004	Intervention à l'ENM : cycle « Connaissance de la justice française destinée aux magistrats étrangers »
30 janvier 2004	Réunion à Bruxelles du comité de pilotage du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)
10 mars 2004	Intervention à l'ENG : évaluation des magistrats et fonctionnaires
12 mars 2004	Réunion à Madrid du comité de pilotage du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)
21 avril 2004	Réception d'une délégation du Conseil par le groupe de travail sur la création d'un Conseil national des tribunaux de commerce
20 et 21 mai 2004	Conférence de Rome – Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)
2 et 3 juin 2004	Participation à un colloque au Québec : congrès du barreau du Québec
8 juin 2004	Deuxièmes rencontres sénatoriales de la justice
13 octobre 2004	Intervention à l'ENM Paris : session de réflexion sur le parquet
29 octobre 2004	Intervention à l'ENM Paris : session « éthique et déontologie des magistrats »

Section 4

La participation du Conseil au Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)

En 2004, les relations internationales du Conseil ont été marquées par sa participation à la création et au fonctionnement du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), officiellement fondé à Rome le 20 mai 2004.

La création de ce réseau a été décidée par une conférence ayant réuni à La Haye, en octobre 2003, des membres de Conseils de la Justice, Courts Services, organes assimilés et observateurs des systèmes judiciaires ne comportant pas de tels organes, représentant 22 Etats membres et candidats membres de l'Union Européenne. Elle a été préparée par un comité de pilotage composé de la Belgique, de la France, de l'Irlande, de l'Italie et des Pays-Bas.

Motivée par la nécessité de faciliter la coopération, le dialogue et l'échange d'informations entre ces organismes, cette création a été formalisée par l'adoption d'une charte énumérant les principaux objectifs du réseau :

- analyse des structures et compétences des organismes membres et échange d'informations ;
- échange d'expériences sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs judiciaires ;
- thèmes relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire et autres questions d'intérêt commun ;
- fourniture d'expertise et de propositions aux institutions de l'Union Européenne et autres organisations nationales et internationales.

Les organes directeurs du réseau sont renouvelés tous les deux ans et comportent une présidence, actuellement assurée par l'Italie, un secrétariat général, confié aux Pays-Bas, et un comité de pilotage dont la composition initiale a été complétée par la Pologne.

L'activité du RECJ a aussitôt débuté par la création de cinq groupes de travail dirigés par l'un des Conseils et consacrés aux thèmes suivants :

- site WEB du RECJ (Espagne) ;
- missions des Conseils (Italie) ;
- évaluation des juges (France) ;
- système de gestion des affaires judiciaires (Grande-Bretagne) ;
- relations extérieures du RECJ (Pays-Bas).

Le thème du groupe de travail dirigé par le Conseil français, dont l'actualité est apparue forte aux membres du réseau, a attiré de nombreux participants (15 membres ou observateurs représentés par 34 personnes) ; l'objectif fixé est de recueillir, de présenter et de comparer les informations utiles sur les systèmes d'évaluation des magistrats actuellement en vigueur parmi les membres du RECJ.

Dès les premières réunions de ce réseau, son utilité est apparue indubitable. Permettant à chacun de ses membres de confronter informations et expériences, il leur apporte le bénéfice d'une démarche collective de coopération européenne dans un domaine où elle faisait jusqu'à présent défaut. La participation du Conseil supérieur de la magistrature au fonctionnement du RECJ est une étape très importante de son évolution ; actif au sein de son comité de pilotage et des groupes de travail, il y marque la place de l'institution judiciaire française.

Il est ainsi amené à inscrire ses activités dans une dimension internationale beaucoup plus marquée. Dans une période caractérisée par la création de nombreux Conseils de la Justice, de la magistrature ou organes assimilés, il recueille des informations utiles sur les attributions, les activités, le fonctionnement et les moyens de ses homologues lui permettant d'enrichir sa réflexion sur ces thèmes.

Il peut également s'informer sur les pratiques des autres Conseils dans chacun de ses domaines d'activité et nourrir ses travaux d'analyses comparatives qu'en témoigne la partie du présent rapport consacrée à l'évaluation des magistrats.

Seconde partie :



**L'ÉVALUATION
DES MAGISTRATS**

Au cours des dernières années, des exigences croissantes se sont manifestées à l'égard de l'institution judiciaire. Parmi ces exigences, les valeurs de qualité et d'efficacité sont apparues au premier plan aux côtés de celles d'indépendance et d'impartialité qui les sous-tendent. Développer ces valeurs peut difficilement se concevoir sans que se pose la question de la pertinence du système d'évaluation des magistrats qui les servent.

Utilisateur des évaluations individuelles des magistrats dans ses attributions relatives à leur nomination, le Conseil supérieur de la magistrature y attache d'autant plus d'importance qu'elles doivent normalement le mettre en mesure d'apprécier les qualités des candidats et leur adéquation aux postes concernés.

Ayant déjà évoqué cette question dans ses rapports d'activité pour les années 1995 et 1999, le Conseil souhaite aujourd'hui contribuer à une réflexion indispensable sur un système d'évaluation qui n'a pas évolué depuis les années 1992-1993 et dont il est parfois amené à constater certaines limites. L'actualité de cette réflexion est confortée par le choix fait au sein du Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), dont le Conseil supérieur de la magistrature est membre, de consacrer l'un de ses groupes de travail à ce thème.

L'approche comparatiste apparaît en effet utile : alors que certains systèmes judiciaires étrangers sont dépourvus de mécanismes d'évaluation individuelle des magistrats, d'autres ont adopté des solutions sensiblement différentes de celles retenues en France. Par ailleurs, des démarches innovantes sont actuellement en cours à l'étranger afin d'améliorer les dispositifs existants⁽⁸⁾.

Il apparaît dès lors utile au Conseil d'illustrer cette diversité avant d'analyser le système d'évaluation individuelle des magistrats actuellement en vigueur en France et de proposer d'y apporter certaines améliorations.

(8) Les données relatives aux systèmes étrangers ont été notamment recueillies dans le cadre du RECJ.

Chapitre I^{er}

**LA DIVERSITÉ DES SYSTÈMES
D'ÉVALUATION INDIVIDUELLE
DES MAGISTRATS**

Ni la nécessité, ni les objectifs de l'évaluation individuelle des magistrats ne suscitent actuellement de véritables débats au sein de l'institution judiciaire française. Pourtant, des interrogations portant sur la valeur du système sont perceptibles et les différences constatées dans les dispositifs mis en œuvre d'un système judiciaire à l'autre les alimentent. Sans qu'elle détermine les conclusions de la réflexion engagée, l'analyse de ces différences présente l'intérêt de mieux faire apparaître la logique d'un système national d'évaluation.

Pour le Conseil, la diversité des systèmes judiciaires et des dispositions statutaires régissant les magistrats, qui découlent de traditions historiques et culturelles fortes, fonde évidemment ces différences. Mais au-delà de ce constat, il lui paraît utile de dégager les principales finalités des systèmes d'évaluation des magistrats mis en œuvre dans la mesure où elles en déterminent les caractéristiques.

Section 1

Diversité et finalités des systèmes d’évaluation

La notion d’« évaluation des magistrats » se comprend *a priori* comme étant relative à l’appréciation de l’activité individuelle des magistrats, par opposition à l’évaluation de l’activité des juridictions. Au-delà, l’analyse revèle la diversité des dispositions statutaires régissant la situation des magistrats.

L’évaluation individuelle, considérée comme naturelle dans les systèmes marqués par l’existence d’un corps de magistrats relevant de la fonction publique et régis par une organisation de carrière, ne l’est pas dans les systèmes où le recrutement s’effectue parmi des professionnels du droit expérimentés non soumis à des mécanismes de promotion. Ainsi, au Royaume-Uni et en Irlande, il n’existe pas d’évaluation individuelle du juge. De même, dans les systèmes judiciaires du nord de l’Europe (Danemark, Finlande, Suède), les juges ne font pas l’objet d’une évaluation individuelle. Seul existe un dispositif d’évaluation de la juridiction reposant sur des critères quantitatifs et qualitatifs.

L’examen comparé des systèmes d’évaluation individuelle des magistrats auquel le Conseil a procédé peut être résumé par la distinction des finalités principales qui les sous-tendent : d’une part, le déroulement de la carrière du magistrat, et, d’autre part, l’amélioration de la qualité de la justice. Dans les systèmes judiciaires où les magistrats sont soumis à une carrière reposant sur la promotion au mérite, l’évaluation individuelle est principalement organisée en fonction de la première finalité. Dans d’autres systèmes nationaux, la seconde finalité est seule présente et le principe même d’une appréciation individuelle versée au dossier du magistrat est totalement exclu. Ces deux finalités, examinées ci-après par le Conseil, ne sont cependant pas toujours exclusives l’une de l’autre et leurs places respectives dans un système donné déterminent en fait l’organisation et les principes de l’évaluation des magistrats.

Section 2

Evaluation individuelle du magistrat et déroulement de carrière

De nombreux textes internationaux de référence ont admis la légitimité du principe de l'appréciation du mérite des magistrats qu'il s'agisse de juges ou de membres du ministère public, mais en l'analysant essentiellement sous l'angle du déroulement de leur carrière⁽⁹⁾.

« Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité »⁽¹⁰⁾.

« Les Etats doivent prendre les mesures pour que [...] le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du ministère public soient fondés sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience ; »⁽¹¹⁾.

Les liens entre évaluation des magistrats et déroulement de carrière ne concernent évidemment pas deux situations clairement identifiables :

- les systèmes judiciaires, déjà évoqués, dans lesquels la notion de carrière n'existe pas pour des juges choisis parmi des praticiens juristes expérimentés et n'ayant pas en principe vocation à un avancement ;
- les systèmes judiciaires dont les juges, bien que régis par une carrière, sont exclusivement promus à l'ancienneté.

(9) Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985), recommandation R (1994) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges du 13 octobre 1994, Charte européenne sur le statut des juges (juillet 1998), Recommandation R (2000) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

(10) Recommandation R (1994) 12 précitée.

(11) Recommandation R (2000) 19 précitée.

Contrairement aux idées reçues, ces derniers systèmes n'excluent pas tous l'évaluation individuelle : celle-ci constitue alors seulement un outil de gestion de l'administration de la justice et répond à la seconde finalité évoquée précédemment. L'illustration de la variété des situations peut être fournie par l'exemple espagnol dans lequel les critères quantitatifs individuels d'activité des juges sont très développés ; ils servent à l'analyse du fonctionnement des juridictions, n'ont aucune incidence sur la carrière mais peuvent cependant être utilisés en cas d'enquête disciplinaire. Toutefois, le Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol réfléchit actuellement à une réforme de ce système.

Lorsque le déroulement d'une carrière n'est pas soumis au seul critère de l'ancienneté et que l'on veut éviter des choix guidés par des considérations étrangères à des critères objectifs de qualité, la promotion des magistrats ne peut être assurée sans une évaluation de leurs mérites. Dès lors, de nombreuses questions découlent inévitablement de la nécessité d'une évaluation rigoureuse pour assurer une appréciation comparée des candidats à une nomination et/ou à une promotion. Elles portent non seulement sur les modalités d'élaboration et la définition des « critères objectifs », ainsi que sur le contrôle régulier de leur pertinence, mais aussi sur la détermination de l'autorité d'évaluation, la procédure suivie et les possibilités de contestation de l'évaluation fixée.

Les réponses à ces questions varient d'un système à l'autre : quelques exemples le démontreront

1. Ainsi, en Italie, le déroulement de carrière des magistrats est scandé par des évaluations effectuées par le Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition des chefs de juridiction et avis d'un « conseil judiciaire », organe électif composé de magistrats et placé auprès de chaque cour d'appel. Ces évaluations interviennent à la fin de la période de formation puis à chaque stade significatif de la carrière : deux ans après l'entrée dans la magistrature pour les magistrats de tribunaux, onze ans après la nomination comme magistrat de tribunal pour l'accès à la cour d'appel et sept ans après la nomination en cour d'appel pour l'accès aux fonctions de cassation. Pour l'accès aux

fonctions « directives supérieures », l’appréciation intervient huit ans après l’obtention de l’attestation d’aptitude aux fonctions de cassation.

Le contenu des paramètres d’évaluation est défini de manière générale par la loi⁽¹²⁾ et précisé par deux circulaires du Conseil qui en a confié le suivi d’application à l’une de ses commissions internes. Chargée de proposer des mécanismes d’évaluation homogène orientés vers la connaissance de la capacité professionnelle effective du magistrat, cette commission est compétente pour suivre les questions de définition et de gestion des systèmes d’évaluation. Le Conseil a ainsi imposé aux conseils judiciaires un système uniforme de formulation des avis, fondé sur les rapports des chefs de juridiction, les statistiques de la juridiction, les avis recueillis au cours d’auditions, diverses informations portées à la connaissance du conseil judiciaire et l’auto-évaluation du magistrat.

Outre ces évaluations dont le rythme est préalablement défini, des évaluations spécifiques interviennent avant tout changement de fonctions ou nomination à un poste de chef de juridiction. Pour certains observateurs, cependant, la portée des évaluations effectuées est réduite, notamment en raison de la place prépondérante que paraît occuper le critère de l’ancienneté dans le déroulement de carrière. Des projets de réforme de ce système d’évaluation sont actuellement en cours d’élaboration.

2. En Belgique, le principe d’une évaluation des magistrats est prévu par la Constitution mais n’a été mis en œuvre que par la loi du 22 décembre 1998 qui a créé un système d’évaluation poursuivant deux objectifs : identifier les dysfonctionnements individuels et permettre une appréciation comparative des magistrats. Par ce système, le législateur entendait instaurer un contrôle périodique de la qualité interne de chaque juridiction. Tous les magistrats professionnels affectés en juridiction, à l’exception des « chefs de corps », sont soumis à une évaluation soit dans le cadre de leurs « mandats », soit de manière périodique

(12) Magistrat de tribunal : équilibre, préparation, capacité, activité, diligence, aptitude aux fonctions d’investigation et de jugement ; magistrat d’appel : activité, capacité, diligence, et préparation ; magistrat de cassation et fonctions directives : préparation et capacité technique professionnelle, activité et diligence.

pour les magistrats non titulaires de mandats⁽¹³⁾. L’évaluation des mandats a lieu à la fin de chaque période pour laquelle ils ont été octroyés. L’évaluation périodique a lieu un an après la prestation de serment puis tous les trois ans.

L’évaluation porte sur la manière dont les fonctions sont exercées, à l’exception du contenu de toute décision judiciaire, et repose sur des critères et un système de pondération chiffrée fixés par arrêté⁽¹⁴⁾. Elle comporte des « entretiens de fonctionnement » avec le chef de juridiction compétent, l’intervention d’un collège d’évaluateurs, comportant le chef de juridiction et deux autres magistrats appartenant au siège ou au parquet de la même juridiction, la possibilité de demander au magistrat une auto-évaluation, l’attribution finale au magistrat d’une mention « très bon », « bon », « suffisant » ou « insuffisant » dans l’évaluation périodique et « bon » ou « insuffisant » dans l’évaluation des mandats⁽¹⁵⁾. L’attribution de la mention « insuffisant » dans l’évaluation périodique entraîne des conséquences financières. Un mandat ne peut être renouvelé si le magistrat n’obtient pas la mention « bon ». Le magistrat reçoit la notification de son évaluation provisoire et peut adresser des remarques écrites jointes à son dossier d’évaluation mais il ne dispose d’aucun mécanisme de recours contre l’évaluation définitive.

Après avoir réalisé une enquête sur ce dispositif d’évaluation, le Conseil supérieur de la justice belge en a proposé la modification en 2004. Selon ses promoteurs, le nouveau système

(13) Liste des mandats : a) mandats adjoints : vice-président de tribunal de première instance, du tribunal du travail ou du tribunal de commerce, premier substitut du procureur du Roi, premier substitut de l’auditeur du travail, président de chambre et avocat général de cour d’appel ou de cour du travail, président ou président de section à la Cour de cassation, premier avocat général près la Cour de cassation ; b) mandats spécifiques : juge d’instruction, juge du tribunal de la jeunesse, juge des saisies, juge d’appel de la jeunesse, magistrat d’assistance, magistrat fédéral.

(14) Critères d’évaluation communs au siège et au parquet : connaissances juridiques requises pour les matières traitées, efficience et efficacité dans le travail, aptitude à la communication et qualité de l’expression, esprit de décision, éthique professionnelle, collégialité, maîtrise de soi, intérêt pour une formation continue, faculté d’adaptation, ouverture d’esprit et engagement ; critères supplémentaires pour le parquet : politique criminelle et aptitude à travailler dans une structure hiérarchique.

(15) Le chef de corps effectue seul l’évaluation pour les juridictions dans lesquelles le cadre des magistrats du siège ou celui du parquet comporte moins de cinq membres.

d'évaluation, qui n'aurait plus pour objet de permettre une appréciation comparative des magistrats, n'aurait qu'une utilité indirecte dans la procédure de nomination. En pratique, l'évaluation avait d'ailleurs perdu de son importance dans le processus de nomination, les commissions de nomination du Conseil supérieur de la justice n'y accordant que peu d'importance au motif qu'il conviendrait de distinguer la manière dont le magistrat concerné « fonctionne » au sein de la juridiction et les compétences ou aptitudes dont il pourrait faire preuve en vue d'une future nomination⁽¹⁶⁾. Dans le nouveau système proposé, l'entretien du magistrat avec le collège d'évaluateurs devrait aboutir à un procès-verbal d'accord sur le « fonctionnement » du magistrat au sein de la juridiction ainsi que ses attentes et ses demandes ; ce constat d'accord pourrait fixer les objectifs pour la période à venir et définir la date à laquelle l'évaluation de leur réalisation interviendra (délai maximum de trois ans). A la date prévue, un entretien d'évaluation aurait lieu pour constater la réalisation des objectifs et fixer une nouvelle échéance pour de nouveaux objectifs ou, en cas de non-réalisation, pour analyser les causes de l'échec et fixer une nouvelle échéance dans un délai maximum d'un an.

3. L'exemple lituanien, peu connu, illustre le mouvement de réforme des dispositifs d'évaluation en cours dans de nombreux pays⁽¹⁷⁾.

Alors que les juges lituaniens n'étaient soumis qu'à deux évaluations pendant toute la durée de leur carrière, une réforme intervenue en 2004 leur impose dorénavant deux évaluations au cours des cinq premières années, complétées par une évaluation à chaque changement de grade et au minimum une évaluation dix ans après la dernière effectuée. Par ailleurs, des évaluations exceptionnelles peuvent être décidées à tout moment afin d'attirer l'attention du juge sur les points négatifs de son activité et lui proposer les moyens d'améliorer sa qualité professionnelle.

(16) Toutefois, les commissions de nomination disposent d'un avis écrit du chef de corps sur le magistrat candidat dans le cadre de la procédure de nomination.

(17) Des réformes du système d'évaluation des magistrats de carrière sont en cours d'élaboration ou sont entrées récemment en vigueur notamment en Belgique, Italie, Hongrie, Roumanie, Lituanie.

Ces évaluations sont confiées à une commission d’évaluation composée de juges du tribunal régional pour les tribunaux d’arrondissement, de juges de la cour d’appel de Lituanie pour les tribunaux régionaux et de juges de la Haute Cour pour les juges de la cour d’appel. L’évaluation analyse les connaissances théoriques du juge, ses connaissances pratiques, son efficacité et sa célérité, ses qualités personnelles (aptitudes à l’écoute et à la direction des débats, aptitudes à l’organisation, ponctualité, intégrité, respect des règles éthiques, etc.).

Les éléments relatifs à la qualité et à l’efficacité du juge sont obtenus par l’examen de décisions choisies aléatoirement, l’examen statistique de l’activité (y compris le résultat des recours exercés), l’analyse des décisions de l’instance supérieure portant sur les décisions du juge, l’examen de la formation professionnelle suivie, l’opinion de tiers (collègues du juge et fonctionnaires de la juridiction, membres de l’instance supérieure), l’analyse de la description écrite de son activité par le juge évalué. Le juge comparait devant la commission d’évaluation et est entendu sur le fondement du rapport préparé par l’un de ses membres. Les conclusions écrites de la commission sont versées au dossier individuel du juge qui a la possibilité de présenter des observations écrites. Ces évaluations sont utilisées par la commission de sélection et le Conseil des tribunaux qui interviennent en Lituanie dans le processus de nomination des juges.

Ces divers exemples permettent de mieux préciser les spécificités des systèmes d’évaluation individuelle fondés sur la finalité du déroulement de carrière tant au regard des caractéristiques de l’évaluation qu’au regard de la procédure suivie.

1. Cette finalité implique qu’une appréciation continue des magistrats puisse intervenir.

Quels que soient le niveau et l’auteur des normes fixant les modalités de l’évaluation, le contenu de l’évaluation est d’abord défini de manière à permettre d’assurer un suivi dans le temps des performances du magistrat ainsi qu’une comparaison entre les magistrats candidats à un même poste, à la différence des systèmes centrés sur la qualité de la justice. Ensuite, contrairement à ce qui se passe dans les systèmes de sélection, l’évaluation n’implique pas de comparaison entre les candidats, mais une évaluation continue des performances du magistrat dans le temps.

rement à l'appréciation individuelle anonymisée propre à ces derniers systèmes, la caractéristique principale de l'évaluation destinée à la carrière est son versement au dossier du magistrat servant aux décisions de nomination.

Enfin, une telle évaluation des magistrats comporte une fréquence liée aux impératifs de carrière (franchissement de grade, changement de fonctions, etc.).

2. En ce qui concerne la procédure, les systèmes fondés sur la finalité « carrière » reposent sur une évaluation « interne », effectuée selon les cas soit par les supérieurs hiérarchiques, soit par un organe collégial selon des modalités très variables, et non sur une évaluation « externe » susceptible d'être confiée à des personnes non membres du corps judiciaire. Les procédures d'évaluation axées sur la carrière du magistrat présentent en outre, selon des modalités variables, un caractère contradictoire permettant à l'intéressé de pouvoir faire valoir ses arguments compte tenu des conséquences de l'évaluation. Ce caractère contradictoire, qui n'existe pas dans les systèmes centrés sur la qualité de la justice, est le plus souvent complété par un mécanisme de recours répondant à des règles variables.

Section 3

Evaluation individuelle du magistrat et évaluation de la qualité de la justice

Dans de nombreux systèmes européens se développent des procédures tendant à accroître l’efficacité des juridictions par des mécanismes d’évaluation qualitative et quantitative de leur activité. Historiquement, la plupart des pays qui se sont dotés depuis plusieurs années d’un système d’évaluation de la qualité de la justice sont ceux où les magistrats ne sont pas soumis à un déroulement de carrière et n’ont pas vocation à l’avancement. Toutefois cette distinction entre les systèmes d’évaluation basés sur le déroulement de carrière et ceux orientés vers l’amélioration de la qualité de la justice tend à s’estomper.

Ainsi, en France, où la carrière des magistrats repose sur un système d’évaluation individuelle, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 met l’indicateur de performance au cœur du nouveau système d’allocation des crédits publics et pose le problème de l’évaluation de l’activité des juridictions : la justice devra rendre compte des moyens mis à sa disposition et démontrer qu’elle en a fait le meilleur usage, que les moyens ont été répartis à partir d’une analyse des besoins et d’engagements sur des objectifs.

De tels mécanismes d’évaluation de la justice et de son efficacité impliquent nécessairement l’évaluation de la qualité « professionnelle » de la justice, c’est à dire de la qualité individuelle des magistrats tant il est vrai que la qualité de leur travail est un élément essentiel de la qualité de la justice. Cet aspect renvoie à la formation des magistrats, aux critères d’accès à la profession mais aussi aux qualités personnelles dont ils font preuve dans leurs contacts avec les justiciables et autres professionnels de la justice.

L’examen des différentes expériences étrangères révèle que les procédures d’évaluation de la qualité de la justice peuvent répondre à différentes finalités. Il peut s’agir ici de réduire les délais de jugement, alors qu’ailleurs il s’agira de permettre aux

juridictions de disposer « en interne » d'un outil de gestion rationnelle de leurs ressources. Dans d'autres systèmes, il s'agira de permettre aux magistrats de disposer d'un outil pour réfléchir à leur pratique et voir comment elle pourrait être améliorée. Quelle que soit cependant la finalité recherchée, toutes les procédures d'évaluation de la qualité actuellement mises en œuvre impliquent la nécessité de procéder préalablement à des choix institutionnels quant à la définition des critères et indicateurs de qualité, quant à la mise en œuvre des procédures d'évaluation ou encore quant à l'utilisation des données recueillies dans le cadre de l'évaluation.

LA DÉFINITION DES NORMES DE QUALITÉ

Alors que la définition de normes de qualité permettant d'évaluer les performances des juridictions et des magistrats qui les composent peut être source de tensions et d'incompréhension au regard des objectifs que s'assignent les utilisateurs de ces indicateurs de qualité, la question de la nature et de la composition de l'instance chargée de formuler les normes apparaît déterminante à la fois du point de vue du contenu de la norme et du point de vue de l'acceptation ultérieure du système d'évaluation par les magistrats. Pour le politique, l'évaluation de la qualité est présentée comme un outil de transparence démocratique qui peut servir à légitimer des politiques publiques et à améliorer la gestion budgétaire, tandis que les magistrats, invoquant leur indépendance, craignent d'être surveillés au cœur même de leur activité et d'être soumis à un impératif de productivité.

Dans plusieurs expériences étrangères, la conception des normes de qualité a été confiée à un organisme indépendant.

Aux Etats-Unis, la mise au point des *Trial Courts Performance Standards* (TCPS), qui a débouché sur un système d'évaluation de la qualité des tribunaux de première instance des Etats fédérés, a été supervisée par le *National Center for State Courts* (NCSC), qui est un organisme indépendant, à but non lucratif, chargé de la formation et de la recherche pour le système judiciaire des Etats.

Aux Pays-Bas, c'est le « Conseil de la justice », organisme indépendant, qui est chargé de ces missions. Dans le prolongement du « Programme pour le renforcement de la qualité de la justice » (PVRO) 1999-2002 qui comprenait une partie sur la « qualité professionnelle », la justice néerlandaise a en effet mis en place un système d'évaluation de la performance comportant des indicateurs de qualité. Ces normes sont conçues comme un outil à la disposition des juridictions pour qu'elles puissent mieux connaître leurs propres pratiques et les améliorer.

En Angleterre, c'est à une nouvelle institution, le *Civil Justice Council*, qu'a été confiée la tache de superviser la mise en œuvre de la réforme de la justice et notamment d'examiner les mesures de nature à rendre le système de la justice civile plus accessible et plus efficace.

Au Danemark, la *Danish Court Administration*, institution administrative indépendante qui gère le budget et contrôle la bonne administration des juridictions, a élaboré un système d'évaluation de la productivité des juridictions permettant un meilleur contrôle de l'attribution des budgets et des aides qu'il convient d'apporter aux juridictions pour améliorer leur fonctionnement.

En Espagne, alors que l'évaluation individuelle ne joue aucun rôle dans la carrière des magistrats soumise au seul mécanisme de l'ancienneté, le Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol, organe élu d'administration du corps judiciaire, a élaboré des critères quantitatifs tant pour suivre la charge de travail des juridictions (« modules d'entrée ») que pour déterminer le rendement de chaque magistrat (« modules de travail ») à la suite d'une vaste enquête sur l'état de la justice en Espagne. Les critères ainsi élaborés sont devenus un véritable outil de gestion de l'administration de la justice.

En Italie, dès 1999, le ministère de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature, dans le but de concevoir « un système d'indicateurs de qualité et d'efficacité », ont mis en place un groupe d'experts qui a élaboré un projet intitulé « Vers un monitorage des flux judiciaires » dont la mise en œuvre a débuté en janvier 2002 et est en cours d'expérimentation.

La question de l'indépendance de l'organisme chargé de définir et mettre en place les procédures de qualité, à la fois vis-à-vis de l'exécutif et vis-à-vis de l'autorité qui dispose du pouvoir de décider des évolutions de carrière des magistrats, mérite donc une attention particulière, tant en ce qui concerne le statut de cet organisme que son fonctionnement, et plus particulièrement les modalités de participation des magistrats aux travaux d'élaboration des normes de qualité. Aux Pays-Bas comme en Espagne ou en Finlande, le parti pris a été de confier l'élaboration des indicateurs de qualité à des magistrats, afin de mieux identifier les différentes pratiques professionnelles et de favoriser l'adhésion des magistrats au système d'évaluation. Cette approche peut apparaître réductrice en ce qu'elle prive les concepteurs des indicateurs de qualité d'autres points de vue sur le fonctionnement de la justice, tels ceux des usagers, victimes, avocats ou autres professionnels.

Aux Etats-Unis, l'élaboration des objectifs, des standards et des indicateurs s'est faite dans le cadre d'une commission mixte composée de magistrats, de responsables administratifs de tribunaux, d'un greffier, d'un universitaire ainsi que de chercheurs du NCSC, organisme chargé de la formation et de la recherche pour le système judiciaire des états.

Cette question de l'indépendance et de la composition de l'organisme chargé de formuler les normes de qualité ne peut être dissociée de celle relative à la mise en œuvre de ces normes.

LA MISE EN ŒUVRE DES NORMES DE QUALITÉ

Au Danemark et aux Pays-Bas, le système d'évaluation de la performance qui a été mis en place est fondé sur des normes conçues comme un outil à la disposition des juridictions pour qu'elles puissent mieux connaître leurs propres pratiques et les améliorer. Les performances constatées sont également utilisées au plan national pour l'allocation des ressources budgétaires et humaines.

Aux Pays-Bas, les résultats des évaluations menées par les juridictions ne sont pas publiés et, s'ils reposent sur l'activité individuelle des juges, ne donnent lieu qu'à un traitement collectif anonyme. Le Conseil de justice soutient les juridictions dans la mise en place du système de qualité.

En Espagne, le Conseil général du pouvoir judiciaire a élaboré des « modules de travail » qui fixent objectivement la masse de travail que doit normalement réaliser chaque juge dans une année et contrôle ainsi le temps de travail du juge. Chaque trimestre, le magistrat espagnol remplit et envoie au CGPJ une fiche nominative indiquant le nombre d’affaires de chaque type de contentieux traités. Ces fiches ne sont pas destinées en principe à l’évaluation ou la notation du magistrat, sauf en cas d’enquête disciplinaire à son encontre, par exemple en cas de plaintes pour retard. Dans l’organisation judiciaire espagnole, le service d’Inspection qui relève du CGPJ est responsable du contrôle du système d’évaluation.

Ces exemples étrangers nous enseignent que la physionomie du système d’évaluation de la qualité de la justice est essentiellement déterminée par les choix qui sont faits pour le recueil et l’utilisation des données recueillies au cours des procédures.

Les données sont-elles nominatives ou anonymes ? Sont-elles publiées sous forme individuelle ou plus moins agrégée ? Sont-elles accessibles à tous ou à quelques-uns ?

En effet, comme le souligne Anne-Lise Sibony au terme de son rapport « Éclairages des expériences étrangères » (in *La qualité de la justice*, La Documentation française), « selon que l’on recueille pour évaluer la qualité de la justice des données nominatives ou non, selon les pouvoirs des destinataires des différentes informations, on peut, avec les mêmes indicateurs de qualité, mettre en place un système disciplinaire de contrôle des juges et des juridictions, ou bien un système d’autogestion tourné vers la recherche de qualité ».

Certaines expériences ont mis l’accent sur une publication des données individuelles nominatives. Ainsi, les cours californiennes publient sur Internet la liste nominative des juges qui sont en retard par rapport aux délais légaux de traitement des affaires et, pour chacun, le nombre d’affaires en retard. La réforme de la procédure civile fédérale américaine (*Civil Justice Reform Act, 1990*) s’inscrit dans cette option de publicité qui fait obligation à tous les juges de déclarer le nombre et le nom des affaires dont ils sont chargés et pendantes depuis plus de trois ans. La publication doublement nominative de ces informations

a sans doute incité les juges à un zèle particulier et a contribué à la diminution très nette du nombre des affaires dont le délai de traitement était supérieur à trois ans. Toutefois, des effets pervers dans la pratique de gestion des flux d'affaires peuvent être induits par un tel mécanisme, les juges donnant priorité aux types d'affaires concernées par l'obligation de déclarations. (Cf. le rapport d'Anne-Lise Sibony, déjà cité).

Les données individuelles recueillies sur les magistrats dans le cadre de procédure d'évaluation de la qualité peuvent-elles servir dans un cadre disciplinaire ou de gestion de carrière ?

La prise en compte de la contribution des magistrats aux résultats de leur juridiction, dans la gestion des carrières et les décisions d'avancement, ne peut-elle constituer un moyen de leur accorder une reconnaissance symbolique en relation avec leurs efforts et leurs résultats ?

Peut-on également prendre en compte des données recueillies sur la qualité du travail des juges pour le calcul de leur rémunération ?

Les systèmes danois et néerlandais illustrent les choix ayant présidé à l'élaboration du système d'évaluation et favorisé l'adhésion des magistrats : les données individuelles recueillies ont été rendues anonymes et isolées du traitement collectif. Elles ne peuvent être utilisées à des fins disciplinaires ou de gestion de carrière.

L'exemple espagnol est plus ambigu puisque, dans le cadre du contrôle du temps de travail des magistrats opéré par le Conseil général du pouvoir judiciaire, par le biais des « modules de travail », s'il apparaît que les fiches nominatives remplies par les magistrats ne sont pas destinées en principe à l'évaluation ou la notation du magistrat, elles peuvent toutefois être utilisées en cas d'enquête disciplinaire, par exemple en cas de plaintes pour retard dans le traitement des dossiers. En Espagne, le Conseil général du pouvoir judiciaire a également imaginé, afin de résorber le retard constaté pour le traitement de certaines affaires, un système de bonification de rémunération fondé sur le volontariat, en proposant à certains magistrats de souscrire un engagement écrit d'augmenter de 30 à 40 % le nombre d'affaires traitées dans un semestre en sus de la charge normale

de travail contre une augmentation correspondante de leur salaire. Ce système de bonification est aujourd’hui inscrit dans la « loi sur la rémunération des juges, magistrats et procureurs », qui prévoit l’attribution d’une prime de 5 % du salaire annuel pour le juge qui effectue 20 % en sus de sa charge de travail et une diminution équivalente pour celui qui ne parvient pas à réaliser 80 % de la charge normale de travail sans motif valable. Ce système de bonification n’a été possible que parce que le Conseil général du pouvoir judiciaire espagnol a préalablement fixé objectivement avec « les modules de travail » la masse de travail que doit normalement réaliser chaque juge dans une année. Cependant un nouveau projet relatif à l’évaluation de la qualité de la justice a récemment été finalisé et communiqué au corps judiciaire avant d’être soumis au CGPJ, qui ne retient plus ce système de bonification et de pénalisation.

Il apparaît, à la lumière de ces exemples étrangers, que l’utilisation possible des données individuelles recueillies dans le cadre des procédures d’évaluation de la qualité de la justice, à des fins de gestion de carrière ou de rémunération, dépend en définitive du consensus qui a été établi sur la définition des normes de qualité professionnelle. En l’absence d’une phase préalable d’élaboration de ces normes et de l’adhésion des magistrats, l’avancement et la rémunération « à la qualité » risquent d’être ressentis comme arbitraires.

Dans ces exemples étrangers, l’activité individuelle de chaque magistrat ne peut être évaluée sans prendre en compte le service et la juridiction dans lesquels il est affecté et sans une phase d’évaluation du fonctionnement de cette juridiction et de l’ensemble des tribunaux, dans le souci partagé d’améliorer la motivation des magistrats, la qualité de l’activité judiciaire ainsi que la répartition et l’affectation des ressources humaines.

Chapitre II

L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES MAGISTRATS EN FRANCE

Section 1

La problématique

L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE PORTE-T-ELLE ATTEINTE À L'INDÉPENDANCE DU MAGISTRAT ?

Le fait que l'évaluation des magistrats est, de longue date, pratiquée en France et dans beaucoup d'autres pays démocratiques ne doit pas empêcher de soulever cette question de principe car, outre qu'elle a été vivement contestée au nom de l'indépendance par une partie du corps judiciaire français – cette contestation s'étant progressivement estompée après les importantes réformes de la « notation » intervenues depuis 1982 –, l'évaluation individuelle des magistrats n'existe pas dans un certain nombre de pays.

On ne peut pas se débarrasser de la question au motif que la pratique de l'évaluation n'est pas l'exercice de la discipline et ne conduit pas par elle-même à une poursuite disciplinaire. C'est vrai, et il est même probable que l'évaluation, dont la conception n'a pas fini d'évoluer, s'orientera de plus en plus vers le bilan de compétences et l'aide à l'amélioration du magistrat ; mais il n'en reste pas moins que, dans un système de carrière, l'évaluation peut avoir des conséquences qui, pour n'être pas de nature disciplinaire, n'en sont pas moins défavorables au magistrat : de mauvaises ou comparativement moins bonnes évaluations peuvent être à l'origine de décisions de non-inscription au tableau d'avancement, de non-mutation ou de non-accès à certaines fonctions souhaitées. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'évaluation est établie selon une procédure contradictoire et constitue une « décision faisant grief » qui peut être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir.

La question de principe est celle de savoir si le fait, pour une autorité, fût-elle elle-même judiciaire mais qui n'est pas une juridiction statuant sur les recours dirigés contre les décisions juridictionnelles, de porter une appréciation sur la façon dont un magistrat exerce son activité professionnelle constitue une

atteinte à l'indépendance de ce magistrat. On peut considérer que les pays où il n'existe pas d'évaluation individuelle des juges répondent affirmativement à cette question, au nom d'une tradition institutionnelle et d'une culture nationale qui placent très haut le pouvoir du juge, son autorité et le respect qui leur est dû. Il y a là une sorte de sacralisation du juge, moins imposée par la loi que traditionnellement admise par le corps social, qui explique qu'une évaluation de l'activité professionnelle d'un magistrat par tout autre que lui-même paraît être considérée comme une forme inacceptable de contrôle.

D'autres pays, comme la France, qui ne sont pas moins démocratiques et dont les Constitutions proclament le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature, ne partagent pas cette analyse et mettent en œuvre des procédures d'évaluation individuelle des magistrats. Encore faut-il relever que ces procédures ont évolué sous l'effet d'une sensibilité de plus en plus vive et fine à la problématique de l'indépendance : c'est le cas de la France, qui a profondément modifié et réorienté, au cours des vingt dernières années, un système de notation de tradition ancienne qui se présentait à l'origine, par certains de ses aspects, comme un régime de contrôle politique et social de la magistrature.

A bien des égards, les magistrats français peuvent envier à leurs collègues anglo-saxons les conceptions élevées et intransigeantes du respect dû aux juges qui prévalent dans leurs pays. La situation française est bien différente : l'interrogation sur la qualité de la justice, des juges et de leurs décisions y est banale et permanente. Bien qu'honorée par les lois de la plus haute reconnaissance, l'institution judiciaire ne cesse d'avoir à se justifier, hier à l'égard du pouvoir politique, aujourd'hui à l'égard des citoyens et des médias, des pouvoirs qu'elle détient et de l'usage qu'elle en fait. A peine son indépendance est-elle pleinement admise qu'elle doit faire face au questionnement récurrent sur la légitimité et la responsabilité du juge. Dans ce contexte sociopolitique national, l'existence d'une procédure d'évaluation individuelle de l'activité professionnelle, loin de susciter l'étonnement ou la critique de nos concitoyens et des médias – qui ne la connaissent d'ailleurs probablement pas – sera plutôt considérée comme un élément utile et en tout cas normal du système de responsabilité des magistrats. L'idée de la

supprimer au nom de l'indépendance de la magistrature serait certainement mal comprise et considérée comme tournant le dos aux exigences contemporaines d'une société démocratique.

Au demeurant, de façon plus générale et dans quelque pays que ce soit, est-il bon que le magistrat, détenteur par fonction de prérogatives exceptionnelles et porteur de responsabilités très lourdes qui peuvent lui peser, soit mis à l'abri de toute évaluation de sa pratique professionnelle, alors que le regard d'un évaluateur, s'il est correctement ciblé, pourrait lui apporter tout à la fois reconnaissance, diagnostic partagé et soutien ? En fait, ces préoccupations ne sont pas complètement inconnues dans les pays qui, actuellement, n'ont pas de système d'évaluation institué mais qui cherchent à parvenir à des résultats au moins partiellement analogues par des méthodes différentes.

Cela étant, même si on estime qu'il n'y a pas d'incompatibilité de principe, il faut souligner qu'un système d'évaluation individuelle des magistrats doit être strictement défini et encadré dans son objet, ses procédures et son utilisation pour ne pas dériver ou revenir vers des formes de contrôle ou de caporalisme de nature à porter atteinte à leur indépendance.

L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES MAGISTRATS EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

La réponse à cette question est largement dépendante de l'organisation judiciaire du pays considéré et, corolairement, du statut des magistrats dans ce pays.

On comprend que la question de l'évaluation individuelle ne se pose pas pour un juge qui est élu par les citoyens en vue d'exercer, pendant un mandat d'une durée déterminée, les mêmes fonctions en un même lieu, ce qui est le cas de nombreux juges des Etats fédérés américains. C'est, en somme, l'électeur local qui est l'évaluateur à l'issue de chaque mandat.

On peut comprendre aussi qu'il n'y ait pas de système formel d'évaluation dans des pays comme la Grande-Bretagne où les juges (*judges*), peu nombreux et nommés à vie par le ministre de la justice (*Lord Chancellor*), sont choisis parmi les meilleurs *barristers* ayant déjà une longue expérience professionnelle, et changent rarement de poste. Encore ne doit-on

pas douter que lorsqu'il a à se prononcer sur des changements de fonctions ou des promotions, le ministre procède en fait, de manière non transparente et selon des critères qui ne sont pas connus, à une évaluation des qualités et aptitudes des candidats déclarés ou potentiels.

Mais la situation est bien différente lorsque, comme en France, plus de 7 500 magistrats professionnels sont régis par un statut qui, même après avoir été récemment et heureusement simplifié, organise leur carrière selon une progression par grades avec un mécanisme d'avancement qui n'est pas à l'ancienneté, et exercent leur activité au sein d'une organisation judiciaire complexe composée de plusieurs centaines de juridictions et comptant de nombreuses fonctions spécialisées et/ou de responsabilité. Si on ajoute à cela que les magistrats français sont fortement incités, et dans certains cas statutairement contraints, à une mobilité tant géographique que fonctionnelle, et que la gestion de l'ensemble du corps judiciaire et de ses « mouvements » est centralisée au niveau national, on constate que cette gestion donne lieu chaque année à plus de 2 000 décisions individuelles (nominations, affectations, mutations avec ou sans avancement, accès aux fonctions de responsabilité...) prises par décret. Il est évident que l'autorité de nomination ne peut pas connaître directement chaque magistrat concerné. Elle ne peut pourtant pas se prononcer à l'aveuglette, ou discrétionnairement en fonction de préférences partisanes : chaque décision doit être prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service public de la justice, dans le respect du statut de la magistrature et avec un souci de l'équité. Ceci exige une appréciation des qualités et aptitudes professionnelles de chaque candidat en fonction de chaque poste, et une appréciation comparative dans le cas, habituel, de pluralité de candidats à un même poste. Il est donc indispensable que les décisions soient prises, pour chaque magistrat, au vu d'un dossier contenant les évaluations périodiques, écrites, de son activité professionnelle.

Nécessaire, dans un système de carrière, au bon fonctionnement de l'institution judiciaire et à une bonne gestion des ressources humaines, l'évaluation individuelle existe aussi dans l'intérêt du magistrat, et cela quels que soient les inconvénients, plus ou moins faciles à corriger (subjectivité des évaluateurs, flou des critères et profils de référence, risque de conformisme...)

qu'on peut lui reprocher. Un système d'évaluation encadré par la loi et des textes réglementaires, affichant une méthode et des critères applicables à tous, contribue à garantir que les décisions concernant la carrière des magistrats seront prises sur des bases aussi exactes, objectives et équitables que possible. En cela, l'évaluation individuelle bien conçue et entourée de garanties est une protection contre l'arbitraire et, par-là, peut être considérée sans paradoxe comme un élément de l'indépendance du magistrat. Elle est d'ailleurs, symétriquement, une obligation légale pour l'évaluateur et un droit pour le magistrat.

COMMENT ÉVALUER ?

■ Qui peut évaluer les magistrats ?

Ce n'est évidemment pas l'autorité politique, vis-à-vis de laquelle se définit au premier chef l'indépendance de la magistrature. Cette autorité est bien l'un des destinataires de l'évaluation, qui sert de base à ses décisions, mais elle ne doit pas en être l'auteur, ni le contrôleur.

- S'agissant d'apprécier l'activité professionnelle des magistrats, les évaluateurs doivent être eux-mêmes des magistrats, suffisamment proches des personnes évaluées pour être en mesure de les connaître, d'avoir une information directe sur leur activité, de les rencontrer et de les écouter.

Dans la pratique française, on considère que les « évaluateurs naturels » des magistrats sont leurs supérieurs hiérarchiques, praticiens et responsables expérimentés, partageant la même éthique et protégés par le même statut. A l'occasion de leur première nomination dans un poste de cette nature, il serait bon que ces autorités reçoivent une formation plus approfondie à l'évaluation, qui est un exercice difficile.

Pour les magistrats du parquet, le fait que le supérieur hiérarchique évaluateur est lui-même subordonné hiérarchiquement au garde des sceaux, autorité politique, ne doit pas conduire à frapper sa pratique de l'évaluation du soupçon de lèse-indépendance : d'abord parce que les règles générales de l'évaluation, communes aux magistrats du siège et du parquet, interdisent toute mention et toute prise en considération des opinions, appartenances et engagements du magistrat ; ensuite

parce que le pouvoir d'évaluation appartient en propre à l'évaluateur et n'est pas exercé par délégation du ministre (auprès duquel aucun recours hiérarchique ne peut être exercé en cette matière, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat).

- Cette pratique française peut cependant être mise en question car ses avantages évidents (proximité, connaissance directe des magistrats évalués, de leur activité et de son contexte, pertinence du dialogue entre l'évaluateur et l'évalué) comporte quelques inconvénients symétriques (poids de la relation hiérarchique, éventuelles situations conflictuelles entre l'évalué et l'évaluateur ou, à l'inverse, difficulté et gêne pour celui-ci de dire ou écrire tout ce qu'il pense de celui-là).

Existe-t-il une alternative ? Dans certains pays étrangers, l'évaluation ne relève pas de la seule responsabilité des supérieurs hiérarchiques mais est confiée à une instance collégiale qui est composée, selon des modalités variables, de membres du corps judiciaire. Une telle organisation répond à une série de considérations mentionnées par les textes qui la régissent : utilité de faire reposer l'évaluation sur la combinaison d'appréciations émanant d'évaluateurs différents et confrontant leurs points de vue, allègement du poids hiérarchique, absence de personnalisation de l'évaluation confiée à une collégialité. Les éléments d'appréciation fournis par le supérieur hiérarchique constituent un apport important, mais non exclusif, des données recueillies en vue de l'établissement d'un rapport, sur le fondement duquel l'instance collégiale procède à l'évaluation définitive après audition ou recueil des observations du magistrat intéressé.

Cette formule collégiale est si différente des traditions françaises qu'elle a peu de chances de prospérer un jour dans notre pays, d'autant qu'elle comporte un risque d'affadissement des appréciations découlant de la recherche d'un peut toutefois en retenir l'idée, qui sera développée plus loin, d'un élargissement du champ de ceux qui contribuent à l'évaluation : tout en restant clairement placée sous la responsabilité des supérieurs hiérarchiques, l'évaluation pourrait être plus collective et reposer sur la combinaison d'appréciations des différentes personnes ayant eu à connaître de l'activité du magistrat.

■ **Evaluer quoi, et à quelles fins ?**

- Il s'agit d'évaluer, et d'évaluer seulement, l'activité professionnelle du magistrat.

Doit être évidemment exclue de cette évaluation, comme elle doit l'être du dossier du magistrat selon l'article 12-2 de l'ordonnance statutaire, toute mention et toute prise en considération « de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques » ainsi que « d'éléments relevant strictement de sa vie privée ».

Traditionnellement, on considère qu'est également exclue de l'évaluation, par respect de l'indépendance de la magistrature, l'appréciation du contenu des décisions juridictionnelles prises par le juge, le même principe devant s'appliquer aux décisions judiciaires prises par les magistrats du parquet, mais en tenant compte des obligations qui découlent de leur subordination hiérarchique. Ce principe, inspiré de la règle applicable en matière disciplinaire (*cf. décision Rousseau du Conseil d'Etat, 14 mars 1975*), a pour conséquence de faire échapper à l'évaluation, non pas la valeur juridique de leur travail professionnel en général, mais « la qualité substantielle de leurs jugements ».

Il est essentiel d'affirmer et de maintenir, même si ce n'est pas facilement compris dans l'opinion publique, qu'il n'y a pas de contrôle hiérarchique des décisions de justice. Le bien-fondé d'une décision juridictionnelle que le juge prend en conscience ne peut être remis en cause que par les voies de droit qui permettent de saisir un autre juge.

Mais il convient aussi de circonscrire raisonnablement cette zone interdite. Ce qui n'a pas à être apprécié, ni même évoqué ou commenté par l'évaluateur, c'est le contenu, le sens, l'orientation des décisions juridictionnelles prises par un magistrat. Mais il ne doit pas être interdit à cet évaluateur de relever que la motivation des jugements ou arrêts rédigés par le magistrat est insuffisante, ou que le taux de réformation de ses décisions est nettement supérieur à la moyenne de la juridiction, ou que ses connaissances juridiques sont à parfaire..., toutes choses qui, sans qu'aucune décision particulière ne soit citée, sont bonnes à dire au magistrat lorsque l'évaluateur le rencontre, aux fins de correction et d'amélioration.

Hors de la mission proprement juridictionnelle, bien d'autres aspects de l'activité professionnelle du magistrat peuvent donner lieu à appréciation sans porter atteinte à son indépendance car celle-ci, dans ce qu'elle a d'absolu, ne couvre pas la totalité de cette activité. Tout magistrat a des obligations d'ordre fonctionnel ou statutaire, allant du devoir de diligence et d'assiduité à l'impartialité, en passant par le respect de l'organisation des travaux de la juridiction, un comportement digne à l'égard du justiciable etc. : tout cela peut donner lieu à évaluation, laudative ou critique.

Là n'est cependant pas l'essentiel. L'appréciation du respect de ses devoirs par le magistrat est certainement l'une des fonctions de l'évaluation, mais la principale est ou devrait être de mesurer et stimuler sa qualité professionnelle et de discerner ses aptitudes particulières.

- L'évaluation doit permettre d'apprécier les mérites du magistrat, mais aussi d'orienter sa carrière en fonction de ses aptitudes.

La conception de l'évaluation comme analyse des « mérites » correspond à la finalité classique de la notation dans une fonction publique de carrière, largement dominée par la question de l'avancement. Elle se trouvait même renforcée pour les magistrats, jusqu'aux récentes réformes statutaires, par une structure de carrière compliquée (grades et groupes) et diverses règles qui multipliaient les franchissements obligatoires de paliers successifs. Cette notion centrale de mérite a orienté la « notation », et à sa suite l'évaluation, vers un système où la présentation et l'appréciation des divers aspects de la personnalité du magistrat (ce qu'il est) tendent à l'emporter sur celles de son activité proprement dite (ce qu'il fait).

Cette orientation de l'évaluation n'est pas la plus propice à l'analyse précise des aptitudes de l'intéressé à l'exercice de telles ou telles fonctions. Et ceci ne rend pas assez justice à l'autre finalité de l'évaluation, qui est de contribuer à la prise des décisions individuelles d'affectation les plus favorables, en termes de compétence et d'adéquation, au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

Une évolution en ce sens est donc souhaitable. Elle serait d'autant plus justifiée que les récentes réformes statutaires ont sensiblement simplifié le déroulement des carrières des magistrats et réduit le nombre de franchissements nécessaires. Il devrait en résulter une augmentation progressive du nombre de décisions de mutation et affectation sans incidence directe sur l'avancement et à propos desquelles ne se posera, en fait, que la question de l'aptitude du candidat : il est donc encore plus nécessaire qu'auparavant que le système d'évaluation vise à fournir à l'autorité de nomination et au Conseil supérieur de la magistrature le maximum de données à ce sujet.

Le mérite et l'aptitude ne sont évidemment pas des notions exclusives l'une de l'autre, mais ce sont deux approches différentes, l'une plutôt statique et l'autre plus dynamique, de l'appréciation des qualités professionnelles des magistrats. La pondération de ces deux approches dans la conception de l'évaluation devrait évoluer au profit de la seconde, en avançant vers une véritable gestion des ressources humaines qui ne devrait pas être moins profitable aux magistrats qu'à l'institution judiciaire.

LES GARANTIES PROCÉDURALES

Elles sont indispensables pour assurer l'équilibre et la transparence du système d'évaluation et, par-là, contrer ou limiter ses risques de dérive.

Les garanties essentielles sont les suivantes :

- la rencontre de l'évaluateur et du magistrat évalué, et leur entretien ;
- la communication au magistrat du projet d'évaluation, qu'on peut considérer comme la garantie la plus fondamentale et qui a profondément modifié l'esprit et la pratique de l'évaluation lorsqu'elle a été introduite en France en 1982 ;
- le droit pour le magistrat de contester son évaluation et de la déférer à un juge ;
- le droit pour le magistrat d'avoir accès à tout moment à son dossier, sur sa demande.

Section 2

Les modalités de l'évaluation individuelle des magistrats

L'évaluation individuelle des magistrats de l'ordre judiciaire français est prévue par l'ordonnance du 22 décembre 1958, portant statut de la magistrature, en son article 12-1 : « L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans. Une évaluation est effectuée au cas d'une présentation à l'avancement ». La rédaction actuelle de ce texte fondamental résulte de plusieurs modifications successives, par décrets en 1962 et 1968 et par circulaires en 1970, 1976 et 1982, mais surtout de la réforme complète de l'évaluation des magistrats introduite par une loi organique du 25 février 1992 et le décret du 7 janvier 1993. Un corpus de circulaires, et notamment la plus récente, celle du 6 octobre 2004⁽¹⁸⁾, précise encore le champ, le contenu et les modalités de l'évaluation des magistrats. Enfin, les rapports annuels d'activité de la Commission d'avancement, organe paritaire qui, entre autres attributions, émet des avis motivés, versés au dossier, sur l'évaluation des magistrats faite par l'autorité hiérarchique, ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat devant qui les recours contentieux sont formés, permettent de connaître les interprétations qui ont pu être faites de ces textes normatifs.

HISTORIQUE

Jusqu'aux profondes réformes intervenues à partir des années 80, l'évaluation des magistrats était une « notation » que n'encadrait aucun texte de valeur législative ou réglementaire. La notation se présentait alors, non comme un élément du statut du magistrat, mais comme une pratique administrative commune à tous les agents de la fonction publique et essentiellement régie par des instructions ministérielles.

(18) Cf. annexe 7.

La première source textuelle apparaît au milieu du xix^e siècle, ainsi que le rappelle le professeur Jean-Pierre Royer dans l'ouvrage *Etre juge demain* : il s'agit d'une circulaire du ministre de la justice du 15 mai 1850, selon laquelle « il est indispensable que le ministre de la justice connaisse à fond les titres, les services, les aptitudes de tous les magistrats..., et pour chacun d'eux son âge, son origine, ses antécédents, sa situation de famille, la date et la nature du diplôme, la date d'entrée en fonctions, la durée des services, l'état de fortune... ». On voit que le système ainsi mis en place visait à obtenir à la fois des renseignements de nature administrative, des éléments d'appréciation des qualités professionnelles, mais aussi des informations sur la personnalité et la vie privée des magistrats. Ce texte de 1850 est à l'origine des notices individuelles qui devaient être rédigées par chaque premier président et chaque procureur général.

De fait, les notices établies fournissaient des indications détaillées non seulement sur la valeur professionnelle du magistrat, ses rapports avec ses supérieurs et avec le public, mais aussi sur sa famille, sa situation de fortune, ainsi que des « renseignements confidentiels sur son caractère, sa conduite privée et publique »...

La mise en œuvre de ce dispositif a produit au xix^e siècle un nombre considérable de notices individuelles dont l'examen par les historiens et les chercheurs permet de relever notamment ces deux traits : d'une part, la présence fréquente d'indications relatives à l'attitude du magistrat à l'égard du Gouvernement et de l'ordre social, d'autre part la totale franchise d'expression – allant du style humoristique à la plus vive méchanceté – des notateurs, qui n'avaient pas à craindre la contradiction puisque ces notices n'étaient pas communiquées aux magistrats concernés. Ainsi que le soulignait le premier président Guy Canivet au cours d'un entretien avec le Conseil supérieur de la magistrature, « l'ancien système de notation était non contradictoire et permettait un contrôle social et politique des magistrats, comme en témoigne le contenu des dossiers de l'époque. C'est un système qui a fortement marqué la mentalité des magistrats et limité leur indépendance. »

C'est en 1958 qu'apparaît le premier encadrement normatif de la notation. Mais il ne résulte pas du texte initial de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui ne dit rien de la notation. C'est son décret d'application, intervenu à la même date, qui prescrit l'établissement pour chaque magistrat d'une « feuille de notation » annuelle, adressée au ministre de la justice avec des renseignements précis et détaillés sur « les titres et la valeur du magistrat ». A partir de là, les modalités de la notation vont assez rapidement évoluer, non sans que persiste une sous-évaluation du niveau juridique des règles qui encadrent cet élément important du statut de la magistrature : en 1970, c'est encore une simple circulaire ministérielle qui introduit la note chiffrée et, en 1976, une autre circulaire supprime la notation conjointe des chefs de cour. C'est aussi une circulaire, en date du 4 février 1982, qui étend les droits du magistrat évalué en prescrivant la communication de l'appréciation littérale, réforme de grande portée qui va profondément modifier la pratique des notateurs dans le sens d'une plus grande objectivité de l'appréciation et d'une modération de son expression, plus respectueuse de la personnalité du magistrat.

Cette évolution sera couronnée par l'importante réforme résultant de la loi organique du 25 février 1992, qui, d'une part, élève l'encadrement normatif de « l'évaluation » – substituée à la « notation » – au niveau juridique pertinent, celui de la loi organique portant statut de la magistrature et, d'autre part, en fixe les modalités et garanties essentielles.

LE CHAMP DE L'ÉVALUATION

Tous les magistrats de l'ordre judiciaire sont évalués, à quelques exceptions notables :

- en raison d'une disposition statutaire, les magistrats hors hiérarchie de la cour de cassation et les chefs de cour⁽¹⁹⁾.
- en raison de l'usage, les directeurs des écoles de la magistrature et des greffes.

(19) Article 39 alinéa 4 de l'ordonnance statutaire.

Le Conseil a déjà eu l'occasion de regretter ces exceptions et y revient plus loin dans le présent rapport.⁽²⁰⁾

En dehors de ces personnes, certains domaines sont exclus par nature du champ de l'évaluation. Ainsi ne peuvent être pris en compte dans l'évaluation le contenu des décisions juridictionnelles, la vie privée, l'appartenance, l'activité ou les responsabilités syndicales, politiques ou philosophiques. Néanmoins, par exception, les débordements de la vie privée du magistrat qui ont un retentissement sur la fonction ou la crédibilité du magistrat dans l'exercice de sa profession peuvent figurer dans son évaluation, ceci en raison des obligations éthiques et déontologiques qui s'imposent à lui.

LE CONTENU DE L'ÉVALUATION

Avant la réforme de 1992, l'évaluation était dénommée « notation » car elle comportait, en effet, des appréciations chiffrées relatives à la valeur du magistrat. Aujourd'hui, la fiche d'évaluation⁽²¹⁾ porte sur quatre thèmes, intitulés :

- ***Aptitudes professionnelles générales***, qui recouvrent les notions de capacité à décider, capacité d'écoute et d'échange, capacité d'adaptation aux situations nouvelles ;
- ***Aptitudes professionnelles juridiques et techniques***, comprenant la capacité à utiliser ses connaissances juridiques, l'aptitude à diriger des débats d'audience ou prendre des réquisitions orales, l'aptitude à la conduite de réunions, à constituer et à conduire un dossier ;
- ***Aptitudes à l'organisation et à l'animation***, soit la capacité à conduire un projet de service ou à animer un service ou une juridiction, et la capacité à fixer des objectifs et déterminer les moyens nécessaires ;
- Enfin, ***l'engagement professionnel*** est évalué au travers de la puissance de travail, l'actualisation et le perfectionnement des connaissances, les relations professionnelles avec les autres institutions.

(20) Cf. pages 173 et 174 du rapport 2002-2003 du CSM et pages 118 et 119 du présent rapport.

(21) Cf. annexe 6.

Chacune des sous-rubriques de chacun de ces quatre thèmes doit être renseignée de façon dite « analytique », c'est-à-dire au moyen d'une classification dans un tableau qui comprend cinq niveaux intitulés « exceptionnel, excellent, très bon, satisfaisant ou insuffisant » et au moyen d'une appréciation dite « littérale », c'est-à-dire développée par l'autorité hiérarchique qui signe l'évaluation. Celle-ci se termine par une appréciation d'ordre général, portant notamment sur les besoins en formation et les fonctions auxquelles le magistrat est apte.

La fiche d'évaluation est accompagnée d'annexes, source d'informations sur les éléments qui ont permis de fonder l'évaluation. Figurent ainsi en annexe :

- une note du magistrat lui-même dite « annexe 1 » décrivant ses activités, et les formations qu'il a suivies ; il peut y faire figurer des données chiffrées sur son activité professionnelle ;
- les appréciations écrites du chef hiérarchique direct (chef de juridiction) dite « annexe 2 » et une note résumant le contenu de l'entretien préalable à l'évaluation qui a eu lieu entre le magistrat évalué et son chef hiérarchique direct dite « annexe 2 bis » ;
- pour les magistrats du siège, les appréciations du président de sa formation juridictionnelle ou éventuellement des présidents de formation de jugement, magistrat délégué à la protection de l'enfance, magistrat chargé de l'application des peines ou des appels correctionnels dite « annexe 3 » ;
- enfin tout document utile, à condition qu'il ait été au préalable communiqué au magistrat concerné.

LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION

L'évaluation est établie par les chefs de Cour⁽²²⁾. Elle doit avoir lieu au moins tous les deux ans ainsi qu'en cas de présentation du magistrat au tableau d'avancement. Elle est précédée

(22) Ou de tribunal supérieur d'appel dans les Territoires d'outre-mer et pour la Chancellerie, par les directeurs de l'administration centrale. L'évaluation des magistrats placés en position de détachement est établie par l'autorité qui, au sein de l'organisme auprès duquel ils sont détachés, dispose du pouvoir d'évaluer la compétence professionnelle du personnel exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions semblables.

d'un entretien avec le chef de la juridiction où le magistrat est nommé, premier président ou président du tribunal, procureur général ou procureur de la République, selon que le magistrat appartient au siège ou au parquet, et selon le degré de juridiction, ou avec le chef du service dans lequel il exerce ses fonctions. S'agissant des juges de proximité, elle est précédée d'un entretien avec le magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du service du tribunal d'instance dans le ressort duquel se situe la juridiction de proximité.

L'évaluation provisoire établie par l'autorité qui en est chargée est communiquée à l'intéressé, lequel dispose d'un délai de huit jours pour formuler des observations écrites qui y seront annexées. L'évaluation définitive, qui a pu être modifiée à la suite des observations, est communiquée à nouveau au magistrat. Celui-ci, s'il conteste toujours les termes de cette évaluation, dispose d'un délai de quinze jours pour saisir par la voie hiérarchique la commission d'avancement.⁽²³⁾ La saisine de la commission d'avancement suspend le délai du recours contentieux (*infra*).

Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission d'avancement émet un avis motivé, versé au dossier du magistrat concerné, après notification. La commission se limite au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'absence de contradiction entre les éléments constitutifs de l'évaluation. Elle ne peut pas se substituer au notateur dont l'évaluation subsiste en tout état de cause au dossier.

L'avis de la commission d'avancement n'est pas susceptible de recours contentieux dans la mesure où le Conseil d'Etat a jugé que cet avis « n'est pas un acte qui fait grief » et en tire pour conséquence qu'« un magistrat n'est pas recevable à contester la légalité de l'avis de la commission d'avancement ». ⁽²⁴⁾

(23) Article 12-1 al. 3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 modifiée et article 21 du décret du 7 janvier 1993.

Le statut des magistrats de l'ordre judiciaire ne permet aucun recours hiérarchique tendant à soumettre à l'examen du ministre de la justice les appréciations données par les chefs de cour (C.E. 13 novembre 1981).

(24) C.E. 23 mai 1997 N° 167504, 22 février 1999 N° 186150, 23 février 2000 N° 206110, 21 avril 2000 N° 185719, 24 octobre 2001 N° 212103

Saisines de la commission d'avancement depuis 1993

ANNÉE	NOMBRE de saisines	SURSIS à statuer	IRRECEVABLE	REJET	AVIS FAVORABLE
1993-94	6		1	5	
1994-95	0				
1995-96	12	8		4	
1996-97	(8)+2			9	1
1997-98	14	2		12	
1998-99	8		1	7	
1999-00	4			3	1
2000-01	5		1	2	2
2001-02	13		1	9	3
2002-03	12			10	2

D'autre part, l'évaluation elle-même peut donner lieu, dans les deux mois de la notification de l'évaluation définitive, à un recours contentieux porté devant le Conseil d'Etat qui apprécie, à l'occasion des saisines dont il est l'objet, les garanties qui doivent entourer la procédure de l'évaluation, notamment le respect du principe de la contradiction. Sur le fond, la haute juridiction vérifie que l'évaluation n'est pas « entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation sur la manière de servir de l'intéressé » ou encore ne repose pas « sur des faits matériellement inexacts ». Elle s'attache à ce que le magistrat évalué ait été mis à même de présenter toutes observations utiles sur l'évaluation provisoire et que l'évaluation définitive lui ait été régulièrement notifiée. Ainsi, pour prononcer une annulation de l'évaluation d'un magistrat en relevant l'irrégularité de la procédure suivie, le Conseil d'Etat a retenu que « contrairement aux

dispositions précitées du 4° de l'article 20 du décret du 7 janvier 1993, M. X n'a reçu communication de l'appréciation portée sur lui par son ancien supérieur hiérarchique que postérieurement à la notification de sa fiche d'évaluation définitive établie par son nouveau supérieur hiérarchique ; qu'ainsi M. X a été privé de la possibilité de faire valoir ses observations auprès de l'autorité chargée de procéder à sa notation ».⁽²⁵⁾

Le Conseil d'Etat a rappelé que la loi, en fixant à deux ans le rythme des évaluations, prévoit des exigences minimales qui « ne font pas obstacle à ce qu'il soit procédé à une autre évaluation lorsque des circonstances particulières touchant à l'intérêt du service le justifient ».⁽²⁶⁾

Le Conseil d'Etat a également jugé « qu'aucune disposition de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ou du décret du 7 janvier 1993 ne fait obstacle à ce que le premier président de la cour d'appel, chargé d'établir l'évaluation des magistrats de son ressort, procède à l'harmonisation des évaluations analytiques proposées par chaque chef de juridiction, dès lors que cette harmonisation vise à assurer la prise en compte équitable des mérites comparés de l'ensemble des magistrats du siège du ressort de la cour d'appel ; que loin de porter atteinte à l'égalité de traitement des magistrats, cette harmonisation est de nature à en garantir le respect ».⁽²⁷⁾ Le Conseil d'Etat a affirmé que l'évaluateur « n'était pas lié par les appréciations précédemment portées sur la manière de servir » du magistrat évalué « dans ses affectations antérieures ».⁽²⁸⁾

Il a également précisé que « l'évaluation de l'activité professionnelle d'un magistrat ne constitue pas une sanction disciplinaire » et que par suite elle n'a « pas à être précédée des garanties applicables à la procédure disciplinaire ».⁽²⁹⁾

(25) C.E. 14 mai 2003 N° 251481

(26) C.E. 5 juillet 1999 N° 197660

(27) C.E. 29 septembre 2003 N° 250303, 30 décembre 2003 N° 250341.

(28) C.E. 24 décembre 2003 N° 231608.

(29) C.E. 24 février 2003 N° 231608

Chapitre III

**LA RÉFLEXION
DU CONSEIL**

Section 1

Analyse de la pratique de l'évaluation individuelle des magistrats en France

Dans le cadre actuel du statut de la magistrature, qui prévoit une évaluation de l'activité professionnelle individuelle de chaque magistrat, quelles sont les attentes des différents acteurs de l'évaluation ? Les instruments mis à la disposition de ces mêmes acteurs sont-ils adéquats et les buts aujourd'hui assignés à l'évaluation sont-ils atteints ? Enfin, quels sont les rapports entre évaluation et discipline ?

LES ATTENTES DES DIFFÉRENTS ACTEURS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation individuelle n'a pas le même enjeu immédiat selon que l'on se place du point de vue du magistrat évalué, de ses évaluateurs, ou de ceux qui auront à utiliser cette évaluation (Chancellerie, commission d'avancement, Conseil supérieur de la magistrature).

Pour le magistrat évalué, elle est à la fois reconnaissance de ses mérites et moyen pour progresser dans la carrière et accéder à d'autres fonctions.

Elle est également l'occasion de faire le point avec son chef de juridiction sur la façon dont il s'acquitte de ses fonctions, sur ses besoins en formation et sur ses perspectives d'avenir, à défaut d'autre procédure de gestion des carrières.

Pour le chef de juridiction pré-évaluateur, elle est l'occasion tout d'abord de faire connaître au magistrat évalué l'appréciation qu'il porte sur la façon dont il s'acquitte des tâches qui lui ont été confiées, en dressant un bilan de son activité par rapport aux objectifs qui lui ont été assignés ; de lui indiquer ensuite, le cas échéant, quels aspects de ses activités mériteraient d'être améliorés, quelles sont ses attentes à son égard, et d'examiner avec lui les moyens nécessaires pour les atteindre ; d'en visager

enfin les attributions nouvelles qui pourraient lui être confiées, de définir ses besoins en formation et de réfléchir à ses perspectives de carrière.

Pour l'évaluateur, outre les préoccupations qu'il partage avec les pré-évaluateurs pour les magistrats de sa juridiction, l'évaluation est le moyen d'harmoniser au niveau du ressort de la cour les appréciations portées par les pré-évaluateurs, et de bien connaître la situation de chaque magistrat qu'il aura le cas échéant à proposer à une inscription au tableau d'avancement, ou à des formations. Elle est aussi l'occasion d'affiner le profil du magistrat évalué et d'en tirer les conséquences sur l'orientation qu'il peut lui conseiller de donner à sa carrière.

Pour la Chancellerie, l'évaluation est le moyen de trouver le candidat idéal pour le poste à pourvoir, au travers des compétences qui lui auront été reconnues comme de ses appétences pour telle ou telle fonction, et de s'assurer ainsi qu'il possède bien les qualités requises pour les fonctions qu'il est envisagé de lui confier.

Pour la commission d'avancement, elle est le moyen de s'assurer des mérites des magistrats proposés à une inscription au tableau d'avancement, comme d'apprécier le bien-fondé des contestations de leur évaluation professionnelle qu'ils pourraient présenter, ou celui de leur demande d'inscription directe au tableau d'avancement.

Pour le Conseil supérieur de la magistrature, enfin, son but est identique à ce qu'il est pour la Chancellerie, dans la recherche du candidat idéal, que ce soit pour les postes pour lesquels le Conseil propose les nominations ou pour ceux pour lesquels il formule un avis.

LES INSTRUMENTS DE L'ÉVALUATION

Au regard de ces différentes attentes, les instruments mis à la disposition des acteurs de l'évaluation permettent-ils d'atteindre le but recherché ?

L'article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pose le principe d'une évaluation des magistrats tous les deux ans. Des correctifs ont été apportés pour les auditeurs de justice (qui

doivent être évalués dès la fin de l'année suivant leur date d'installation), comme pour les magistrats intégrés en cours d'année. Enfin les magistrats proposés à l'inscription ou la réinscription au tableau d'avancement doivent être évalués lors de chaque proposition.

Ce rythme biennal – ou annuel dans les hypothèses ci-dessus spécifiées – paraît adapté dans la mesure où l'évaluation est pratiquée et perçue comme le moyen d'apprécier les mérites du magistrat et d'orienter sa carrière en fonction de ses aptitudes. Il paraît également adapté à la mobilité des magistrats. L'évaluation permet en effet que soient rapidement corrigées les éventuelles dérives dans l'activité du magistrat, que lui soient confiées des tâches en rapport avec ses appétences (lorsque la chose est possible), et que ses demandes d'affectation à d'autres fonctions, en promotion ou à grade égal, soient examinées sur le fondement d'éléments concrets. A cet égard, une périodicité plus longue serait d'une utilité moindre.

L'évaluation du magistrat par le chef de cour dont il relève, précédée d'un entretien avec le chef de juridiction et accompagnée, d'une part, des appréciations que ce dernier porte sur l'intéressé et, d'autre part, des observations des magistrats ayant eu à connaître de son activité professionnelle, paraît être la solution la mieux à même d'apporter aux magistrats le maximum de garanties.

Les principes procéduraux appliqués, que ce soit le caractère contradictoire de l'appréciation au travers de l'entretien préalable, de la communication intégrale du dossier et de la possibilité de présenter des observations, ou que ce soit la possibilité de contester l'évaluation et d'intenter un recours devant le juge administratif, respectent parfaitement les exigences que l'on est en droit de poser s'agissant de l'appréciation des membres de la magistrature.

LES FINALITÉS DE L'ÉVALUATION

Dans sa définition actuelle, telle qu'elle apparaît tant dans les buts qu'elle poursuit que dans la procédure qu'elle observe, l'évaluation des magistrats atteint-elle les objectifs qui lui sont aujourd'hui assignés ?

Son objectif principal est de permettre d'apprécier, en toutes ses dimensions, les qualités du magistrat, de déceler ses besoins en formation, de lui permettre de surmonter les difficultés qu'il rencontre et d'apprécier quelles fonctions il serait le mieux à même d'exercer.

Au regard de cet objectif, la grille d'appréciation figurant dans l'imprimé d'évaluation, avec ses quatre thèmes et ses vingt huit rubriques, quelquefois jugée complexe et trop détaillée, paraît couvrir un large spectre du comportement professionnel du magistrat, à l'exception – notable – cependant de tout élément relatif à la déontologie.

La description de ses activités, l'entretien personnel avec le chef de juridiction suivi d'un résumé écrit, la faculté de présenter des observations écrites après notification de l'appréciation provisoire, permettent au magistrat concerné de solliciter de ses notateurs des précisions sur ce qui lui paraîtrait obscur voire inexact dans ces appréciations.

Ces possibilités de demander des explications permettent également de surmonter les difficultés inhérentes à toute notation de ce type, tenant d'une part à la personnalité du notateur dont le style écrit peut quelquefois apparaître difficile à déchiffrer d'autre part à la multiplicité des notateurs, (un pour le siège et un pour le parquet dans les trente cinq cours d'appel) et à l'absence de péréquation.

Mais, outre que la succession des notateurs au cours d'une carrière permet d'obtenir une image assez fidèle des mérites du magistrat évalué, et que des indications précises sur le sens des rubriques et la valeur des qualificatifs sont données par la Chancellerie, nombre de chefs de cour, conscients de cette situation, ont pris l'habitude de préciser dans leurs évaluations le sens qu'ils attachent aux qualificatifs de la grille de notation analytique, ce qui permet tant à la commission d'avancement qu'au Conseil d'apprécier la valeur des mérites reconnus à chaque magistrat, quels que soient les termes employés par les notateurs.

La description de ses activités par le magistrat, le bilan chiffré qu'il peut en dresser et l'entretien avec le chef de juridiction permettent encore, d'une part, que soit connue de toutes les

autorités intéressées l'activité exacte du magistrat, et, d'autre part, au vu de ces résultats, que soient définis des objectifs à atteindre et fixés les moyens de les atteindre pour la période à venir avant la prochaine évaluation.

L'entretien avec le chef de juridiction et sa traduction écrite sont également le moyen privilégié à la fois d'attirer l'attention du magistrat sur ses éventuelles carences, sur ses besoins de formation et d'envisager avec lui quelle orientation pourrait utilement donner à sa carrière, en fonction de son profil.

Le système d'évaluation individuelle des magistrats paraît donc bien offrir les possibilités d'atteindre les buts qui lui sont aujourd'hui assignés.

Pourtant le Conseil a pu observer, à l'examen des dossiers, que par divers aspects, le système souffrait d'une certaine pesanteur et, surtout, que toutes les possibilités qu'il offrait n'étaient pas toujours exploitées.

C'est ainsi qu'alors même qu'elles constituent un élément indispensable à l'analyse de l'évolution de l'activité des magistrats, il arrive que le poids des évaluations antérieures pèse quelquefois lourdement sur celles à venir.

Non pas parce que, une fois établies au cours des premières années de la carrière du magistrat, ses appréciations suivantes ne feraient que reprendre en les agrémentant de quelques adjetifs laudateurs supplémentaires, les précédentes : les notateurs n'hésitent pas, en règle générale, à tirer toutes les conséquences d'un manquement avéré ou au contraire à souligner tel aspect nouvellement positif de l'activité du magistrat considéré. De même que les appréciations mentionnent explicitement, le cas échéant, que la défaillance relevée n'a été que passagère, que l'intéressé s'est repris, que le grief a disparu, et qu'il n'y a plus lieu d'en tenir rigueur à l'intéressé.

En revanche, il peut se révéler plus délicat, pour un notateur nouvellement arrivé, de modifier les appréciations positives successives portées par son prédécesseur, alors même qu'il ne se fait pas la même idée que lui du travail accompli par le magistrat en cause. Nombre de notateurs y parviennent néanmoins, en explicitant leurs raisons.

Dans une hypothèse voisine, celle de la première évaluation d'un magistrat venant d'une autre cour, dont les appréciations sont en décalage par rapport à celles pratiquées dans sa nouvelle cour d'affectation, certains notateurs ont pris l'habitude de procéder à une correction générale de la grille analytique. Il prennent toutefois le soin de préciser que cette correction a lieu dans une perspective d'harmonisation des appréciations et non en conséquence d'une baisse de la qualité du travail accompli.

Cette pratique, validée par le Conseil d'Etat, ne nuit en rien au magistrat concerné, introduit un facteur d'équité au sein du même ressort et permet de s'affranchir de la pesanteur des appréciations antérieures.

Si des pratiques innovantes ont de la sorte amélioré le système, certaines possibilités qu'il offre n'ont en revanche pas toujours été utilisées autant qu'elles pouvaient l'être.

C'est le cas, notamment, du bilan de l'activité du magistrat. Si l'on trouve fréquemment des bilans chiffrés de cette activité, il arrive que certains dossiers n'en comportent pas et, surtout, que n'apparaissent pas les objectifs assignés, ce qui ne permet pas d'apprécier s'ils ont été ou non atteints.

Par ailleurs, le cadre général dans lequel s'est inscrite l'activité du magistrat n'est pas systématiquement dépeint avec suffisamment de précisions : les difficultés que le service où il est affecté a pu rencontrer, qui peuvent expliquer que les objectifs n'aient pas là encore été atteints, ne sont pas fréquemment mentionnés.

Dans un autre domaine, les observations des magistrats ayant eu à connaître de l'activité professionnelle du magistrat évalué, lorsqu'elles sont encore recueillies, manquent quelquefois des précisions utiles à une évaluation exhaustive de ce dernier.

En outre, si les aptitudes du magistrat évalué, notamment au moment de sa présentation au tableau d'avancement, sont indiquées par ses notateurs, elles le sont, le plus souvent, en termes très généraux. Il est vrai que la suppression récente de l'obligation d'indiquer à quels postes on se porte candidat lors de la présentation au tableau d'avancement, ne permet plus aux

notateurs de formuler une appréciation concrète sur l'aptitude de l'intéressé aux postes sollicités. Pourtant, au moment où, avec le nouveau statut, les demandes de nomination, en promotion ou à égalité, dans de nouvelles fonctions, notamment au premier grade, risquent de se multiplier, ces appréciations seraient particulièrement nécessaires.

Le Conseil a encore relevé que les indications portées dans les évaluations sur les besoins en formation des magistrats étaient souvent assez sommaires, et que l'absence de tout suivi d'une formation pendant la période de référence n'était pas forcément expliquée, alors que la formation continue des magistrats est un élément essentiel à la qualité de la justice et à l'appréciation des aptitudes d'un magistrat à une fonction à laquelle il postule.

Enfin, et alors même que la rubrique « Aptitudes à l'organisation et à l'animation » y invite sans ambiguïté, les aptitudes des chefs de juridiction du siège et du parquet à la gestion et à l'administration dans toutes leurs dimensions, notamment budgétaires, sont encore trop souvent absentes des évaluations.

Il apparaît donc au Conseil, au terme de son analyse, que la pratique des évaluations individuelles des magistrats diffère quelque peu des buts qui lui ont été assignés, avec pour conséquence un appauvrissement de l'évaluation, alors même que les textes offrent une palette beaucoup plus riche pour mieux appréhender la qualité des magistrats.

En revanche, il ne saurait être recherché, dans le système actuel, une évaluation de la qualité de la justice rendue par une juridiction. Il ne s'agit en effet que de l'évaluation individuelle des magistrats, et ce n'est que très indirectement qu'il pourrait être déduit, principalement dans l'évaluation des chefs de juridiction, d'appréciations défavorables dans certaines des rubriques relatives aux aptitudes à l'organisation et à l'animation (telles que capacité à animer une juridiction, à gérer, à fixer des objectifs, intérêt et participation au fonctionnement général de la juridiction, intérêt porté au greffe...), que le fonctionnement de la juridiction, et par conséquent la qualité du service offert aux justiciables pourrait connaître quelques difficultés.

Pareillement, l'évaluation du magistrat ne comporte aucune rubrique spécifique relative à la déontologie.

Enfin, comme il a déjà été indiqué plus haut, tous les magistrats ne font pas l'objet d'une évaluation.

ÉVALUATION ET DISCIPLINE

La pratique de l'évaluation n'est pas l'exercice de la discipline, et ne conduit pas, par elle-même à une poursuite disciplinaire.

Les finalités ne sont pas les mêmes, et les autorités compétentes pour procéder à l'évaluation – les chefs de cour – ne sont pas celles qui prononcent les sanctions : ministre de la justice ou Conseil supérieur de la magistrature.

Toutefois, et dans la mesure où l'évaluation, telle que décrite ci-dessus, porte sur des domaines relevant des obligations d'ordre fonctionnel, statutaire ou déontologique du magistrat, des dérives constatées dans ces domaines peuvent conduire à l'exercice de poursuites disciplinaires. C'est le cas lorsque, par leur gravité ou leur répétition, et *a fortiori* si le magistrat a été mis en garde et n'a pas tenu compte de cette mise en garde qui a pu se traduire par une baisse de sa notation, ces dérives revêtent les caractéristiques de la faute disciplinaire.

Ce sont d'ailleurs désormais les mêmes autorités – les chefs de cour – qui évaluent et qui peuvent mettre en mouvement l'action disciplinaire, sans préjudice des pouvoirs propres du ministre de la justice dans ce dernier domaine.

Mais avant que d'en arriver à ce stade, les dérives que peut connaître un magistrat dans l'accomplissement quotidien de son travail trouveront un prolongement non pas, certes, disciplinaire au sens strict du terme, ni même para-disciplinaire avec la procédure de l'avertissement, mais néanmoins effectif et pénalisant au travers d'une stagnation ou d'une baisse de ses appréciations. Les appréciations conditionnant le déroulement harmonieux de la carrière du magistrat, il y a là une forme de sanction, dont la légitimité ne paraît pas pouvoir être contestée.

C'est en tout cas l'une des caractéristiques du système français, qui a pour conséquence, à la différence par exemple du système italien, que l'instance disciplinaire ne se trouve saisie que des cas les plus graves de manquement d'un magistrat à ses devoirs. Dans ces cas là, d'ailleurs, les évaluations successives qui auront été effectuées tout au long de la carrière d'un magistrat seront prises en compte, pour apprécier la suite à réservier aux poursuites et pour moduler, le cas échéant, en tenant évidemment compte de la gravité de la faute, la sanction à requérir ou à prononcer.

Cette prise en considération de l'évaluation d'un magistrat dans le choix de la sanction à lui infliger dans le cadre d'une procédure disciplinaire implique donc que l'appréciation des mérites individuels du magistrat demeure prédominante dans son évaluation.

Section 2

Les propositions du Conseil supérieur de la magistrature

Vu sous l'angle individuel qui est le sien aujourd'hui, le système d'évaluation permet de donner une image assez exacte de la valeur d'un magistrat lorsqu'on croise les informations qu'apportent les différentes fiches qui concourent à l'évaluation finale.

Toutefois, même en restant dans l'optique actuelle, ce système présente des insuffisances et pourrait être amélioré. Au-delà des améliorations que le Conseil suggère, il serait opportun d'envisager un élargissement du champ de l'évaluation qui porterait sur le service et ne se limiterait pas au magistrat pris isolément.

LES AMÉLIORATIONS AU SYSTÈME ACTUEL

La généralisation de l'évaluation à tous les magistrats

Il convient de rappeler que certains magistrats hors hiérarchie ne font l'objet d'aucune évaluation (magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, chefs de cour d'appel, directeurs de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale des greffes).

Ainsi qu'il l'a affirmé dans un avis rendu le 2 octobre 2003 à propos de la déontologie, le Conseil supérieur de la magistrature estime que l'évaluation devrait être généralisée. En effet, l'absence d'évaluation de l'activité de ces magistrats ne permet pas de juger de leurs aptitudes à occuper les nouveaux postes auxquels ils prétendent et prive ainsi l'autorité de nomination et le Conseil des éléments indispensables pour prendre une décision parfaitement éclairée sur leur nomination, alors que les fonctions visées correspondent le plus souvent à des postes de haute responsabilité.

Si l'évaluation par les chefs de la Cour de cassation des magistrats de cette juridiction ne soulève pas de difficulté particulière, celle des chefs de cour d'appel et des directeurs des deux écoles nationales est plus délicate et nécessiterait la création d'une procédure spécifique.

Le Conseil estime que cette évaluation pourrait résulter, d'une part, d'un rapport d'activité établi périodiquement par le magistrat concerné, complété par des éléments normalisés d'ordre statistique et budgétaire propres à l'activité de la cour d'appel ou de l'école, et, d'autre part, d'un audit réalisé à intervalle régulier, ou à tout moment sur demande du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil a déjà eu l'occasion de préciser dans son avis précité comment cet audit devrait être réalisé par des membres de l'inspection générale des services judiciaires, dont les conditions de nomination et d'emploi auraient été modifiées pour garantir leur indépendance. A défaut, le Conseil a considéré que cet audit devait être confié à un organe spécifique, à l'indépendance et la compétence indiscutables, relevant du seul Conseil supérieur de la magistrature et constitué pour une durée coïncidant avec celle du mandat de ses membres.

■ L'évaluation des juges de proximité

Etant soumis au statut de la magistrature en vertu de l'article 41-20 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, à l'exception de certaines dispositions expressément écartées par la loi organique du 26 février 2003, les juges de proximité devront eux aussi être évalués. Mais eu égard à leur situation particulière (tenant notamment au fait qu'ils sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable et qu'ils ne peuvent recevoir aucun avancement de grade), les modalités de leur évaluation doivent être, au moins en partie, spécifiques.

L'article 12-1 de l'ordonnance statutaire et l'article 20 du décret du 7 janvier 1993 ont été modifiés à cette fin dès 2003. Le Conseil souligne toutefois que ces nouvelles dispositions législatives et réglementaires ne sont pas suffisantes car elles ne fournissent pas aux notateurs tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre effective de l'évaluation des juges de

proximité : celle-ci requiert en outre la définition d'une grille spécifique d'évaluation, qui n'a pas encore été élaborée par la Chancellerie.

Il importe que ce document soit mis très rapidement à la disposition des premiers présidents de cour d'appel.

Le croisement des avis sur l'activité du magistrat

On peut reprocher au système actuel d'être fondé sur une appréciation trop subjective, qui résulte de la seule opinion du chef de juridiction, pré-évaluateur, et du chef de cour, évaluateur final, voire seulement de ce dernier lorsqu'il s'agit des chefs de juridiction du premier degré ou des magistrats de la cour d'appel.

Pour autant, il n'apparaît pas réaliste de confier l'évaluation à une structure collective qui présenterait d'autres inconvénients. Il serait notamment à craindre que les évaluations ne deviennent trop lénifiantes, et donc inutiles. A cet égard, l'exemple italien n'est pas convaincant.

Cependant, une amélioration résulterait de l'utilisation, de façon systématique, de l'annexe 3⁽³⁰⁾ qui permet de recueillir de façon formelle et officielle les observations des magistrats ayant qualité pour apprécier au quotidien l'activité professionnelle du magistrat : chef de service, vice-président des formations où siège l'intéressé, président de la chambre de la cour d'appel qui connaît le plus souvent des appels dirigés contre les décisions de ce magistrat... L'évaluateur final pourrait ainsi bénéficier d'informations de sources différentes, qui auraient l'avantage de poser sur le magistrat évalué des regards croisés, comme c'est déjà le cas, par exemple, pour les juges d'instruction qui font habituellement l'objet d'appréciations de la part du président de la chambre de l'instruction, du président de la cour d'assises et des présidents du tribunal correctionnel.

(30) Intitulée «Observations des magistrats ayant eu à connaître de l'activité professionnelle du magistrat».

L'appréciation du service autant que celle du magistrat

Il est encore fait grief à la procédure d'évaluation d'être exclusivement centrée sur l'individu et ses actes, sans prise en compte suffisante de l'environnement du magistrat. En effet, même dans l'optique strictement individuelle de l'évaluation, cette vision limitée ne permet pas de porter un jugement exact et équitable sur l'activité du magistrat.

Pour porter un regard objectif et complet sur l'activité d'un magistrat, il est nécessaire de disposer d'éléments objectifs et suffisamment précis sur le fonctionnement d'ensemble du service dans lequel s'inscrit l'action du magistrat, afin de mieux apprécier les mérites de celui qui s'est trouvé confronté à une situation difficile qui lui échappait pour partie ou, au contraire, ramener à leur juste mesure les bons résultats apparents de celui qui bénéficiait d'un environnement plus favorable.

En conséquence, il est suggéré de mieux employer, ce que certains font déjà, les différents outils existant.

- Tout d'abord, les chefs de juridiction devraient inviter chaque magistrat évalué à remplir l'annexe 1 avec le plus grand soin, en y intégrant des informations précises et objectives sur son activité au cours des deux années écoulées, ainsi que l'état d'ensemble de son service.
- Ensuite, il serait opportun que le cadre placé en tête de l'annexe 2 et de la fiche d'évaluation soit utilisé par le pré-évaluateur et l'évaluateur non seulement pour valider la description que le magistrat intéressé fait de son service dans l'annexe 1, mais aussi pour la compléter, le cas échéant, par des éléments donnant une vision plus complète du service, renseignements qui ne sont pas toujours à la disposition du magistrat évalué, ou que celui-ci peut avoir omis.
- Enfin, il faudrait attacher une plus grande importance à l'entretien préalable entre le chef de juridiction et l'évalué, ainsi qu'à la traduction de cet entretien dans un résumé. Là encore, cet entretien doit être l'occasion, notamment, d'un échange entre l'évaluateur et l'évalué sur les conditions de fonctionnement du service du magistrat évalué au cours des deux années écoulées, et des difficultés rencontrées.

Une conception dynamique et prospective de l'évaluation

On peut aussi regretter que le système français actuel soit trop tourné vers le passé et ne soit pas un outil de prospective.

Il serait en effet souhaitable que l'évaluation de chaque magistrat tous les deux ans soit l'occasion, non seulement de faire un bilan du passé, mais de tirer des leçons de l'expérience pour envisager les orientations souhaitables de la carrière de l'intéressé à court ou long terme. L'évaluation individuelle devrait faire ressortir par exemple si tel magistrat a des qualités qui le destinent plutôt à un poste d'encadrement ou de chef de juridiction, et à quel niveau, ou si son profil ne doit pas le conduire à occuper de préférence un poste dans une cour d'appel ou à la Cour de cassation, ou bien encore s'il est particulièrement apte à remplir des fonctions de magistrat spécialisé.

Ce serait le moyen de se servir de l'évaluation non seulement pour accorder le moment venu à chacun l'avancement individuel qu'il mérite, mais aussi comme outil d'une gestion des ressources humaines dans l'intérêt du service, afin que chacun puisse, autant que possible, être nommé dans le poste le plus adapté à ses aptitudes et aux besoins du service.

Naturellement, l'évaluation serait l'occasion de conseiller le magistrat intéressé sur ses choix de formation continue dans la perspective des fonctions qui pourraient lui être confiées.

La prise en considération du comportement des magistrats

Les règles relatives à l'évaluation des magistrats laissent aujourd'hui une place relativement limitée aux appréciations de leur comportement dans l'exercice de leurs fonctions, alors même que ce comportement constitue un élément important d'évaluation des aptitudes.

Il conviendrait donc qu'il fût plus explicitement pris en compte, sinon par la création d'une rubrique spécifique des appréciations analytiques, au moins par des recommandations sur son intégration dans les rubriques déjà existantes qui permettraient de l'appréhender.

Quant au comportement des magistrats hors de la sphère professionnelle, la question peut se poser de savoir s'il n'y a pas lieu, dans certaines circonstances, d'en faire mention dans l'évaluation des magistrats. Le Conseil a toujours considéré que les comportements privés qui, par leur retentissement extérieur portent atteinte à l'image de celui qui est appelé à juger autrui, et par conséquent à l'institution judiciaire elle-même, peuvent être reprochés aux intéressés. Aussi lui apparaît-il souhaitable que l'évaluation des magistrats puisse prendre en compte, le cas échéant, de tels comportements.

Toutefois, l'équilibre nécessaire entre les devoirs du magistrat et le respect de la vie privée auquel tout citoyen peut prétendre impose que cette appréciation soit formulée dans une rubrique spécifique, distincte de la notation analytique et de ses qualificatifs. N'y seraient mentionnées que les manifestations d'un comportement portant effectivement atteinte au bon fonctionnement ou à l'image de la justice.

DE L'ÉVALUATION DU MAGISTRAT À L'ÉVALUATION DU SERVICE

Au-delà des améliorations ainsi proposées du système actuel d'évaluation individuelle des magistrats, le Conseil estime qu'il faudrait aller plus loin et accompagner l'évaluation de chacun des magistrats d'un bilan dressé par service, à échéances régulières. Ce serait en effet une manière de recouper les informations qui résultent de la somme des appréciations individuelles portées sur les magistrats, en portant un jugement critique sur un service pris dans sa globalité, en prenant en compte l'ensemble des éléments qui concourent à l'activité dudit service, et notamment les moyens en fonctionnaires et en matériels.

Un tel audit devrait intervenir systématiquement, à échéances régulières, qui pourraient être biennales, communes à toutes les juridictions.

Pour être des outils de gestion plus efficaces, ces audits supposeraient l'établissement à l'échelon national de critères objectifs visant à traduire de façon pertinente l'activité d'un service donné de façon quantitative et qualitative. Ce serait

alors l'occasion d'exprimer, dans la concertation, un projet de service en arrêtant les objectifs de celui-ci pour les deux années à venir.

Réunis, ces bilans établis service par service constituerait un tableau complet de l'état d'une juridiction, de ses progrès ou de ses régressions. Ces audits, conduits par les chefs de juridiction, pourraient utilement nourrir et se combiner avec les éléments tirés des inspections des juridictions auxquelles les chefs de cour, aux termes de l'article R 213-29 du code de l'organisation judiciaire, procèdent déjà pour s'assurer de la bonne administration des services et de l'expédition normale des affaires.

Dès lors, la contribution de chaque magistrat s'analyserait à la lumière de ce que l'on attendait de lui dans le contexte où il était placé.

ANNEXES



- 1.** Les avis du Conseil supérieur de la magistrature
- 2.** Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège
- 3.** Les avis du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du parquet
- 4.** La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière disciplinaire
- 5.** La liste des personnalités auditionnées pour la seconde partie du rapport consacrée à l'évaluation des magistrats
- 6.** Le modèle de la fiche d'évaluation des magistrats en France, avec ses annexes
- 7.** La circulaire SJ 04-239-A2 du 6 octobre 2004 relative à l'évaluation des magistrats (extraits)

1

Les avis du Conseil supérieur de la magistrature

1.1 Avis au Président de la République du 11 mars 2004

**LE PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE**

Paris, le 25 novembre 2003

Madame, Monsieur,

Vous savez que des événements récents m'ont conduit à rappeler que l'antisémitisme est contraire à toutes les valeurs de la France.

Or, immédiatement après ce rappel, j'ai été informé qu'une magistrate du tribunal de grande instance de Paris avait fait l'objet d'une requête en récusation, motif pris de son appartenance religieuse.

Il appartenait à la cour d'appel de Paris de statuer sur cette requête, ce qu'elle a fait en la rejetant.

Au-delà de cette décision qui relève de la seule compétence de l'autorité judiciaire, il m'apparaît nécessaire de s'interroger sur les conséquences de cette affaire qui a créé une indiscutable et légitime émotion.

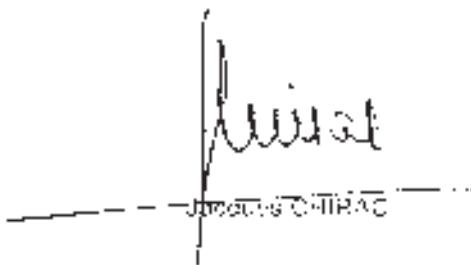
De telles affaires ont tout d'abord des conséquences personnelles pour les magistrats qui risquent ainsi de voir leur origine, leur religion ou leur vie privée invoquées dans le seul but de les déstabiliser.

Elles ont également des conséquences pour l'institution elle-même, dont c'est l'équilibre et la sérénité qui sont ainsi susceptibles d'être atteints.

C'est pourquoi je vous demande, en vertu de l'article 64 de la constitution de me donner votre avis sur les mesures qui pourraient être prises pour mieux garantir l'autorité judiciaire contre la mise en cause injustifiée de tel ou tel de ses membres.

Je vous prie d'agrérer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil supérieur de la magistrature
15, quai Branly
75007 PARIS

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jacques Chirac", is positioned above a horizontal dashed line. The signature is fluid and cursive, with a large, stylized 'J' at the beginning.

AVIS

SUR LES MESURES QUI POURRAIENT ÊTRE PRISES POUR MIEUX GARANTIR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE CONTRE LA MISE EN CAUSE INJUSTIFIÉE DE TEL OU TEL DE SES MEMBRES

L'augmentation du nombre d'attaques personnelles dirigées contre des magistrats et des fonctionnaires des services judiciaires est un fait de société qui devient préoccupant. Cette tendance est notamment attestée par l'évolution récente du nombre de demandes de protection statuaire adressées au ministère de la justice : d'une quinzaine de cas par an en 1997 et 1998, on est passé à 64 en 2000 et 2001, 53 en 2002, puis 80 en 2003, dont 72 relatifs à des magistrats. On peut relever aussi la progression du nombre de condamnations prononcées pour outrage à magistrat (194 en 2000, 198 en 2001, 223 en 2002).

La demande d'avis de M. le Président de la République en date du 25 novembre 2003 ayant évoqué un exemple caractérisé d'usage abusif de la procédure de récusation, les réflexions et propositions du Conseil supérieur de la magistrature ont d'abord porté sur cette forme de mise en cause des magistrats, ainsi que sur les demandes de renvoi à une autre juridiction pour cause de suspicion légitime (I) ; elles se sont ensuite étendues aux diverses autres situations dans lesquelles les magistrats font l'objet d'attaques injustifiées (II).

I. – LA MISE EN CAUSE DE MAGISTRATS PAR LA VOIE DE LA RÉCUSATION OU DE LA DEMANDE DE RENVOI POUR CAUSE DE SUSPICION LÉGITIME

Exigence primordiale des citoyens, l'impartialité du juge est un élément fondamental de tout système judiciaire digne de ce nom. Depuis longtemps affirmée comme principe général en droit interne, elle est aussi l'une des règles essentielles posées par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon l'expression de la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts Piersack et de Cubber c/ Belgique des 1^{er} octobre 1982 et 26 octobre 1984, l'impartialité des juges est la condition même de la « confiance que les tribunaux se doivent d'inspirer aux justiciables dans une société démocratique ».

A) Dans cette perspective, la récusation d'un juge dont un justiciable estime avoir des raisons de penser qu'il ne serait pas parfaitement impartial est un droit pour ce justiciable, car c'est un élément de son droit à l'impartialité de la justice. Certes, ainsi que le confirme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'impartialité personnelle du juge doit être présumée ; mais la preuve contraire peut être rapportée devant la juridiction compétente pour se prononcer sur la demande de récusation.

Au demeurant, la déontologie des magistrats implique, non seulement que le juge s'efforce d'éviter, dans ses comportements, les situations qui seraient susceptibles de faire naître des causes de récusation, mais aussi qu'il s'abstienne spontanément de juger chaque fois qu'en son âme et conscience, il ne s'estime pas en mesure de se prononcer en toute impartialité. Encore doit-il éviter d'aller trop loin dans cette démarche par un excès de scrupule inspiré par une vision trop absolue de la neutralité du juge, ou pour des motifs moins nobles, toutes attitudes qui risqueraient de compromettre le bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

B) Le justiciable ne doit pas, lui non plus, abuser de la récusation ou de la demande de renvoi à une autre juridiction. Il ne faudrait pas que ces procédures, destinées à garantir le droit à l'impartialité, favorisent ou banalisent des attitudes systématiques de défiance à l'égard des juges, ceci conduisant à porter atteinte au crédit de la justice, à paralyser l'institution, à offenser personnellement les magistrats et à les déstabiliser dans l'exercice de leurs fonctions.

Les articles 341 du nouveau code de procédure civile et 668 du code de procédure pénale ont entendu limiter les causes possibles de récusation en les énonçant avec précision. Mais, outre que la cause tenant à l'existence d'un « intérêt personnel à la contestation » ouvre un champ très large à l'interprétation, plusieurs arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation ont jugé, au visa de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la liste des cas énumérés par l'article 341 précité « n'épuise pas nécessairement l'exigence d'impartialité requise de toute juridiction ».

De fait, on peut observer – en dépit de l'imperfection des statistiques dont l'interprétation est rendue difficile par une nomenclature inadaptée – une tendance à l'augmentation du nombre de demandes de récusation et de renvoi pour cause de suspicion légitime. En matière civile, par exemple, le nombre de telles demandes formées devant l'ensemble des cours d'appel a progressé de 170 en 2000 à 196 en 2001 et 473 en 2002. Même si les données de l'année 2002 doivent être corrigées de l'incidence d'une situation locale atypique, l'orientation générale à la hausse est incontestable.

Le taux élevé de rejet des demandes de récusation et de renvoi révèle par lui-même un usage fréquemment abusif de ces procédures, et on peut sans doute imputer ces abus à trois principaux motifs : compliquer et ralentir le cours de la justice par des moyens dilatoires ; tenter de « choisir son juge », au moins par élimination ; fragiliser et déstabiliser le juge ou la juridiction dont l'impartialité est mise en doute.

C) Il est assez malaisé de porter remède à cette situation : d'abord parce que la récusation, on l'a vu, est un élément du droit du justiciable à l'impartialité de son juge ; ensuite parce que, si néfastes que soient les dérives constatées, la réponse à la requête en récusation ou en renvoi doit rester juridictionnelle : en principe, le caractère « justifié », ou non, de cette requête, doit être apprécié au cas par cas par un juge.

Le Conseil supérieur estime néanmoins possible d'envisager deux voies de réforme, de nature et de portée très différentes : d'une part, procéder à certains aménagements de procédure, d'autre part, interdire de fonder la récusation d'un juge ou la suspicion d'une juridiction sur certaines causes.

- Une réforme de la procédure pourrait contribuer à freiner les abus et à en réduire les inconvénients, notamment ceux des requêtes répétitives.

Les demandes répétitives en récusation ou en renvoi peuvent être dirigées contre un même juge ou une même juridiction, de façon quasi-obsessionnelle, par un justiciable particulièrement vindicatif, voire déséquilibré. Dans d'autres cas, de telles requêtes visent à empêcher le déroulement normal d'une procédure : essentiellement dilatoires, elles ne mettent pas sérieusement en cause le juge ou la juridiction mais tendent, parfois avec succès, à bloquer le cours de la justice.

Même si elle est appliquée avec la meilleure célérité, la procédure définie par les articles 345 et suivants du nouveau code de procédure civile, qui prévoit l'intervention de la cour d'appel en cas d'opposition ou de non-réponse du juge récusé, peut être impuissante à déjouer ces manœuvres en temps utile. Il faut donc chercher à statuer plus rapidement et, de façon générale, à simplifier la procédure tout en la rendant plus exigeante.

A cette fin, le Conseil supérieur préconise une réforme visant à unifier les procédures actuellement applicables, respectivement, à la récusation en matière civile (articles précités du nouveau code de procédure civile) et à la récusation en matière pénale (articles 669 et suivants du code de procédure pénale) en les alignant sur cette dernière : selon celle-ci, le demandeur présente requête au premier président de la cour d'appel, lequel statue par une ordonnance qui n'est susceptible d'aucune voie de recours et qui, en cas de rejet, prononce la condamnation du demandeur à une amende civile. La même procédure pourrait s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, aux demandes de renvoi pour cause de suspicion légitime en matière civile.

En outre, il serait justifié d'élever de façon significative le taux de l'amende civile, et surtout de veiller à ce que cette amende soit effectivement recouvrée

• C'est à d'autres considérations que conduit l'affaire récente (novembre 2003) dans laquelle un requérant se présentant comme « d'origine arabe et de confession musulmane » et se référant au conflit israélo-palestinien a récusé une magistrate au motif qu'elle était « de confession juive » et ne pourrait donc pas « aborder avec impartialité » l'affaire opposant le requérant à une société « dont les intérêts sont étroitement liés avec ceux de son fondateur,... de confession juive ».

En présence d'une telle motivation, la question se pose de savoir s'il ne faut pas interdire par la loi de fonder une demande de récusation sur certaines causes, plus précisément sur les éléments tenant en quelque sorte à « l'état de la personne » du juge, à des appartenances constitutives de son identité, dès lors que ces éléments et appartenances seraient invoqués par le requérant comme susceptibles, par eux-même, de faire naître un doute sur l'impartialité du juge, indépendamment de toute manifestation ou implication personnelle de ce juge.

Le Conseil supérieur estime qu'une telle mesure devrait être envisagée afin de rendre d'emblée irrecevable une requête en récusation fondée sur des motifs de cette nature, qui doivent être regardés comme contraires à l'ordre public républicain.

La liste des motifs ainsi prohibés devrait cependant être définie avec mesure, pour éviter de réduire à l'excès le champ de la récusation. Le Conseil suggère donc de s'en tenir pour l'essentiel aux motifs discriminatoires retenus par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (articles 24 et 32), en y ajoutant les critères du sexe et des courants de pensée.

Il s'agirait donc d'affirmer qu'un juge ne peut être récusé à raison de son sexe, de son orientation sexuelle, de son origine, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, une religion ou un courant de pensée déterminé. Et les conditions de recevabilité d'une demande de renvoi pour cause de suspicion légitime devraient, à cet égard, être identiques à celles applicables en matière de récusation.

On peut d'ailleurs rappeler ici que la commission sur la laïcité dans la République, dite commission Stasi, a notamment proposé qu'une loi « précise que les agents publics ne peuvent être récusés en raison de leur sexe, race, religion ou pensée ».

La première justification d'une telle mesure serait de marquer solennellement le caractère inadmissible d'une récusation ou d'une demande de renvoi fondée sur de tels motifs qui offensent gravement et à plusieurs titres la dignité des juges ainsi récusés : atteinte à leur vie privée, à leurs libertés fondamentales, à leur citoyenneté, discrimination raciale ou sexuelle. D'autre part, il serait bon d'affirmer symboliquement que, par principe, une telle croyance, appartenance ou qualité ne saurait être considérée comme étant, par elle-même, de nature à faire douter de l'impartialité du juge, à impliquer chez lui l'existence ou la probabilité d'un préjugé, et qu'on ne saurait admettre de discussion sur ce point devant le juge de la récusation ou du renvoi. Enfin l'interdiction proposée contribuerait à prévenir le risque de

voir l'institution judiciaire contaminée par les tendances à la « communautarisation » de l'espace public et par la tentation de « choisir son juge parmi les siens ».

Il convient enfin de souligner que la récusation abusive d'un juge peut aussi donner lieu, le cas échéant, à des poursuites pénales soit pour provocation (publique ou non publique) à la discrimination raciale, soit pour diffamation (publique ou non publique) à caractère raciste, soit même pour outrage à magistrat. Le Conseil supérieur ne croit pas nécessaire d'envisager ici de nouvelles dispositions pénales, sauf à prévoir une circonstance aggravante si l'outrage à magistrat est fondé sur l'un des motifs rendant irrecevable une demande de récusation. Mais il attire l'attention sur la nécessité d'engager effectivement les poursuites légalement possibles et appelle de ses vœux une politique active des parquets dans ce domaine.

II. – LES AUTRES MISES EN CAUSE INJUSTIFIÉES DES MAGISTRATS

Les enceintes de justice ne sont plus des « sanctuaires » et tous les observateurs du fonctionnement de la justice relèvent qu'il est de plus en plus fréquent de voir des magistrats⁽¹⁾ mis en cause, personnellement ou collectivement, lors des audiences, dans leurs cabinets, à l'extérieur des palais et même jusque dans leurs domiciles privés.

Certaines de ces mises en cause, qui peuvent aller jusqu'à des atteintes physiques, sont visiblement destinées à déstabiliser le magistrat avant sa décision ou à l'issue du prononcé de celle-ci.

De nombreux exemples récents peuvent être rappelés :

- enquêtes privées effectuées sur le juge, afin de connaître son entourage et mettre en cause son impartialité (enquête sur un président de cour d'assises par un avocat de la partie civile ; enquête sur un juge d'instruction par un prévenu et son avocat à l'occasion de l'instruction d'un dossier financier ; publication par la presse d'une fiche des Renseignements généraux concernant un magistrat...) ;
- articles ou déclarations gravement diffamatoires ou portant atteinte à l'honneur des magistrats ; actions pénales ou civiles dirigées contre des magistrats personnellement, à l'occasion d'une décision juridictionnelle ou d'une affaire dont ils ont la charge ;
- menaces et/ou agressions physiques contre des magistrats, individuellement ou collégialement (présence de groupes de personnes assistant à l'audience publique et manifestant leur soutien à l'une des parties ; chahuts, cris, insultes, menaces proférées à l'audience, avant ou après la décision rendue ; jets d'objets sur les juges, gestes agressifs ou obscènes, menaces de mort ; agressions physiques telles que gifles, coups, blessures avec arme ; envoi de lettres de menaces...) ;
- attentats contre les bâtiments judiciaires ou contre les biens mobiliers ou immobiliers appartenant à des magistrats (incendie du domicile privé d'un Procureur de la République en 1996 ; incendies de véhicules appartenant à des magistrats en 2001 et 2002 ; attentat contre le domicile privé d'un substitut en janvier 2002 – incendie de locaux judiciaires en juillet 2002 à l'occasion d'une audience devant la chambre de l'instruction ; mitraillage d'un palais de justice en février 2003 ; attentat contre le véhicule d'un président de tribunal, à son domicile, en août 2003...) ;

Lorsque les auteurs de ces agissements sont connus, on constate qu'il peut s'agir de personnes aussi diverses que les mis en examen, les victimes, les avocats, des groupes de pression.

(1) Les fonctionnaires de justice sont exposés de la même manière.

De telles mises en cause, qui manifestent irrespect et mépris de l'institution judiciaire, constituent une atteinte intolérable à la sérénité de la justice et un moyen inacceptable d'intimidation et de pression à l'encontre des magistrats.

S'il n'est pas possible dans le cadre de cet avis d'analyser les causes de la multiplication de telles attaques, qui peuvent s'expliquer en partie par des facteurs culturels et sociaux non spécifiquement judiciaires, on peut relever que l'absence de réaction à la plupart de ces manifestations ne peut qu'en favoriser le développement et entraîner une perte de crédibilité de l'Etat dans l'accomplissement de ses missions régaliennes.

Or il a été souvent constaté que ces phénomènes ont été insuffisamment combattus pour diverses raisons :

- absence de réaction des autorités hiérarchiques des magistrats mis en cause et de la chancellerie ;
- résignation des magistrats qui ne dénoncent pas les faits subis, certains pensant que l'exercice de la fonction judiciaire suscite inévitablement des réactions agressives de certains justiciables,
- crainte d'un dessaisissement des affaires dont les magistrats ont la charge, en cas de plainte ou de réaction de leur part à une mise en cause injustifiée, surtout s'il s'agit du but recherché par l'auteur ;
- impossibilité matérielle de constater l'infraction commise ou d'en identifier l'auteur.

Néanmoins, un certain nombre de dispositions, qu'il convient de rappeler ici, permettent d'assurer la protection des magistrats.

A) LES DISPOSITIFS EXISTANTS

La loi pénale

La protection pénale des magistrats, et plus généralement de l'institution judiciaire, résulte de deux grandes séries de textes, ceux inscrits dans le code pénal et ceux relevant de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Tous ces textes sont cités et analysés dans l'annexe n° 3 jointe à cet avis, à laquelle il est renvoyé.

Il apparaît au Conseil supérieur que ces dispositions sont suffisantes en ce qu'elles assurent aux magistrats une protection légale appropriée en cas d'atteintes physiques, de menaces, de violences contre les biens personnels du magistrat en vue d'influencer son comportement dans l'exercice de ses fonctions, de corruption active, d'outrage⁽²⁾, de pressions en vue d'influencer la décision des juridictions, de discrédit jeté sur un acte ou une décision juridictionnelle, de diffamation envers un magistrat ou envers les cours et tribunaux, étant rappelé qu'il incombe aux magistrats de faire acter les faits commis et de les porter à la connaissance des autorités compétentes pour y donner suite.

(2) Sous réserve de la proposition faites ci-dessus (page 4 de cet avis) de la création d'une circonstance aggravante spécifique du délit d'outrage à magistrat.

Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions pénales reste difficile, même en cas d'infraction caractérisée :

- soit parce que, faute de personnel, l'absence de greffier empêche d'acter les incidents d'audience ;
- soit parce que les magistrats victimes n'ont pu, faute d'une présence policière dans les palais de justice, les faire constater ;
- soit parce que les auteurs ont eu le temps de prendre la fuite sans être identifiés, avant l'arrivée des forces de police requises ;
- soit parce que les autorités compétentes et la chancellerie n'ont pas eu la détermination de les poursuivre.

Enfin, de très nombreuses incriminations rendent nécessaires la plainte du magistrat victime, comme préalable à l'action publique. Cette exigence procédurale condamne le magistrat à l'inaction, sauf à rendre inévitable son dessaisissement ou son dépôt dans la procédure dont il a la charge et à l'occasion de laquelle il a été victime.

- La protection de l'article 11 de l'ordonnance portant statut de la magistrature

« Indépendamment des règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'Etat doit réparer le préjudice direct qui en résulte, dans tous les cas non prévus par la législation des pensions. »

L'article 11 du statut des magistrats de l'ordre judiciaire met ainsi à la charge de l'Etat une obligation de faire, qui consiste à empêcher les attaques de quelque nature qu'elles soient, ou à les faire cesser.

Ce droit à la protection de l'Etat a valeur de principe général et seul un motif d'intérêt général peut permettre à l'Etat de se soustraire à cette obligation (Conseil d'Etat, 21 février 1996 ; Conseil d'Etat, 28 mai 2003).

Il ressort de la note en date du 18 février 2004 du directeur des services judiciaires du ministère de la justice, adressée au Conseil supérieur sur sa demande, que la nature des attaques qui ont fait l'objet d'une demande de protection statutaire par des magistrats en 2003 s'analyse comme suit :

- 31 actions pénales contre des magistrats (plaintes avec constitutions de partie civile ou citations directes, déposées le plus souvent par des justiciables mécontents) ;
- 24 diffamations (contre lesquelles le magistrat agit en demande au pénal ou au civil) ;
- 7 atteintes aux biens ;
- 5 actions civiles en responsabilité ;
- 5 atteintes à la personne ;
- 4 menaces ;
- 3 outrages.

Toutes les demandes de protection présentées par les magistrats depuis janvier 2002 ont été acceptées par le ministère, sauf une.

Malgré une nette évolution à la hausse de la mise en œuvre de cette protection statutaire (d'une quinzaine de cas par an en 1997 à 72 dossiers ouverts concernant 79 magistrats en 2003), la conception qu'a la chancellerie de cette mesure de protection de l'article 11 de l'ordonnance de 1958 paraît au Conseil supérieur un peu étroite, en ce qu'elle n'est toujours envisagée actuellement que sous son seul aspect de la réparation d'un dommage réalisé (sous la forme d'une indemnisation ou par la fourniture d'une défense gratuite), alors que l'État semble peiner à assurer une véritable politique de lutte contre les mises en cause injustifiées des magistrats.

Ce constat conduit le Conseil supérieur à formuler les propositions qui suivent.

B) PROPOSITIONS

Afin d'améliorer la protection des magistrats contre les mises en cause injustifiées, le Conseil supérieur de la magistrature estime indispensable :

1. La création d'une disposition de procédure pénale selon laquelle la plainte du garde des sceaux pourrait suppléer la plainte du magistrat victime, dans tous les cas où cette plainte constitue un préalable à l'action publique.
2. Une politique pénale plus active de poursuite des infractions dont sont victimes les magistrats, professionnels et non professionnels, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, afin notamment de rendre la sanction plus prévisible, donc plus visible, et de favoriser à terme la prévention des comportements répréhensibles.
3. La sécurisation des palais de justice, des salles d'audience et des cabinets des magistrats en contact avec le public, d'une part par la présence de forces de l'ordre en nombre suffisant dans les juridictions, d'autre part par la mise en place de dispositifs systématiques d'organisation et de contrôle, ceci justifiant un programme pluriannuel.
4. Une formation des magistrats à la maîtrise des situations de crise, organisée par l'Ecole nationale de la magistrature, dans le cadre de la formation continue.
5. La mise en œuvre d'une véritable politique de communication judiciaire.

Sur ce point, il apparaît qu'il y a dans l'opinion publique et dans la presse un véritable déficit d'informations sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, le contenu de la loi, les conséquences des décisions de justice. Cette méconnaissance permet parfois des dérives, volontaires ou involontaires, et notamment des mises en cause injustifiées de magistrats.

Le Conseil supérieur préconise l'instauration d'une politique de communication permettant de répondre à des déclarations inexactes ou mensongères concernant l'organisation et le fonctionnement des juridictions, leur domaine d'intervention, leurs responsabilités propres, les délais de traitement des affaires, etc.

Si une telle politique est délicate à mettre en œuvre s'agissant des affaires juridictionnelles en cours ou jugées, le Conseil supérieur estime qu'elle est cependant possible à titre exceptionnel, dans le cas de déclarations particulièrement non fondées ou d'incompréhension manifeste.

ANNEXES

La responsabilité de cette communication devrait incomber aux chefs de cour et de juridiction et au ministre de la justice, selon le niveau de mise en cause de l'institution, d'une juridiction ou de magistrats pris à partie individuellement.

Cette réflexion et ces propositions seront complétées à l'occasion de l'avis rendu à la suite de votre saisine du 3 février 2004.

1.2 Avis au Président de la République du 28 avril 2004

**LE PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE**

Paris, le 3 février 2004

Monsieur,

La présidente du tribunal correctionnel de Nanterre a dénoncé les effractions, pressions et menaces dont elle-même et ses assesseurs auraient fait l'objet.

S'ils sont avérés, ces faits sont d'une extrême gravité.

Ils justifient que tout soit mis en œuvre pour connaître la vérité dans les délais les plus brefs.

C'est pourquoi j'ai demandé au Premier ministre, qu'outre l'information judiciaire ouverte sur instruction du garde des sceaux dès que les faits ont été portés à sa connaissance, une enquête administrative soit confiée à des personnalités indépendantes.

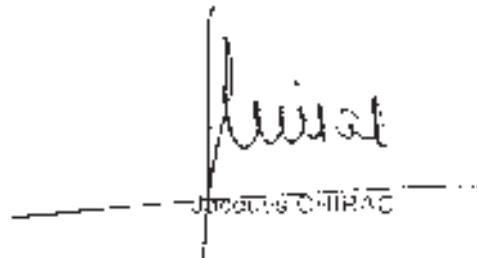
Cette enquête a été confiée aux chefs des trois plus hautes juridictions françaises.

Ils auront pour mission d'établir d'ici la fin du mois de février, avec le concours de tous les services de l'État, la réalité des faits.

Le Conseil supérieur de la magistrature sera complètement informé des résultats de ces investigations et sera appelé à me donner son avis sur le fondement des dispositions de l'article 64 de la Constitution,

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués,

Monsieur
Membre du Conseil supérieur de la magistrature
15, quai Branly
75007 Paris



**LE PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE**

Paris, le 8 mars 2004

Monsieur,

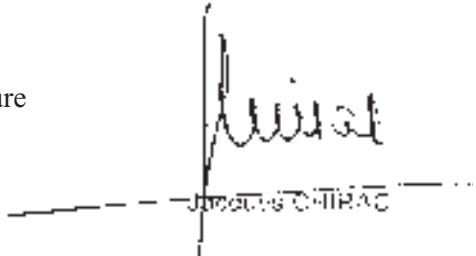
La mission d'enquête administrative confiée par le Premier ministre à trois personnalités indépendantes vient de remettre son rapport.

Comme je vous l'avais annoncé le 3 février dernier, il m'apparaît nécessaire de vous consulter sur l'ensemble des questions abordées dans ce rapport, qu'il s'agisse de la sécurité des palais de justice, de l'organisation des procès ou de la protection des magistrats.

Si cela vous paraît possible, compte tenu de votre charge de travail, je souhaiterais que vous puissiez me faire connaître votre avis au mois d'avril prochain, en même temps que vous me remettrez le rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Monsieur
Membre du Conseil supérieur de la magistrature
15, quai Branly
75007 PARIS

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jacques Chirac", is positioned above a dashed line. The signature is fluid and cursive, with a distinct 'J' at the beginning.

AVIS

au Président de la République du 28 avril 2004⁽¹⁾

Par une lettre en date du 3 février 2004, le Président de la République informait le Conseil supérieur de la magistrature qu'à sa demande le Premier ministre avait confié une mission d'enquête administrative au vice-président du Conseil d'État, au premier président de la Cour de cassation et au premier président de la Cour des comptes, à la suite d'articles de presse faisant état de pressions subies par des magistrats du tribunal de grande instance de Nanterre.

Le Président de la République précisait dans ce courrier : « Le Conseil supérieur de la magistrature sera complètement informé des résultats de ces investigations et sera appelé à me donner son avis sur le fondement des dispositions de l'article 64 de la Constitution ».

Il confirmait cette demande d'avis par une lettre du 8 mars 2004, invitant le Conseil à se prononcer « sur l'ensemble des questions abordées dans ce rapport, qu'il s'agisse de la sécurité des palais de justice, de l'organisation des procès ou de la protection des magistrats ».

Connaissance prise du rapport de la mission d'enquête administrative et au terme des investigations qu'il a menées, le Conseil supérieur de la magistrature considère que les magistrats de Nanterre ont pris les précautions nécessaires pour garantir leur indépendance et la confidentialité de leurs délibérations (I) et formule, pour l'avenir, des propositions tendant à améliorer la sécurité des conditions de travail, des magistrats et la protection de l'indépendance de l'autorité judiciaire (II).

(1) Le premier président de la cour d'appel de Versailles, membre du Conseil supérieur de la magistrature, n'a pas pris part à l'élaboration ni à la délibération du présent avis.

I. – LES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES D’UN PROCÈS TRES EXPOSÉ

A. – UN PROCÈS ENTOURÉ DE PRÉCAUTIONS

1) Le 30 janvier 2004, à l’issue d’un délibéré de seize semaines, les magistrats composant la 15^e chambre du tribunal correctionnel de Nanterre, Mme Catherine Pierce, vice-présidente, M. Alain Prache, vice-président, et Mme Fabienne Schaller, juge, ont rendu leur décision dans la procédure suivie des chefs d’abus de confiance, abus de biens sociaux, complicité et recel de ces délits et prise illégale d’intérêts contre vingt-huit prévenus.

Lors de cette audience, Mme Pierce a fait état des raisons pour lesquelles étaient remis aux parties et à la presse des extraits de la décision ne comprenant que les motifs et le dispositif, le jugement n’ayant pas encore été formalisé, pour assurer la confidentialité des travaux de la 15^e chambre correctionnelle.

Révélée par Mme Pierce, cette précaution prise par les magistrats de Nanterre pour l’élaboration de leur décision s’inscrit dans le droit fil des mesures qui ont été adoptées pour ce procès hors du commun.

Il apparaît en effet que les magistrats de la 15^e chambre ont arrêté, avec l’approbation de la présidente du tribunal, des conditions de travail adaptées à l’importance de l’affaire et de la protection de la confidentialité de leurs travaux. Ils n’ont utilisé que des copies conformes du dossier afin de laisser l’original en sûreté et ont sollicité durant la période de vacances, une surveillance particulière de leur domicile où se trouvaient des notes et documents relatifs à la procédure.

Ils ont également indiqué au Conseil supérieur qu’ils n’avaient jamais discuté de l’affaire dans leurs bureaux ni dans la chambre du conseil de leur salle d’audience, mais avaient utilisé de manière aléatoire d’autres pièces mises à leur disposition ; de même, ils avaient évité de s’entretenir de l’affaire par téléphone ou par courrier électronique et leurs travaux avaient été sauvegardés sur une disquette, à partir d’un micro-ordinateur portable, avec le concours d’une greffière spécialement mise à leur disposition par la présidence. Ces précautions les ont également conduits, comme on l’a vu, à ne pas saisir le texte du jugement, avant son prononcé, sur l’application informatique « nouvelle chaîne pénale ».

2) Il convient de souligner que l’ensemble de ces précautions traduit le souci de préserver la confidentialité et relève d’un professionnalisme naturel chez des magistrats expérimentés, lors du traitement d’affaires importantes à forte incidence médiatique.

Médiatique, cette affaire l’était évidemment eu égard aux personnalités politiques qu’elle concernait. C’est peu dire que le jugement de la 15^e chambre correctionnelle du tribunal de Nanterre était très attendu puisque l’un des prévenus avait annoncé par avance qu’il « abandonnerait la politique [s’il était] condamné à une peine infamante ».

Cet enjeu justifiait les précautions prises par les trois magistrats. C’est donc à bon escient que le texte de la décision a été sauvegardé sur disquette et que la minute du jugement n’a été dressée qu’après l’audience du 30 janvier 2004 sur la nouvelle chaîne pénale. Ce système informatique, conçu comme un outil de gestion des procédures pénales, est en effet accessible à partir de l’ensemble des postes de la juridiction, ce qui n’assure pas une confidentialité suffisante, dans le cas de procès très exposés, d’autant plus que la structure de ce système ne le met pas à l’abri d’intrusions extérieures.

La pratique suivie pour les magistrats était donc conforme aux précautions habituellement prises dans les affaires importantes mises en délibéré, et répondait d’ailleurs aux instructions générales de la chancellerie qui gère l’application informatique.

B. – DES INCIDENTS TROUBLANTS

Quelles qu'aient été ses motivations, la publication, dans le quotidien *Le Parisien*, le 22 octobre 2003, soit cinq jours après la clôture des débats, d'un article de presse visant M. René Grouman, premier substitut, qui tenait le siège du ministère public à l'audience, article intitulé « Renseignements généraux - le procureur de Juppé fiché à l'extrême droite » paru sous la signature L.V. (Laurent Valdiguié), a été interprétée par les magistrats de Nanterre entendus par le Conseil supérieur de la magistrature comme une manœuvre de déstabilisation, conduisant à craindre que des publications de même nature concernent ensuite les magistrats du siège.

Les détériorations répétées de la serrure du bureau de M. Grouman, constatées en mars et avril 2003, époque à laquelle il était en possession de l'original du dossier afin de rédiger le réquisitoire définitif, ont pu laisser croire à des tentatives d'intrusion dans ce bureau. Le procureur de la République avait alors pris des mesures afin d'assurer la protection de l'original du dossier en l'entreposant dans un lieu sécurisé, et ordonné une enquête ultérieurement classée sans suite en raison d'incertitudes sur les causes de ces détériorations.

D'autres incidents (blocage de la serrure de la salle d'audience de la 15^e chambre correctionnelle, effraction d'un meuble du greffe de cette même chambre, perturbations des systèmes informatiques et téléphoniques, suspicitions d'intrusions et de fouilles dans les bureaux des magistrats...) ont pu légitimement alerter les trois juges, les confirmant dans la nécessité de prendre des précautions pour sauvegarder la sérénité et la confidentialité de leurs délibérations.

Certains ont pu s'étonner de ce que la totalité des incidents recensés au sein de la juridiction de Nanterre, au cours du délibéré, n'ait pas été portée, aux fins d'enquête, à la connaissance du procureur de la République et les chefs de cour, mais les magistrats de la 15^e chambre, en accord avec la présidente du tribunal, ont privilégié la discrétion nécessaire à la sérénité de leur délibéré, que risquait de troubler le déclenchement d'une enquête, et ont choisi d'assurer la confidentialité de leurs travaux en prenant les précautions supplémentaires déjà décrites.

En outre, le directeur des affaires criminelles et des grâces et le procureur général ont souligné qu'il n'était pas anormal que certains de ces incidents ne leur fussent pas signalés dès lors que, pris isolément, ils apparaissaient peu significatifs, au moment de leur révélation.

Le Conseil constate que les précautions prises ont permis de sauvegarder la sérénité et le secret du délibéré, ainsi que la confidentialité du projet de jugement.

C. – MAIS UN PROCÈS SANS PRESSIONS

Immédiatement après le prononcé du délibéré, l'idée s'est répandue que les juges avaient subi des pressions qui avaient pu altérer leur jugement ; et cette idée est apparue suffisamment forte pour motiver la création de la mission d'enquête administrative : « Des magistrats du tribunal de grande instance de Nanterre ont fait état d'effractions qui auraient été commises dans l'enceinte de la juridiction ainsi que de menaces et de pressions qui auraient été exercées à l'encontre de certains d'entre eux », écrit le Premier ministre dans sa lettre du 1^{er} février 2004 en se référant explicitement à « une interview donnée au journal *Le Parisien* du 31 janvier dernier par Mme Catherine Pierce ».

Entendue dès le 31 janvier 2004 par le procureur de la République de Nanterre, Mme Pierce avait cependant déclaré qu'elle-même et ses assesseurs n'avaient subi de quiconque la moindre pression visant à orienter de quelque manière que ce soit le sens de leur décision, et formellement contesté avoir accordé une interview à M. Laurent

ANNEXES

Valdigué, journaliste du *Parisien*. Le journal *Le Monde* ayant, dans son numéro daté des 8 et 9 février 2004, fait état d'assurances du *Parisien* selon lesquelles l'article de M. Vadigué était bien « une interview en bonne et due forme », les trois magistrats ont le 9 février 2004 adressé une lettre de protestation à M. de Villeneuve, directeur des rédactions de ce journal. Celui-ci a répondu le 12 février 2004 à Mme Pierce que *Le Monde* abusivement mis des guillemets en indiquant que vous aviez accordé « une interview en bonne et due forme ».

En réalité, au moment où il a abordé Mme Pierce dans un couloir du palais de justice de Nanterre, le journaliste du *Parisien* avait déjà connaissance des incidents relevés par les juges, il lui en demandait seulement la confirmation. Cet échange de propos fut d'autant plus bref qu'il se déroula alors que le magistrat se rendait à une autre audience.

Il ressort ainsi des déclarations des magistrats qu'ils n'ont pas donné d'interview et qu'ils n'ont jamais fait état de pressions. Et pourtant, l'idée d'un « procès sous pressions » va se répandre et se développer.

A l'origine de cette « thèse », les incidents précédemment mentionnés qui avaient été portés à la connaissance du public par la presse, dès le 31 janvier 2004. Une information judiciaire ayant été ouverte par le procureur de la République de Nanterre, il appartiendra aux juges d'instruction d'en établir, ou non, la réalité. Mais sans attendre, et comme si ces faits étaient établis, un débat s'est immédiatement engagé sur la nature et la portée de ces incidents : constituaient-ils des pressions ou des tentatives d'espionnage ? La différence est importante puisque « pressions » signifierait que des contraintes ont été exercées sur les juges pour qu'ils donnent à leur décision tel contenu plutôt que tel autre, alors que « tentatives d'espionnage » signifierait que des actions ont été menées pour recueillir, avant le prononcé du jugement, des renseignements sur le contenu de la décision.

Le Conseil supérieur de la magistrature affirme que ces incidents, à supposer même qu'ils soient matériellement établis, ne seraient pas constitutifs ou révélateurs de pressions, mais seulement de tentatives, évidemment répréhensibles, visant à avoir connaissance avant l'heure du sens de la décision. En conséquence, il considère que la présentation du procès de Nanterre comme étant un procès « sous pressions », présentation qui ne correspond pas à la réalité, pouvait conduire à discréditer le jugement du 30 janvier 2004 et, du même coup, à peser sur les juges d'appel.

Quoi qu'il en soit, cette présentation d'un procès « sous pressions » conduit le Conseil supérieur de la magistrature à rappeler deux valeurs fondamentales qui doivent faire l'objet d'une protection particulière : l'indépendance du juge et la confidentialité des délibérations. Et à suggérer en conséquence un certain nombre de mesures destinées à en garantir un meilleur respect.

II. – LES ENSEIGNEMENTS À EN TIRER

A. – SUR LA SÉCURITÉ ET LA CONFIDENTIALITÉ

Si la sécurité et la sérénité des débats ont été normalement assurées, il apparaît cependant que ce procès a révélé des lacunes au regard des exigences générales de sécurité et de confidentialité des locaux et équipements mis à la disposition des magistrats.

C'est ainsi qu'a été mise en évidence l'insuffisante protection des bureaux de la juridiction en raison tant de la relative vétusté des équipements que de la possibilité d'accès aux locaux de personnes non autorisées. De même, la conception dépassée des systèmes informatiques utilisés et le non-respect des mesures de sécurisation prévues ne permettaient pas d'assurer la sécurité minimale exigée. Des constatations analogues ont été faites en ce qui concerne la sécurité du système téléphonique.

Le Conseil supérieur de la magistrature souligne en le déplorant que l'insuffisante prise en compte des impératifs de sécurité et de confidentialité n'est pas spécifique à la juridiction concernée, mais affecte l'institution judiciaire dans son ensemble. Il est paradoxal qu'à une époque où services publics et entreprises privées développent les mesures de sécurisation de leurs locaux et de leurs réseaux d'information, la culture de sécurité soit si peu présente au sein de l'institution judiciaire, pourtant particulièrement exposée ainsi que le Conseil l'a déjà souligné dans son avis du 11 mars 2004.

Cette situation dommageable crée non seulement des risques évidents d'entrave au bon fonctionnement de la justice et d'atteinte à sa sérénité, mais également des possibilités de déstabilisation et d'intimidation des magistrats.

Le Conseil supérieur de la magistrature rappelle qu'il est urgent de définir et mettre en œuvre, dans le cadre d'un programme pluriannuel, des mesures de sécurisation des juridictions relatives aux personnes, aux locaux et aux systèmes d'information.

De plus, les attitudes individuelles de précaution ou de sécurité étant encore mal intégrées dans les comportements professionnels quotidiens des magistrats et des fonctionnaires (discréption dans les propos, protection des dossiers, fermeture des bureaux, codage des ordinateurs...), il est souhaitable que tous acquièrent, lors des formations initiale et continue, des réflexes de sécurité : évaluation des moments ou lieux à risque, nature de ces risques, manière de s'en prémunir, réactions appropriées.

B. – Sur un dispositif adapté aux procès sensibles

Les magistrats du tribunal de Nanterre ont éprouvé, et ils l'ont souligné avec insistance, que les dispositifs habituels d'une juridiction ne suffisent pas pour affronter un événement judiciaire d'une telle ampleur. Les précautions, au demeurant efficaces, précédemment évoquées ont donc résulté principalement de leurs initiatives individuelles, ou ont été adaptées au fur et à mesure des événements inattendus qu'ils rencontraient.

En raison de leur exposition résultant de la médiatisation de la justice, les tribunaux, bien plus souvent qu'auparavant, sont confrontés à des situations de crise, de tension ou au caractère exceptionnel de certains procès pour lesquels les magistrats doivent être mieux préparés.

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris connaissance avec intérêt du « Mémento sur l'organisation des procès sensibles » diffusé par le ministère de la justice en 2002. Il l'analyse néanmoins comme un recueil de mesures concernant principalement l'organisation du procès, et même plus précisément de l'audience : sécurisation des bâtiments extérieurs (barrières, stationnement, itinéraires d'accès) ou des locaux intérieurs (accès ou ordonnancement de la salle d'audience...), accueil physique des justiciables à l'audience (circuits ou accueils des détenus, des prévenus, des témoins, des victimes...), sonorisation ou installation vidéo de la salle (nature, fourniture, maintenance...), installation des journalistes (badges, installations de communication).

Si ces dispositions constituent un préalable indispensable, le Conseil supérieur de la Magistrature les estime insuffisantes pour assurer des conditions de travail optimales aux magistrats chargés de tels procès, pendant toute la phase précédant l'audience et celle qui lui succède.

C'est pourquoi le Conseil pense qu'il serait opportun de compléter ce dispositif par les mesures suivantes :

- tous les chefs de juridiction devraient bénéficier systématiquement, dans la formation préalable à leur prise de fonction, d'une préparation aux situations d'urgence ou d'exception, car la survenue de procès ou de situations exceptionnels n'est pas forcément liée à la taille des juridictions. Outre cette formation de base, une préparation particulière des magistrats et fonctionnaires directement impliqués devrait être assurée dès lors qu'il sera acquis que la juridiction aura à assumer une telle situation.
- les conditions de travail des magistrats chargés d'un dossier exceptionnel devraient être adaptées, au besoin par la mobilisation de moyens temporaires :
- la disponibilité de ces magistrats doit être mieux assurée par une décharge du service quotidien (par redistribution interne ou par affectation de magistrats placés) jusqu'au prononcé de la décision et par une aide aux tâches préparatoires (notes techniques ou juridiques rédigées par des assistants de justice ou des assistants spécialisés) ;
- l'installation matérielle des magistrats et leur équipement constituent des éléments sur la fiabilité desquels ils doivent pouvoir compter : environnement matériel aménagé (salle de travail sécurisée, éloignement des lieux de passage, sécurité physique et acoustique, moyens de communication cryptés, ordinateur personnel protégé, utilisation d'un logiciel sécurisé...), scannerisation du dossier pour éviter les risques liés à la multiplication des documents papier.

C. – SUR UN DÉFICIT PRÉOCCUPANT DE RÉACTION ET DE COMMUNICATION

A plusieurs reprises, des informations parues dans la presse n'ont suscité aucune réaction publique de la part de l'institution, alors qu'elles auraient mérité des mises au point immédiates. Le silence de la chancellerie et de la hiérarchie judiciaire, s'il est largement explicable par le contexte particulier de cette affaire, a néanmoins contribué à accréditer l'idée erronée selon laquelle les magistrats concernés auraient dénoncé des pressions. Il importe donc de prévoir, dans des situations analogues, un mode de communication permettant de rappeler les règles légalement applicables et de rectifier en temps utile des informations inexactes ou incomplètes, avant qu'elles ne soient tenues pour acquises faute d'avoir été rapidement démenties.

1) Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la parution d'un article concernant l'appartenance du premier substitut Grouman au mouvement « Troisième Voie » (le 22 octobre 2003), puis les propos attribués à Mme Pierce par *Le Parisien* (le 31 janvier 2004) et enfin la publication (le 3 février 2004) de larges extraits de l'audition de Mme Pierce par le procureur de la République ont représenté trois moments clés.

Ils n'ont pourtant donné lieu à aucune réaction officielle, alors que les informations des services des renseignements généraux relatives à M. Grouman et l'audition réalisée par le procureur de Nanterre étaient légalement couvertes par le secret, et qu'il était nécessaire de rétablir la réalité des circonstances dans lesquelles avaient été recueillis les propos prêtés par *Le Parisien* à Mme Pierce,

L'article intitulé « Le procureur de Juppé fiché à l'extrême-droite » était fondé sur des données détenues par les services des renseignements généraux, dont la divulgation pouvait avoir pour origine une violation du secret professionnel auquel sont tenus les membres de ces services, c'est-à-dire une infraction pénale. Si une enquête administrative a été diligentée par le ministère de l'intérieur à ce sujet, aucune enquête pénale n'a cependant été déclenchée.

La chancellerie a par ailleurs estimé qu'il n'était pas opportun que soit adressé au directeur de la publication du journal *Le Parisien* un courrier dont le projet lui avait été soumis par le procureur de la République de Nanterre.

De même, la parution dans le quotidien *Est Républicain* d'un compte rendu détaillé de l'audition de Mme Pierce par le procureur de la République de Nanterre, si elle a conduit le garde des sceaux à saisir l'inspection générale des services judiciaires, n'a pas entraîné de poursuites pénales à ce jour bien qu'il s'agisse d'une audition couverte par le secret de l'enquête et de l'instruction.

Enfin, en l'absence de mise au point rapide et explicite, l'information inexacte selon laquelle la présidente du tribunal correctionnel aurait volontairement dénoncé dans la presse des incidents survenus au tribunal de Nanterre a connu une diffusion spectaculaire, à l'origine de la création par le Premier ministre d'une mission d'enquête administrative.

2) Les causes principales de cette abstention des divers représentants de l'autorité judiciaire, qu'il s'agisse du parquet, de la chancellerie et de la hiérarchie immédiate des magistrats du siège concernés, résident dans la volonté de ne pas aggraver l'effervescence médiatique et de ne pas donner prise au soupçon d'une possible instrumentalisation de leur réaction.

Les choix qui en découlent, quant à l'opportunité des poursuites, méritent cependant réflexion. Ils illustrent la difficulté, pour les magistrats du parquet hiérarchiquement subordonnés au garde des sceaux, d'exercer ou de s'abstenir d'exercer l'action publique dans les situations où ce choix pourrait être perçu, à tort ou à raison, comme manifestant une intervention de nature politique⁽²⁾.

Les magistrats de la 15^e chambre correctionnelle de Nanterre ne pouvaient, pour leur part, prendre l'initiative de démentir publiquement l'existence d'une interview ni rectifier les informations faisant état de « pressions », pour des raisons qui sont aisément compréhensibles. Placés au cœur de l'actualité pour avoir rendu une décision de justice donnant lieu à de vives controverses, face à la nécessité pour eux de conserver la réserve qui s'impose à tout magistrat dans l'exercice de son activité juridictionnelle, et au souci de ne pas compromettre l'autorité du jugement prononcé, ils ont préféré s'abstenir de toute déclaration publique, écrivant toutefois sous leurs trois signatures au directeur de la publication *Le Parisien* pour démentir l'existence d'une interview.

3) Si l'on admet qu'il aurait été souhaitable que des informations de source judiciaire soient dispensées à la presse et à l'opinion publique, il est délicat de déterminer qui au sein de l'institution judiciaire devait remplir ce rôle.

Au vu des interprétations politiques suscitées par la décision de justice concernée ainsi que par la révélation des incidents qui se seraient produits au palais de justice de Nanterre, l'intervention du garde des sceaux, dont l'impartialité aurait nécessairement été contestée, pouvait donner lieu à de nouvelles polémiques. Il en aurait été de même s'agissant de tout service administratif ou de tout magistrat de la chancellerie placé sous autorité hiérarchique du ministre.

(2) Le Conseil supérieur de la magistrature rappelle à ce propos qu'il avait recommandé dans ses rapports précédents (notamment en 2001) une modification du statut alignant les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège.

Il apparaît que dans des situations de cette nature, c'est aux chefs de Cour et de juridiction qu'il incombe d'exercer, au nom de l'institution judiciaire, cette fonction de communication.

Le Conseil, observant que cette fonction n'est ni clairement définie ni encadrée par les textes, considère qu'il est urgent que le ministère de la justice mène à bien les travaux déjà engagés sur la communication des juridictions, et attribue expressément aux chefs de Cour et de juridiction des pouvoirs spécifiques dans ce domaine.

D. – SUR LE RÔLE DES SERVICES DES RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

La double circonstance qu'une fiche sur un magistrat ait été établie par les services des renseignements généraux, et que le contenu de cette fiche ait été divulgué par un journal soulève plusieurs questions.

1) L'enquête administrative à laquelle a procédé l'inspection générale de la police nationale en novembre 2003 sur la demande du directeur général de la police nationale, à la suite de la publication dans *Le Parisien*, le 22 octobre 2003, de l'article concernant M. Grouman, n'a pas permis, selon les termes du rapport d'enquête, « d'établir la matérialité d'une communication de documents ou d'informations confidentiels des renseignements généraux vers le journaliste du *Parisien* ».

Eu égard à la gravité d'une telle divulgation, le Conseil supérieur estime cependant qu'on ne peut en rester à ce constat. Plusieurs coïncidences frappantes, relevées par la mission d'enquête administrative, en particulier la « réactivation » des informations détenues par les renseignements généraux au sujet de ce magistrat peu avant la publication de l'article qui le visait, appellent de nouveaux efforts d'élucidation. Le Conseil recommande donc que les investigations soient poursuivies, le cas échéant dans le cadre d'une procédure judiciaire.

2) Le Conseil prend acte des assurances données par l'ancien et l'actuel directeur central des renseignements généraux selon lesquelles il n'existe aucun fichier spécifique aux magistrats dans les services des renseignements généraux. De fait, les dispositions du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers gérés par ces services interdisent à ceux-ci de constituer des fichiers professionnels. La fiche concernant M. Grouman a été établie à raison, non de sa qualité de magistrat, mais de son appartenance passée à un ancien mouvement radical d'extrême-droite, et ce en conformité avec les prescriptions des articles 2 et 3 du décret de 1991.

La conformité des fichiers des renseignements généraux aux prescriptions légales et réglementaires est placée sous le contrôle de la CNIL. Le Conseil supérieur recommande qu'à l'occasion de son prochain contrôle quinquennal de ces fichiers, au cours de l'année 2004, la CNIL s'assure à nouveau de l'absence, tant au niveau national que départemental, de toute collecte d'informations sur les magistrats, en tant que tels.

3) Dès lors que les services des renseignements généraux peuvent légalement, le cas échéant, recueillir des informations et établir des fiches sur certains magistrats, comme sur d'autres citoyens, à raison d'activités, fonctions ou comportements visés aux articles 2 et 3 du décret de 1991, la question se pose de l'exploitation qui peut en être faite : à qui ces informations sont-elles destinées ? à qui sont-elles – systématiquement ou occasionnellement – communiquées ? qui en décide ? quelles sont, sur ces points, les règles internes, la doctrine, les pratiques et la déontologie des services des renseignements généraux ? et quelles sont les précautions particulières prises pour garantir la totale confidentialité de telles informations ?

S’agissant d’informations relatives à des magistrats, ces interrogations intéressent à un double titre le Conseil supérieur de la magistrature.

En premier lieu, il est clair que la révélation malveillante intentionnelle ou résultant d’une négligence d’informations confidentielles concernant un magistrat peut porter gravement atteinte à son indépendance : en direction du magistrat, il peut être le support de manœuvres de déstabilisation, voire de chantage ; en direction du public, il peut créer la suspicion, le discrédit, le doute sur l’impartialité. Certes, la confidentialité est la règle, mais la présente affaire montre qu’elle n’est pas parfaitement assurée.

De plus, en tant qu’il fait des propositions ou donne des avis pour la nomination et l’affectation des magistrats, le Conseil est lui-même concerné par tout processus contribuant à la connaissance de leurs comportements et l’évaluation de leurs mérites et aptitudes : ceci le conduit, non pas à demander à être destinataire de fiches établies ou d’informations recueillies par les services des renseignements généraux sur des magistrats, mais à souhaiter être exactement éclairé sur l’usage qui en est fait au niveau national et local.

En raison de l’importance du sujet au regard de la garantie de l’indépendance de l’autorité judiciaire, le Conseil recommande que ces questions fassent l’objet d’une concertation approfondie entre le ministère de la justice, le ministère de l’intérieur et lui-même.

E. – SUR LE COMMENTAIRE DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Le Conseil supérieur de la magistrature tient à rappeler que si le libre commentaire des décisions de justice est reconnu dans toutes les sociétés démocratiques, cette liberté de discussion et, le cas échéant, de critique, trouve sa limite dans l’interdiction prévue par l’article 434-25 du code pénal de « chercher à jeter le discrédit, publiquement, par actes, paroles, écrits ou images de toute nature, sur un acte ou une décision juridictionnelle, dans des conditions de nature à porter atteinte à l’autorité de la justice ou à son indépendance ».

Il observe que si la plupart des réactions suscitées par le jugement en cause, malgré leur vivacité, sont restées dans les limites de la loi et des usages admis en France, certaines d’entre elles présentaient un caractère manifestement excessif qui aurait pu justifier des poursuites pénales.

Plus généralement, rappelant que dans un précédent avis du 11 mars 2004, il a déjà préconisé qu’il soit recommandé aux autorités publiques de « s’abstenir de déclarations mettant en cause la bonne foi ou l’impartialité des magistrats dans l’exercice de leur activité juridictionnelle », le Conseil supérieur de la magistrature estime que l’application effective du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs devrait conduire les membres de l’Exécutif et du Légitif à une particulière réserve dès lors qu’ils commentent une décision de justice, à plus forte raison lorsque celle-ci peut encore être examinée par une juridiction supérieure.

F. – SUR LE RÔLE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Chargé par la Constitution d’assister le Président de la République dans son rôle de garant de l’indépendance de l’autorité judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature est l’interlocuteur légitime tant des pouvoirs publics que des magistrats en cas d’atteinte ou de risque d’atteinte à l’indépendance de ces derniers. C’est à ce titre qu’il est aujourd’hui appelé par le chef de l’Etat à donner son avis sur les conditions dans lesquelles a été rendu le jugement prononcé le 30 janvier dernier.

Bien qu’il ait exprimé, le 5 février, son regret de n’avoir pas été consulté avant la décision gouvernementale de constituer une mission d’enquête administrative, le Conseil

a pris acte du rapport de cette mission, laquelle a d'ailleurs souligné dans ses conclusions qu'il « appartiendra au Conseil supérieur de la magistrature de s'interroger sur la nécessité d'organiser plus précisément le traitement des allégations d'atteinte à l'indépendance de la magistrature ».

1) A cet égard, le Conseil a procédé lui-même à plusieurs auditions. Il a d'abord reçu, à leur demande, les trois juges composant la 15^e chambre du tribunal correctionnel de Nanterre. En outre, il a pris l'initiative d'entendre M. Groman, la présidente du tribunal de grande instance de Nanterre, le procureur de la République près le tribunal général de Versailles, le directeur des affaires criminelles et des grâces de la Chancellerie et le directeur central des renseignements généraux en fonction, en octobre 2003.

2) Ces auditions et les réflexions menées par le Conseil le conduisent à formuler plusieurs observations générales au sujet de son rôle dans le traitement des soupçons, allégations ou risques d'atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le Conseil rappelle, en premier lieu, que bien qu'elle ne soit pas expressément mentionnée par les textes, la possibilité de son intervention en de telles circonstances découle naturellement de sa mission constitutionnelle. Elle a d'ailleurs été déjà utilisée deux fois à l'initiative du chef de l'Etat, en 1979 et 1994, avant la présente demande d'avis.

Il remarque ensuite que l'absence de moyens propres d'inspection et de prérogatives particulières en matière d'investigation, notamment de pouvoirs d'injonction et de contrainte, ne saurait faire obstacle par principe à de telles interventions. Telle était aussi la situation de la mission d'enquête administrative créée le 1^{er} février dernier, mission à laquelle le Premier ministre a cependant promis « le concours de l'ensemble des services de l'Etat » et qui a notamment bénéficié, sur décision des ministres intéressés et d'abord du garde des sceaux, des enquêtes menées par plusieurs inspections générales ministérielles. De tels concours pourraient sans aucun doute être assurés au Conseil supérieur de la magistrature dans des circonstances analogues.

Au demeurant, l'objet d'une intervention du Conseil en ce domaine n'est pas nécessairement l'élucidation complète d'une affaire. Dans un premier temps, le Conseil peut simplement avoir à porter, à partir de l'examen des faits allégués et d'auditions, une appréciation sur la possible existence d'une atteinte ou d'un risque d'atteinte à cette indépendance. Dans le cas où une telle possibilité apparaîtrait, il appartiendrait ensuite au Conseil d'informer le Président de la République et le garde des sceaux et soit de solliciter les moyens et concours dont il aurait besoin pour poursuivre lui-même des investigations plus poussées, soit de recommander aux autorités compétentes, en premier lieu au garde des sceaux, de prendre certaines mesures, telles que la saisine de l'inspection générale des services judiciaires ou, le cas échéant, l'ouverture d'une procédure judiciaire.

Une telle intervention du Conseil supérieur de la magistrature peut, bien entendu, lui être demandée par le Président de la République, comme cela s'est déjà produit et comme c'est le cas ici. Le Conseil estime qu'il peut aussi procéder à l'appréciation ci-dessus décrite lorsqu'il est directement saisi par un magistrat d'un fait ou d'une situation dont il est allégué par l'intéressé qu'il ou elle porte atteinte ou risque de porter atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Dans ces cas, qui ne sont pas rares, il incombe évidemment au Conseil de mesurer si les éléments ainsi portés à sa connaissance paraissent suffisamment sûrs et significatifs pour justifier une initiative de sa part.

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Enfin, dans des cas exceptionnels, le Conseil supérieur de la magistrature pourrait avoir à prendre d'office certaines initiatives (auditions, avis spontanés au Président de la République et au garde des sceaux...) à l'occasion de faits ou situations rendus publics et mettant à l'évidence gravement en cause l'indépendance de l'autorité judiciaire.

2

Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme Conseil de discipline des magistrats du siège

Lorsqu'au moment de la rédaction du présent rapport, une des décisions, publiées ci-après a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, il est fait mention de ce recours.

**LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE**

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

Conseil de discipline

30 janvier 2004

Mme

DÉCISION (1)

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées contre Mme sous la présidence de M. Roger Beauvois, président de chambre à la Cour de cassation, maintenu en activité en qualité de conseiller, suppléant le premier président de la Cour de cassation, en présence de M. Jean Marmot, président de chambre à la Cour des comptes, M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat, M. Vincent Lamanda, premier président de la cour d'appel de Versailles, M. Philippe Mury, président du tribunal de grande instance d'Alençon, M. Valéry Turcey, vice-président au tribunal de grande instance de Reims, Mme Sabine Mariette, conseillère à la cour d'appel de Douai, M. Claude Pernollet, substitut général près la cour d'appel de Paris, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de M. Jean Seither, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du Conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 et 77 modifiés de l'ordonnance n° 59-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 11 de la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'arrêt du Conseil d'Etat, en date du 29 juillet 2002, annulant la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 12 juillet 2000 et renvoyant l'affaire devant le dit Conseil ;

Vu la dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, du 11 septembre 2002, demandant, l'inscription à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la magistrature de cette affaire ;

Sur le rapport établi par M. Jean Marmot, dont Mme a reçu copie et dont il a été donné lecture à l'audience ;

Après avoir entendu M. Patrice Davost, directeur des services judiciaires au ministère de la justice, et Mme , assistée de M^e ayant fourni ses explications et moyens de défense sur les faits reprochés ;

M^e ayant présenté ses observations orales ;

Mme ayant eu la parole en dernier ;

(1) Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

ANNEXES

Attendu que l'audition de M. , premier président honoraire de la Cour de cassation, proposée par Mme , n'apparaît pas nécessaire à l'appréciation des faits et de la personnalité de celle-ci ; qu'au demeurant les agissements ayant entraîné la procédure disciplinaire sont postérieurs à 1988 et qu'à partir de cette date Mme dont le comportement auparavant n'avait pas appelé de critique, n'exerçait plus dans une juridiction présidée par M. ;

Attendu qu'à la suite de rapports des responsables des juridictions dont relevait Mme en 1998, informant le garde des sceaux de graves négligences reprochées à ce magistrat dans la conduite des affaires dont elle était saisie, notamment à partir de 1992, l'inspection générale des services judiciaires a été chargée d'une mission d'enquête ;

Attendu que le rapport établi à cette occasion fait apparaître de nombreuses erreurs dans l'enregistrement des procédures et la gestion des dossiers, entraînant l'impossibilité de déterminer avec certitude le nombre et l'état d'avancement des affaires en cours ; que l'inspection générale a également constaté des délais excessifs et injustifiés, de manière répétée, tant entre la date de saisine du juge et celle du premier acte d'instruction qu'entre les actes suivants, au demeurant très peu nombreux ; que ces délais, parfois proches de trois années, ont provoqué une durée anormale et inadmissible dans le règlement de la plupart des procédures, pourtant peu complexes pour le plus grand nombre d'entre elles ;

Attendu que les explications données par Mme , tenant notamment à l'exercice d'autres fonctions, qu'elle avait d'ailleurs sollicitées, ou à la nature des affaires qui lui étaient attribuées, traduisent une grave méconnaissance des obligations qui pèsent sur un juge d'instruction et ne sauraient justifier les négligences constatées ;

Attendu que Mme ne pouvait ignorer les carences dont elle était responsable alors que le dossier révèle qu'il en était fait état dans son évaluation et que de multiples mises en garde lui avaient été adressées par sa hiérarchie ; qu'en raison de sa persistance et de son caractère délibéré, le comportement professionnel blâmable de Mme porte atteinte au crédit de la justice et caractérise un manquement à l'honneur du magistrat ;

Que de tels faits excluent le bénéfice de l'amnistie et doivent entraîner à l'encontre de Mme qui a atteint l'âge de la retraite, le refus de l'honorariat ;

Statuant en audience publique le 21 janvier 2004, pour les débats et le 30 janvier 2004, date à laquelle la décision a été rendue ;

Dit que l'honorariat doit être refusé à Mme .

Le président de chambre
à la Cour de cassation
maintenu en activité

*suppléant le premier président
de la Cour de cassation en qualité
de président du Conseil supérieur
de la magistrature statuant comme
Conseil de discipline des magistrats du siège*

Le Secrétaire général
de la première, présidence
de la Cour de cassation

*Secrétaire du Conseil de discipline
des magistrats du siège*

Jean Secher

Roger Beauvois

**LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE**

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

Conseil de discipline

25 février 2004

M.

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées contre M. , sous la présidence de M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, en présence de M. Jean Marmot, président de chambre à la Cour des comptes, M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat, M. Roger Beauvois, président de chambre à la Cour de cassation maintenu en activité en qualité de conseiller, M. Vincent Lamanda, premier président de la cour d'appel de Versailles, M. Philippe Mury, président du tribunal de grande instance d'Alençon, M. Valéry Turcey, vice-président au tribunal de grande instance de Reims, Mme Sabine Mariette, conseillère à la cour d'appel de Douai, M. Claude Pernollet, substitut général près la cour d'appel de Paris, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de M. Jean Seither, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du Conseil de discipline ;

Vu les articles 43 et suivants de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 44-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la lettre adressée le 16 décembre 2003 au Conseil supérieur de la magistrature par le premier président de la cour d'appel de lui dénonçant les faits motivant des poursuites disciplinaires contre M. , juge des enfants au tribunal de première instance de ainsi que les pièces jointes à cette lettre ;

Vu la lettre du 3 février 2004 du premier président de la cour d'appel de ainsi que la lettre de M. acceptant que le Conseil supérieur de la magistrature statue en son absence, et le certificat médical joints à cette dépêche ;

Sur le rapport établi par Mme Sabine Mariette, dont M. a reçu copie et dont il a été donné lecture à l'audience ;

Après avoir entendu M. Patrice Davost, directeur des services judiciaires, demandant le prononcé d'une sanction de mise à la retraite d'office et M° , avocat au barreau de , représentant M. , ayant fourni ses explications et moyens de défense sur les faits reprochés et qui a eu la parole en dernier ;

Attendu qu'à la suite de la révélation de faits imputés à M. , juge des enfants au tribunal de première instance de portés à la connaissance du premier président de la cour d'appel et du procureur de la République, par l'autre juge des enfants du même tribunal et le chef du service des affaires sociales du ministère de la solidarité de la ainsi que par les plaintes des personnes intéressées, une enquête préliminaire a été ordonnée ;

Attendu qu'il ressort de cette enquête qu'entre les mois de juillet et octobre 2003, M. , étant en son cabinet et dans l'exercice de ses fonctions, s'est livré à une tentative de séduction et à des gestes de caractère sexuel à l'égard de deux mères d'enfants mineurs soumis à sa juridiction, que l'intéressé a pour l'essentiel reconnu la matérialité de ces faits ;

ANNEXES

Attendu que l'attitude de M. traduit une grave méconnaissance de l'obligation de dignité, de délicatesse et de réserve qui s'impose à tout magistrat ; qu'en effet, doit être relevé comme inadmissible pour un magistrat de tirer parti de la considération et de l'autorité s'attachant à ses fonctions pour se livrer à des manœuvres séductrices à l'égard de justiciables ;

Attendu que, même si M. a pris conscience de la gravité des faits, un tel comportement porte atteinte au crédit de la justice et à l'autorité des fonctions de juge des enfants et caractérise un manquement à l'honneur du magistrat ;

Que les faits ainsi établis justifient le prononcé d'une sanction disciplinaire de retrait des fonctions de juge des enfants assortie du déplacement d'office en application des articles 45-3°, 45-2° et 46 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

PAR CES MOTIFS :

Statuant en audience publique le 17 février 2004, pour les débats et le 25 février 2004, date à laquelle la décision a été rendue ;

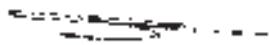
Prononce à l'encontre de M. la sanction disciplinaire du retrait des fonctions de juge des enfants assortie du déplacement d'office.

Le premier président
de la Cour de cassation,

*président du Conseil supérieur de la magistrature,
statuant comme Conseil de discipline
des magistrats du siège,*

Le secrétaire général
de la première présidence
de la Cour de cassation
*secrétaire du Conseil de discipline
des magistrats du siège,*


Jean-Baptiste Brot


Guy Cassiers

LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline

20 juillet 2004

Mme

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation, comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par M. le garde des sceaux, ministre de la justice, contre Mme , vice-présidente au tribunal de grande instance de , sous la présidence de M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, en présence de M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Dominique Rousseau, professeur des universités, M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat, M. Roger Beauvois, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, M. Vincent Lamanda, premier président de la cour d'appel de Versailles, M. Philippe Mury, président du tribunal de grande instance d'Alençon, M. Valéry Turcey, vice-président au tribunal de grande instance de Reims, Mme Sabine Mariette, conseillère à la cour d'appel de Douai, M. Claude Pernollet, substitut général près la cour d'appel de Paris, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de M. Jean Seither, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du Conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, du 24 décembre 2003 dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme , ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Sur le rapport de M. Valéry Turcey, désigné par ordonnance du 16 janvier 2004, rapport dont Mme a reçu copie ;

Après audition du directeur des services judiciaires et lecture du rapport de M. Valéry Turcey, Mme assistée de M^e , avocat au barreau de , ayant fourni ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés, l'intéressée s'étant exprimée en dernier ;

Attendu que le garde des sceaux, ministre de la justice, a dénoncé, à l'encontre de Mme , les faits d'avoir, d'une part, dans l'exercice des fonctions de président du tribunal correctionnel, le 26 janvier 1999, doublé la peine d'emprisonnement avec sursis probatoire initialement prononcée contre une personne déclarée coupable du délit de violence aggravée qui, à l'audience, protestait violemment contre le jugement, d'autre part, statuant en qualité de juge des libertés et de la détention, le 30 juillet 2001, d'abord annoncé le maintien en détention d'une personne mise en examen en présence du représentant du parquet, puis, après le départ de celui-ci, décidé l'inverse après s'être fait communiquer la fiche pénale de l'intéressé ;

ANNEXES

Attendu qu'à les supposer établis dans les termes de l'acte de saisine – les circonstances de l'incident du 30 juillet 2001 étant contestées par Mme _____, qui assure n'avoir prononcé aucune décision en présence du représentant du ministère public - les faits dénoncés, commis avant le 17 mai 2002, ne constituent pas des manquements à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs et sont, en conséquence, amnistiés en application de l'article 11 de la loi du 6 août 2002 ;

PAR CES MOTIFS :

Statuant en audience publique le 15 juillet 2004, pour les débats et le 20 juillet 2004, date à laquelle la décision a été rendue ;

Déclare amnistrés les faits dénoncés comme possibles de sanctions disciplinaires à l'encontre de Mme _____.

Le premier président
de la Cour de cassation

président du Conseil supérieur
de la magistrature,
statuant comme Conseil de discipline
des magistrats du siège,

Le secrétaire général
de la première présidence
de la Cour de cassation,

secrétaire du Conseil de discipline
des magistrats du siège,


Jean-Baptiste Béet

Guy Cauvin

**LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE**

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

Conseil de discipline

29 octobre 2004

M.

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le premier président de la cour d'appel de _____ contre M. _____, vice-président au tribunal de grande instance de _____, chargé du service du tribunal d'instance, sous la présidence de M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, en présence de M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître à la Cour des comptes, M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat, M. Dominique Rousseau, professeur des universités, M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'État, M. Roger Beauvois, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, M. Vincent Lamanda, premier président de la cour d'appel de Versailles, M. Philippe Mury, président du tribunal de grande instance d'Alençon, M. Valéry Turcey, vice-président au tribunal de grande instance de Reims, Mme Sabine Mariette, conseillère à la cour d'appel de Douai, M. Claude Pernollet, substitut général près la cour d'appel de Paris, membres du Conseil supérieur de la magistrature,

Assistés de M. Jean Seither, secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation, secrétaire du Conseil de discipline ;

Vu les articles 43 à 58 modifiés de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu les articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu les articles 40 à 44 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu la dépêche du premier président de la cour d'appel d' _____ du 14 janvier 2004, dénonçant au Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. _____, vice président au, tribunal de grande instance de _____, chargé du service du tribunal d'instance d' _____, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Sur le rapport de M. Vincent Lamanda, désigné par ordonnance du 26 janvier 2004, dont M. _____ a reçu copie ;

Après avoir entendu M. Vincent Lamanda donner lecture de son rapport, M. Patrice Davost, directeur des services judiciaires, demander le prononcé d'une sanction de révocation et M. _____, assisté de M^e _____, avocat au barreau de _____ en ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés, M. _____ ayant eu la parole en dernier ;

Attendu que M. _____ est poursuivi pour un ensemble de faits qualifiés, selon l'acte de saisine, de « manquements dans sa vie professionnelle et privée par référence aux devoirs de l'état de magistrat, d'atteinte à l'obligation de dignité du magistrat et, enfin, de manquements dans l'exercice de ses fonctions par référence aux impératifs de rigueur professionnelle et

ANNEXES

d'impartialité objective » ; qu'après s'être fait communiquer le rapport, daté du 16 juin 2003, de la mission effectuée au tribunal de grande instance de _____ par l'inspection générale des services judiciaires, le rapporteur a procédé à l'audition du magistrat en cause et des témoins utiles et s'est fait communiquer les doubles de procédures, évoquées dans la dénonciation et définitivement jugées, qu'il a annexées à l'enquête disciplinaire ;

Attendu, en premier lieu, que l'acte de saisine reproche à M. _____ d'avoir entretenu des relations durables avec M. _____, impliqué dans des affaires pénales instruites par lui alors qu'il était en fonction au tribunal de grande instance de _____ ;

Qu'il résulte de l'enquête disciplinaire que M. _____ a, entre 1988 et 2001, en dehors de tout cadre procédural, rencontré à de multiples reprises M. _____ qu'il avait connu dans l'exercice de ses fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance de _____ en 1986, notamment à l'occasion d'une affaire suivie contre lui pour trafic d'influence, et dont M. _____ ne pouvait ignorer ni la personnalité décrite comme dangereuse dans le dossier de renseignements alors constitué, ni les antécédents inquiétants, le train de vie dispendieux en dépit d'activités mal définies, les ressources d'origine inconnue, les comptes bancaires étrangers enregistrant d'importants mouvements de fonds et les relations avec des personnes appartenant à la criminalité organisée ; qu'en dépit de ces indices d'alerte précis, non ignorés de ses collègues ayant eu à traiter les multiples dossiers concernant M. _____, M. _____ a en particulier, reçu à plusieurs reprises l'intéressé au palais de justice de _____ pour des entretiens personnels destinés à lui prodiguer conseils et assistance pour la restitution d'une caution d'un montant de 1 500 000 francs au versement de laquelle il l'avait lui-même astreint, allant même jusqu'à lui donner des avis sur les affaires douteuses dont il l'entretenait ; qu'il s'est encore rendu, avec sa compagne, avocate au barreau de _____, à des invitations au restaurant pour des rencontres privées avec M. _____ et son épouse ; qu'enfin, la nature de leurs liens a pu laisser croire aux frères _____ et _____ supposés appartenir à une organisation criminelle, qu'un pacte de corruption avait été conclu, aux termes duquel M. _____ devait, contre remise d'une somme d'argent versée par l'intermédiaire de M. _____, effacer les condamnations figurant au casier judiciaire de l'un d'eux et que spécialement prévenu de ces graves allégations, par M. _____ et un tiers, M. _____, se disant témoin de la remise à M. _____ des fonds qui lui étaient destinés, M. _____ s'est abstenu de toute dénonciation et d'en informer son chef de juridiction ;

Que ces faits caractérisent des manquements graves, tout à la fois, à l'obligation de prudence que doit respecter tout juge à l'égard des personnes poursuivies dans des affaires soumises à sa juridiction, à la dignité, au regard des circonstances particulières de cette relation donnant l'apparence d'une compromission de M. _____, avec une personne liée au milieu du banditisme, enfin, à la loyauté, M. _____ s'étant abstenu d'informer son chef de juridiction d'une imputation précise de corruption le concernant ;

Attendu, en second lieu, que l'acte de saisine reproche à M. _____ une amitié notoire avec M. _____ ancien maire de _____ impliqué dans de multiples procédures pénales ;

Que, tout en minimisant la proximité amicale de ses relations avec M. _____ cependant notoire aux yeux de ses collègues, M. _____ admet néanmoins que celui-ci a assisté à sa réception à la _____ en 1991 ; que M. _____ reconnaît, en outre, avoir continué à le fréquenter jusqu'en 1996, date de la mise en examen de l'élu par un juge d'instruction de _____, manifesté à son égard des signes convenus d'amitié comme l'embrassade et le tutoiement, appartenu à la même loge que son directeur de cabinet impliqué dans les mêmes délits, su que sa propre compagne avait des liens suffisamment étroits avec M. _____, avec lequel elle était, par ailleurs, en relations d'affaires, pour lui rendre une visite amicale en détention ; qu'il est cependant avéré que, lorsque, au printemps 1998, le président du tribunal de grande instance de _____, lui a fait part de son intention de le désigner en sa qualité de

LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

doyen des juges d'instruction pour instruire le dossier de corruption suivie contre M. , après dessaisissement du juge d'instruction de M. s'est abstenu de révéler à son chef de juridiction l'existence de ces liens dont il admet qu'ils faisaient obstacle à sa désignation, tout en assurant avoir pris la précaution de se dégager provisoirement de son appartenance maçonnique, et que c'est finalement le président du tribunal qui, ayant appris de l'autorité administrative la familiarité de M. avec la personne poursuivie, a décidé de confier le dossier à un autre juge ;

Qu'un tel comportement caractérise, à tout le moins, un manquement à l'obligation de loyauté à l'égard de son chef de juridiction ;

Attendu, en troisième lieu, que l'acte de saisine reproche à M. ses relations avec un proche du président du Conseil général des , M. , alors qu'il instruisait à la même époque un dossier portant sur des infractions de favoritisme visant ce responsable territorial ;

Qu'au cours de l'instruction disciplinaire, tout en contestant, en dépit du témoignage d'un avocat qui dit y avoir assisté, avoir eu, dans le cadre de rencontres amicales, des entretiens rassurants avec M. sur l'affaire en cours qui le concernait et avoir bénéficié de séjours offerts dans une station de sports d'hiver dirigée par le fils de celui-ci, M. , M. a néanmoins concédé avoir continué à entretenir des relations amicales avec ce dernier durant l'instruction de l'affaire suivie contre son père ; qu'un tel comportement a fait croire, notamment lors de l'audience publique consacrée au dossier, à une certaine complaisance ;

Qu'il caractérise un manquement à l'obligation de prudence que doit respecter tout juge dans ses relations avec les proches de personnes poursuivies dans les dossiers qu'il a à connaître ;

Attendu, en quatrième lieu, que l'acte de saisine reproche à M. d'avoir fait intervenir en sa faveur un avocat au barreau de sa juridiction auprès d'un membre du Gouvernement pour tenter d'obtenir une mutation en avancement ;

Qu'il n'est pas contesté que M. a, durant l'été 1998, demandé à M^e avocat au barreau de à qui il a remis un *curriculum vitae*, de faire intervenir son beau-frère, membre du gouvernement, auprès du ministre de la justice, en vue d'obtenir une promotion en qualité de procureur général à , puis une seconde fois, au mois d'avril 1999, pour le poste de président du tribunal de grande instance de ; que ces démarches, attestées par les lettres conservées et produites par M^e contraires aux dispositions de l'article 2 du décret du 10 janvier 1935 qui prohibe toute intervention au profit d'un magistrat autre que celle émanant de son supérieur hiérarchique, ont, en outre, été de nature à réduire son autorité et son indépendance à l'égard d'un auxiliaire de justice appelé à intervenir dans des procédures instruites à son cabinet ;

Qu'un tel abandon par le juge de sa propre indépendance est contraire à la dignité ;

Attendu, en cinquième lieu, que l'acte de saisine reproche à M. d'avoir procédé à des auditions de personnes mises en examen, sans respecter les règles procédurales qui garantissent la transparence des actes et interventions du juge d'instruction, en particulier, d'avoir, dans une affaire d'infraction à la législation sur les stupéfiants où le nom d'un magistrat du tribunal de grande instance de avait été cité comme consommateur par l'une au moins des personnes mises en examen et incarcérées, fait procéder à l'extraction de deux mis en examen pour les recevoir séparément à son cabinet, sans leurs avocats respectifs et sans qu'aucun procès-verbal n'ait été dressé, l'un des détenus ayant été libéré le lendemain de cette rencontre ;

ANNEXES

Que M. [REDACTED] admet qu'ayant appris, par leurs avocats respectifs, que les mis en examen, M. [REDACTED] et M. [REDACTED], détenus dans un trafic de stupéfiants intéressant de nombreuses personnalités niçoises, voulaient mettre en cause une de ses collègues, juge d'instruction à [REDACTED], il ne se souvenait pas avoir fait extraire le premier, qui lui a toutefois écrit à cette fin, et avoir eu avec lui un entretien officieux, hors la présence de son conseil, mais gardait, en revanche, le souvenir d'un tel entretien hors procédure avec M. [REDACTED], qui avait tenté d'obtenir sa mise en liberté contre son silence sur les faits intéressant un magistrat ; qu'il ajoute avoir refusé le marché qui lui était ainsi proposé mais aussitôt libéré l'intéressé pour toutes autres raisons ; que cette circonstance, rapprochée, d'une part, du fait que M. [REDACTED], qui s'est abstenu d'informer le président de la juridiction des faits graves imputés à l'un de ses collègues, n'en a prévenu que de manière informelle l'un des magistrats du parquet et, d'autre part, de ce que les éléments permettant d'établir l'implication de ce magistrat n'ont pas été vérifiés, donne à croire, ainsi que n'ont pas manqué de le faire les détenus concernés, leurs compagnons de détention et leurs avocats, à une complaisance pour éviter qu'apparaisse dans la procédure le nom du juge mis en cause ;

Qu'un tel comportement caractérise un relâchement grave dans les pratiques professionnelles et est contraire aux obligations de diligence et de loyauté ;

Attendu, en sixième lieu, que l'acte de saisine relève que dans le cadre de l'une des procédures d'instruction préalables suivies au tribunal de grande instance de [REDACTED], ayant trait à la gestion de l'office public d'habitation des [REDACTED] pour la plupart au cabinet de M. [REDACTED], il était apparu aux services de police chargés des investigations que des infractions de trafic d'influence et d'abus de confiance pouvaient être reprochées au président de l'office, M. [REDACTED], sénateur, mais que celui-ci, convoqué en cours d'enquête, avait fait savoir qu'il souhaitait s'expliquer devant le magistrat instructeur ; que le président de l'office devait être finalement reçu par M. [REDACTED] le 26 septembre 1997, qu'il lui avait remis des documents sans que ses déclarations soient enregistrées par procès-verbal et qu'à la suite de cette rencontre plusieurs employés de l'office avaient été renvoyés devant le tribunal correctionnel pour trafic d'influence, tandis que certains faits relatifs à une opération litigieuse imputée au président de l'office lui-même (vente d'appartement à bas prix) faisaient l'objet d'un non-lieu partiel ;

Que, sans avoir à examiner le fond de la procédure pénale et sa relation avec une instance civile portant sur les mêmes faits, il résulte des explications fournies par M. [REDACTED], lequel conteste avoir eu des relations personnelles avec M. [REDACTED], que, prévenu par les services de police, le 25 mai 1996, que celui-ci refusait d'être entendu dans le cadre de l'enquête sur commission rogatoire portant sur des faits de détournement de fonds publics susceptibles de lui être imputés et demandait à l'être par le juge d'instruction lui-même, M. [REDACTED] n'a pas ensuite convoqué l'intéressé, lequel s'est présenté inopinément et de sa propre initiative, quinze mois plus tard, le 26 septembre 1997, à son cabinet alors qu'une audition était en cours et lui a remis de nombreuses pièces, que, sans autre forme, M. [REDACTED] a jointes au dossier d'instruction et au seul examen desquelles il a décidé, sans entendre M. [REDACTED], de prononcer un non-lieu sur l'infraction qui lui était imputable ;

Qu'à tout le moins une telle pratique, consistant à différer puis à s'abstenir d'entendre par procès-verbal une personne à l'encontre de laquelle il était expressément saisi de faits susceptibles de revêtir une qualification pénale, caractérise un manquement à la rigueur professionnelle ;

Attendu que, en septième lieu, l'acte de saisine reproche à M. [REDACTED] d'avoir siégé au tribunal correctionnel de [REDACTED] lors d'une audience où a été jugé un avocat au barreau de [REDACTED] poursuivi pour fraude fiscale et avec lequel il entretenait de notoires liens d'amitié ;

LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

Qu'il est vérifié que M. , remplaçant une collègue empêchée, a siégé au tribunal correctionnel de le 26 septembre 1997 pour le jugement de M^e , avocat au barreau de , poursuivi pour fraude fiscale ; qu'un supplément d'information lui a été confié au vu duquel, le 26 juin 1998, le prévenu a été partiellement relaxé pour un chef de prévention mais condamné pour les autres à une peine de 18 mois d'emprisonnement avec sursis ; que sur l'appel de l'administration des impôts, la cour d'appel d' a réformé le jugement sur la relaxe partielle et retenu l'ensemble des infractions poursuivies, tout en maintenant les peines prononcées ; que le pourvoi en cassation formé contre ce jugement par M^e a été rejeté le 10 mai 2001 ; que s'il ne peut être affirmé que M. s'est volontairement désigné pour compléter le tribunal, ses relations notoires d'amitié avec M^e attestées par plusieurs de ses collègues en dépit de ses dénégations, auraient manifestement dû lui imposer de se déporter ;

Qu'ainsi que l'ont apprécié ses collègues du siège et du parquet qui ont connu le dossier, heurtés par son attitude, un tel comportement constitue à tout le moins un manquement à l'obligation de prudence et de neutralité qui s'impose au juge ;

Attendu que, sans qu'il y ait lieu d'aborder les autres faits dénoncés, les violations graves et répétées aux obligations de prudence, de diligence, de neutralité, de loyauté et de rigueur professionnelle révélées à l'examen des sept griefs retenus, toutes contraires à l'honneur et à la considération et ayant porté atteinte à l'autorité de la justice, montrent que M. a perdu les repères éthiques indispensables à l'exercice des fonctions de magistrat en même temps que tout crédit juridictionnel à l'égard des auxiliaires de justice et des justiciables ; que de tels manquements doivent être sanctionnés par la mise à la retraite d'office.

PAR CES MOTIFS :

Le Conseil, après en avoir délibéré hors la présence de M. Vincent Lamanda,

Statuant en audience publique le 14 octobre 2004, pour les débats et le 29 octobre 2004, date à laquelle la décision a été rendue ;

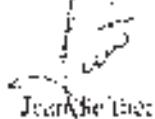
Prononce à l'encontre de M. la sanction de la mise à la retraite d'office prévue par l'article 45-6 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Le premier président
de la Cour de cassation

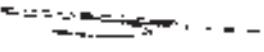
*président du Conseil supérieur
de la magistrature,
statuant comme Conseil de discipline
des magistrats du siège*

Le secrétaire général
de la première présidence
de la Cour de cassation

*secrétaire du Conseil de discipline
des magistrats du siège*



Jean-Pierre Bégin


Guy Canivet

3

Les avis du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme Conseil de discipline des magistrats du parquet

*Lorsqu'au moment de la rédaction du présent rapport,
une décision du garde des sceaux, prise au vu d'un des avis publiés ci-après,
a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, il est fait mention de ce recours.*

**LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET**

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**
**Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet**

AVIS MOTIVÉ (1)

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature
compétente pour la discipline des magistrats du parquet
sur les poursuites disciplinaires exercées contre

M.

premier substitut du procureur de la République
près le tribunal de grande instance de

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

M. Jean-François Burgelin, procureur général près la Cour de cassation, président ;

M. Jean Marmot, président de chambre à la Cour des comptes, maintenu en activité ;

M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat ;

M. Dominique Rousseau, professeur des universités ;

M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat ;

Mme Cécile Petit, avocat général à la Cour de cassation, rapporteur ;

M. André Ride, procureur général près la cour d'appel de Limoges ;

M. Jacques Beaume, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille ;

M. Jean-Paul Sudre, substitut du procureur général près la cour d'appel de Nancy ;

M. Raphaël Weissmann, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Metz ;

Mme Christiane Berkani, président de chambre à la cour d'appel de Rouen ;

le secrétariat étant assuré par Mme Sophie Gulphe-Berbain, secrétaire général du parquet général de la Cour de cassation ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'ordonnance modifiée n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée par les lois organiques n° 94-101 du 5 février 1994 et n° 2001-539 du 25 juin 2001 ;

Vu l'arrêté du 1^{er} avril 2003 de M. Le garde des sceaux, ministre de la justice, portant interdiction pour M. _____, d'exercer les fonctions de premier substitut du procureur de la République près le tribunal de grande de instance de _____ ;

(1) La décision du garde des sceaux prise au vu de cet avis a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat

ANNEXES

Vu la dépêche du 28 mai 2003 de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, au procureur général soussigné, saisissant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, pour avis sur les poursuites disciplinaires exercées contre M. ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de ce magistrat mis préalablement à sa disposition ;

Considérant que l'affaire a été mise en délibéré à l'issue de débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le vendredi 5 décembre 2003 et au cours desquels :

– M. a comparu, assisté de M^e , avocat au barreau de la qui a déposé un mémoire en défense ;

– le rapporteur a été dispensé par toutes les parties et les membres du Conseil de la lecture intégrale de son rapport qui leur avait été antérieurement communiqué ;

– M. a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi et a fourni ses explications, M. le directeur des services judiciaires a présenté ses demandes, M^e a été entendu en sa plaidoirie et M. a eu la parole le dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant ainsi été assurés ;

Considérant que M. a été mis en examen, le 11 février 2003, par un juge d'instruction de , des chefs de blanchiment aggravé, recel de fonds et valeurs provenant d'abus de biens sociaux et de banqueroute par détournement d'actifs, trafic d'influence et corruption passive ; qu'il a été placé sous mandat de dépôt de cette date jusqu'au 9 octobre 2003 et que l'instruction de cette affaire se poursuit ;

Considérant qu'il est imputé à M. , par l'acte de saisine du Conseil supérieur, d'une part, d'avoir entretenu des relations avec des personnes mises en cause dans une importante affaire de blanchiment d'argent et, d'autre part, d'être intervenu en faveur de ces personnes ;

Considérant, s'agissant du premier de ces griefs, qu'il ressort des pièces versées au dossier disciplinaire et des déclarations faites par M. au rapporteur de la présente affaire, qu'il a entretenu des relations amicales, de 1992 à 2000, avec des personnes aujourd'hui impliquées dans une vaste affaire de blanchiment, les nommés , et ;

Considérant que de 1992 à 1994, M. a reçu des mains de une montre Breitling, des stylos-bille de grandes marques et obtenu le prêt d'une voiture Mercedes pendant des vacances ainsi que le prix d'un voyage en Grèce offert à ses filles ;

Considérant que de 1994 à 1997, M. a reçu des mains de et de , de façon régulière, des enveloppes contenant environ 5 000 francs (762,25 euros) chacune ; qu'ils lui ont également remis des vêtements, une montre Rolex d'occasion, un appareil photographique de marque Epson et des tailleur pour son épouse, que lui ont, en outre, été offerts les frais de scolarité de l'une de ses filles au Cours Pigier, une bague destinée à son épouse, des travaux faits à son domicile par des employés de ; qu'à l'occasion de repas qu'ils lui offraient chaque vendredi, les nommés et obtenaient de lui des avis juridiques ;

Considérant qu'enfin, de 1997 à 1999, alors même que M. espacait ses rencontres avec et en raison de leur renvoi devant le tribunal correctionnel, une de ses filles a été embauchée par l'une des sociétés contrôlées par et que celui-ci a pris en charge les frais d'un voyage que Mme fit en Israël ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

Considérant, s'agissant des interventions de M. [redacted] intéressant ses amis, qu'il a établi lui-même un réquisitoire définitif, le 10 novembre 1998, dans une affaire où les époux [redacted] et [redacted] étaient poursuivis pour faux, usage de faux, abus de biens sociaux, infractions aux règles de la facturation, marchandage de main-d'œuvre, complicité et recel de ces délits ; qu'il a requis un non-lieu partiel ;

Considérant, d'autre part, que M. [redacted] est intervenu, à diverses reprises, en faveur d'un repris de justice ami de [redacted], afin d'obtenir, par une requête qu'il a lui-même rédigée, une dispense d'inscription de condamnations au B2 ; qu'il a reconnu avoir rencontré cette personne à l'occasion de repas offerts par [redacted] ; que ces circonstances ne l'ont pas empêché de tenir le siège du ministère public, le 27 février 2001, lors du jugement d'une affaire correctionnelle concernant cet individu dont il a classé, plusieurs fois, des contraventions commises par les chauffeurs des sociétés qu'il dirigeait ;

*

* * *

Considérant que l'ensemble des faits inclus dans l'acte de saisine du Conseil supérieur de la magistrature et reconnus par l'intéressé traduit chez M. [redacted] une perte complète des repères déontologiques fondamentaux de sa profession ; que ces faits constituent des manquements graves et renouvelés aux exigences d'intégrité, de dignité et de loyauté qui s'imposent à tout magistrat, notamment à ceux qui, par leur âge et leur expérience, se doivent d'être des références tant pour leurs collègues plus jeunes que pour l'opinion publique qui n'a pu qu'être profondément troublée par la révélation des agissements de M. [redacted] ;

Considérant qu'en définitive, il y a lieu de retenir que M. [redacted] a forfait à l'honneur et à la probité dans des conditions appelant une sanction disciplinaire exemplaire ; que si l'on doit constater que son dossier administratif ne comporte pas de réserves, il convient néanmoins de relever que l'un de ses chefs directs lui avait fait dès 1993 des observations sur les relations qu'il entretenait avec des individus inquiétés par la justice et qu'il n'en a pas tenu compte ; qu'il y a donc lieu d'écartier définitivement M. [redacted] de l'exercice de toute fonction judiciaire par la sanction la plus lourde prévue par le statut de la magistrature, étant toutefois maintenu son droit à pension, compte tenu de ses charges familiales.

PAR CES MOTIFS :

Emet l'avis qu'il y a lieu de prononcer contre M. [redacted] la sanction prévue à l'article 45-7° du statut de la magistrature, de révocation sans suspension de ses droits à pension ;

Dit que le présent avis sera transmis à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, et notifié à M. [redacted], par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré
à la Cour de cassation
le 5 décembre 2003

Le secrétaire

Sophie GULPINE-BERBAIN

Le président

Jean-François DURGELIN

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**
**Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet**

AVIS MOTIVÉ (1)

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente
pour la discipline des magistrats du parquet
sur les poursuites disciplinaires exercées contre

M. substitut du procureur général près la cour d'appel de

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

M. Jean-François Burgelin, procureur général près la Cour de cassation, président ;

M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat ;

M. Dominique Rousseau, professeur des universités ;

M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat ;

Mme Cécile Petit, avocat général à la Cour de cassation ;

M. André Ride, procureur général près la cour d'appel de Limoges, rapporteur ;

M. Jacques Beaume, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille ;

M. Jean-Paul Sudre, substitut du procureur général près la cour d'appel de Nancy ;

Mme Christiane Berkani, président de chambre à la cour d'appel de Rouen ;

M. Raphaël Weissmann, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Metz, à raison de sa connaissance de l'enquête préliminaire mettant en cause M. , ayant été admis à se déporter et M. Jean Marmot, président de chambre à la Cour des comptes maintenu en activité, étant excusé ;

Le secrétariat étant assuré par Mme Florence Lecoq, secrétaire général adjoint du parquet général de la Cour de cassation, en l'absence du secrétaire général, en congé de maternité ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'ordonnance modifiée n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée par les lois organiques n° 94-101 du 5 février 1994 et n° 2001-539 du 25 juin 2001 ;

Vu l'arrêté du 8 juillet 2003 de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, portant interdiction pour M. , d'exercer les fonctions de substitut du procureur général près la cour d'appel de ;

(1) La décision du garde des sceaux prise au vu de cet avis a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

Vu la dépêche du 31 juillet 2003 de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, au procureur général soussigné, saisissant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, pour avis sur les poursuites disciplinaires exercées contre M. , ainsi que les transmissions de pièces ultérieures ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de ce magistrat mis préalablement à sa disposition.

Considérant que les débats se sont déroulés dans les locaux de la Cour de cassation le vendredi 11 juin 2004 et que M. a comparu, assisté de M^{es} et , avocats aux barreaux respectivement de et de ;

Considérant qu'en début des débats, la défense a demandé qu'eu égard à la nature des faits reprochés à M. , la séance du Conseil supérieur de la magistrature se déroule à huis clos ; qu'après en avoir délibéré, le Conseil supérieur a décidé que, par application de l'article 65 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, l'audition de M. étant susceptible de porter atteinte à l'intimité de la vie privée des membres de sa famille, notamment de son épouse et de ses enfants, cette partie de la séance devait se dérouler à huis clos, la publicité restant assurée pour la lecture du rapport ainsi que pour le prononcé des réquisitions du directeur des services judiciaires et les plaidoiries des défenseurs de M. ;

Considérant que le rapporteur a procédé à la lecture de son rapport, à la suite de laquelle M. , a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi et a fourni ses explications, M. le directeur des services judiciaires a présenté ses demandes, M^e , M^e et M^e ont été entendus en leurs plaidoiries et M. a eu la parole le dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant ainsi été assurés ; que l'affaire a alors été mise en délibéré ;

Considérant, qu'il ressort des pièces versées au dossier qu'une enquête puis une information judiciaires ont été ouvertes, au cours de l'année 2002, à la suite de la découverte d'un forum de discussion à caractère pédophile nommé « Garçon sexe » et situé à ; que parmi les internautes s'étant connectés à ce forum se trouvait M. ;

Considérant que, placé en garde à vue le 12 mai 2003 ce magistrat a été mis en examen le 14 mai suivant par le juge d'instruction de pour diffusion, fixation, enregistrement ou transmission d'images ou de fichiers à caractère pornographique représentant des mineurs au moyens de réseaux de télécommunication, détention de ces images, ou représentations et recel ; qu'il a, en outre, été placé sous contrôle judiciaire avec interdiction de se rendre au tribunal et à la cour d'appel de et d'exercer sa profession ; qu'une mise en examen suppléative, pour des faits analogues, a été prononcée le 27 novembre 2003 ;

Considérant, en effet, que des perquisitions opérées à son domicile ont permis aux enquêteurs de découvrir sur les disques durs de ses ordinateurs et sur d'autres supports informatiques un nombre considérable de photographies pornographiques de jeunes garçons et, notamment, d'enfants de moins de dix ans subissant des atteintes sexuelles ; que l'on a retrouvé, par ailleurs, chez un tiers, un cédérom contenant des répertoires d'images pédopornographiques échangées avec M. ;

Considérant que M. reconnaît, en premier lieu, avoir détenu des photographies de jeunes garçons reçues depuis trois ou quatre ans, se bornant à soutenir que son intérêt allait plus volontiers vers les images de jeunes majeurs ; que c'était par habitude de garder toutes les photographies reçues qu'il avait conservé ces documents à caractère pédophile ;

Considérant, d'autre part, que M. admet que ces images lui sont parvenues sous forme de « chats », de « mels » ou de « forums » ;

ANNEXES

Considérant, en troisième lieu, que M. [REDACTED] avoue avoir échangé des photographies pornographiques mettant en scène des mineurs sur certains forums, notamment ceux appelés « Garçon sexe » ou « Jeune mec 100 », en utilisant des comptes intitulés « Erwann jm », « Kevin Mahel », « X David » ou X Julien » ;

Considérant que l'information judiciaire a démontré que c'est par milliers que M. [REDACTED] a reçu, classé, collectionné et, pour certaines, envoyé des photographies dont une partie non négligeable représentait des mineurs subissant des atteintes sexuelles de différentes natures, ces derniers faits justifiant les poursuites pénales dont il est l'objet par ailleurs ;

Considérant que ces circonstances ne permettent pas de retenir que l'attitude de l'intéressé relève, comme il le soutient, « d'une démarche ludique et de détente, sans arrière-pensée perverse », qu'au contraire la permanence, des années durant, de son voyeurisme sexuel par la voie informatique traduit un penchant pour le spectacle de sévices subis par des mineurs qui est indigne d'un magistrat et qui constitue un manquement à l'honneur et aux bonnes mœurs d'autant plus inadmissible qu'il existe une sensibilité particulière de notre époque à tout ce qui touche les enfants victimes de violences ou d'atteintes sexuelles ;

Considérant, à cet égard, qu'on ne peut évaluer la gravité des fautes commises par M. [REDACTED] sans référence à sa personnalité et à la considération qu'il s'était acquise au sein du corps judiciaire et au-delà ;

Considérant, en effet, que M. [REDACTED], après une scolarité remarquée à l'École nationale de la magistrature, a effectué une brillante carrière à l'administration centrale du ministère de la justice où il a pris une part active au développement du bureau des études et de la programmation dont il devient le chef en 1990 ; qu'il a été un des artisans les plus compétents de l'informatisation des juridictions ;

Considérant que, nommé à la cour d'appel de [REDACTED] en qualité de substitut du procureur général, M. [REDACTED] a bénéficié de la confiance et de l'estime de ses collègues qui l'ont porté à exercer d'importantes fonctions... ;

Considérant que les gages de poursuite d'une carrière à tous égards remarquable étant ainsi donnés, la révélation des graves défaillances de M. [REDACTED] a été cause d'un profond désarroi dans la magistrature, qui a ainsi été rendue témoin du dérèglement moral de l'un de ses membres les plus en vue ;

Considérant que la conscience que M. [REDACTED], chez qui il n'a été relevé aucune anomalie mentale, se devait d'avoir de l'image très largement positive qu'il donnait du magistrat n'a pas constitué le frein que l'on était en droit d'attendre de la part d'une personnalité connue et largement médiatisée ; que, dès lors, au regard du caractère odieux des faits relevés le maintien en activité de M. [REDACTED] ne paraît plus possible et implique que soit prise une sanction l'écartant définitivement de toute responsabilité judiciaire.

PAR CES MOTIFS :

Emet l'avis qu'il y a lieu de prononcer contre M. [REDACTED] la sanction, prévue à l'article 45-6° du statut de la magistrature, de mise à la retraite d'office ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

Dit que le présent avis sera transmis à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, et notifié à M. [redacted] par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré
à la Cour de cassation
le 11 juin 2004

Le secrétaire

Le président

Florimond LEBAILLY

André BONNET

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**
**Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet**

AVIS MOTIVÉ

de la formation du Conseil supérieur de la magistrature
compétente pour la discipline des magistrats du parquet
sur les poursuites disciplinaires exercées contre M. [REDACTED] premier procureur
de la République adjoint près le tribunal de grande instance d'

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet composée de :

M. Jean-François Burgelin, procureur général près la Cour de cassation, président ;

M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général honoraire du Sénat ;

M. Dominique Rousseau, professeur des universités ;

M. Alain Bacquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat, rapporteur ;

Mme Cécile Petit, avocat général à la Cour de cassation ;

M. André Ride, procureur général près la cour d'appel de Limoges ;

M. Jacques Beaume, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille ;

M. Jean-Paul Sudre, substitut du procureur général près la cour d'appel de Nancy ;

Mme Christiane Berkani, président de chambre à la cour d'appel de Rouen ;

M. Raphaël Weismann, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Metz ;

Le secrétariat étant assuré par Mme Florence Lecoq, secrétaire général adjoint du parquet général de la Cour de cassation, en l'absence du secrétaire général, en congé de maternité ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'ordonnance modifiée n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée par les lois organiques n° 94-101 du 5 février 1994 et n° 2001-539 du 25 juin 2001 ;

Vu la requête du 23 octobre 2003 de M. le procureur général près la cour d'appel de [REDACTED] au procureur général soussigné, saisissant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, pour avis à donner à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, sur des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. [REDACTED], premier procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance d' [REDACTED] ;

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de ce magistrat mis préalablement à sa disposition ;

Considérant que l'affaire a été mise en délibéré à l'issue de débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le vendredi 25 juin 2004 et au cours desquels :

– M. a comparu, assisté de M^e avocat au barreau de et de M. , magistrat ;

– M. le rapporteur a procédé à la lecture de son rapport ;

– M. a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi et a fourni ses explications, M. M. et ont été entendus à la demande de M. et le directeur des services judiciaires a présenté ses observations, M^e et M. ont été entendus en leur défense et M. a eu la parole le dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant ainsi été assurés ;

Considérant que, par la requête ci-dessus visée, le procureur général près la cour d'appel de a dénoncé le comportement de M. , premier procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance d' aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature dans sa formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

Considérant qu'à la suite de cette dénonciation, le rapporteur désigné a procédé à l'instruction de l'affaire entendant, outre M. , M. qui fut procureur de la République d' , de mai 2001 à septembre 2002, M. , son successeur installé de mai 2001 à septembre 2003, et, à la demande de M. , Mme , à l'époque des faits vice-procureur à , M. , vice-président au tribunal de grande instance d' , et Mme , vice-présidente chargée de l'instruction au même tribunal ;

Sur l'application de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant qu'aux termes de l'article 7 de cette Convention : « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international » ; que ces dispositions, qui ne visent que les infractions pénales et non les fautes disciplinaires, ne peuvent, en tout état de cause, être invoquées par M. à l'encontre de la poursuite disciplinaire engagée contre lui ;

Sur les faits reprochés à M. .

Considérant que les faits dénoncés dans la présente poursuite disciplinaire s'articulent autour de trois séries de griefs ;

1. Sur le grief tiré de la pratique consistant à joindre un « projet de règlement officieux » dans des procédures encore non communiquées :

Considérant qu'à la fin du mois de décembre 2002, le procureur de la République d' sans juger condamnable dans son principe, puisqu'elle permettait d'accélérer le règlement des dossiers d'instruction, la technique dite du « pré-règlement » que M. utilisait depuis plusieurs années au parquet d' lui a cependant demandé d'en modifier la pratique, notamment en s'abstenant de signer l'avant-projet de règlement avant l'ordonnance de soit-communiqué ;

ANNEXES

Considérant qu'il ressort des pièces de la procédure disciplinaire que M. _____ s'est conformé à ces instructions de son procureur ; qu'aucune faute ne peut donc lui être reprochée de ce chef ;

2. Sur le grief tiré du refus de permettre au procureur de la République de contrôler les réquisitions que M. _____ se propose de prendre dans les dossiers dont il assure le règlement :

Considérant que l'acte de saisine impute à M. _____, à propos d'un dossier G., de s'être opposé à son procureur qui, par une note du 10 décembre 2002, lui avait demandé de « (le) tenir informé de l'ordonnance qui sera rendue prochainement par le juge d'instruction et de ne prendre aucune décision, dans cette affaire, sans (lui) en référer » qu'en effet, M. _____ répondit le même jour au procureur qu'à ses yeux, « s'il est possible (à un chef de parquet) de se réserver tel ou tel contentieux ou la connaissance de telle ou telle procédure, il ne peut, selon le code de l'organisation judiciaire, limiter ou restreindre en quoi que ce soit les pouvoirs et attributions d'un magistrat du parquet à propos des activités qui lui ont été affectées » ; que le procureur de la République d' _____, interprétant cette position de principe de son adjoint comme un refus de lui rendre compte des développements à venir de l'affaire en question, lui fit connaître par une note du 12 décembre qu'il se réservait désormais la connaissance de ce dossier et lui demanda de « ne plus y intervenir » ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison des principes régissant l'organisation et l'action du ministère public – délégation directe que le magistrat du parquet tient de la loi dans l'exercice de ses attributions, organisation hiérarchique du parquet, principes régissant le déclenchement et l'exercice de l'action publique, indivisibilité du ministère public, liberté de parole à l'audience – que le procureur de la République doit être tenu informé par les magistrats de son parquet des affaires justifiant qu'il soit mis en mesure d'exercer ses pouvoirs de chef de parquet ; qu'aucune disposition du Code de l'organisation judiciaire ne contredit ni ne limite cette prérogative qui doit être loyalement respectée par ses substituts ;

Mais considérant que, sans renier l'opinion générale qu'il avait exprimée dans sa lettre précitée, M. _____ en a précisé la portée au cours de son audition par le rapporteur, déclarant qu'il reconnaissait totalement et sans réserve l'autorité d'un procureur sur l'ensemble des magistrats de son parquet, qu'il n'avait jamais refusé de renseigner son supérieur hiérarchique sur un dossier quelconque lorsque celui-ci le lui avait demandé et qu'en cas de désaccord sur l'orientation d'une procédure entre le procureur et son collaborateur, il doit y avoir discussion et que si le désaccord persiste, il relève des attributions du procureur de décharger son collaborateur du dossier en cause ;

Considérant qu'au vu de l'ensemble des faits, écrits et déclarations sus relatés, il n'est pas établi avec certitude que, dans cette affaire G., M. _____ entendait effectivement refuser d'informer son procureur, avant que celui-ci ne lui retire le dossier pour s'en réserver la connaissance ; que dans une autre affaire B., il n'est pas non plus établi que M. _____ ait délibérément méconnu des instructions du procureur en omettant de l'informer des développements de la procédure ;

Considérant que si l'on peut regretter que M. _____ ait réagi aussi vivement à une demande légitime du procureur de la République par un énoncé de principe catégorique dont la portée exacte au regard de la question en débat est d'ailleurs incertaine, il n'apparaît pas qu'une faute professionnelle caractérisée puisse être retenue de ce chef à son encontre ;

3. Sur le grief tiré du refus d'assurer la permanence hiérarchique, ainsi que le service des audiences au cours de la période estivale de service allégué :

LES AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

Considérant, en premier lieu, qu'il est reproché à M. [REDACTED] d'avoir décidé unilatéralement, le 5 décembre 2002, de ne plus exercer la « permanence hiérarchique » que le procureur de la République avait instituée depuis son arrivée à la tête du parquet d' [REDACTED], en mai 2001 ; que cette permanence, partagée entre le procureur et ses deux premiers procureurs adjoints, avait pour fonction d'assurer une référence constante pour les membres du parquet moins expérimentés chargés de la permanence effective ; qu'invité à s'expliquer devant le procureur sur son refus de continuer à assurer ce service, M. [REDACTED] indiqua que cette permanence, dont il contestait d'ailleurs l'utilité, constituait une charge supplémentaire sans récupération ni contrepartie financière et qu'il ne pouvait plus, dès lors, l'accepter ; qu'il opposa le même refus au nouveau procureur d' [REDACTED] lorsque celui-ci lui demanda, le 30 septembre 2003, d'assurer à nouveau la permanence hiérarchique ;

Considérant, en second lieu, qu'il est relevé contre M. [REDACTED] d'avoir refusé de participer au service allégé de l'été 2003 en écrivant à son procureur, le 26 juin 2003, qu'il ne prendrait d'audience « ni en juillet ni en août » ; que si l'intéressé avait été autorisé à prendre des vacances pendant le mois de juillet, il n'en était pas de même pour le mois suivant et que son attitude eut pour conséquence que les audiences qu'il aurait dû tenir au mois d'août durent être réparties entre les autres magistrats du parquet ;

Considérant que M. [REDACTED] reconnaît les faits qui lui sont ainsi reprochés mais entend les replacer dans le contexte particulier d'une juridiction dont les moyens d'action n'étaient pas à la hauteur des besoins judiciaires d'un département qui connaissait une croissance démographique et un développement économique importants, tout en faisant face à une explosion de violences urbaines ;

Considérant que M. [REDACTED] souligne, à juste titre, l'intensité de son travail de règlement de dossiers ; qu'il soutient que, dès lors, il ne lui était pas possible d'accepter les fonctions supplémentaires dont ses chefs voulaient le charger et ce d'autant plus qu'à ses yeux, la répartition des audiences se faisait déjà de manière inégale et à son détriment ;

Considérant que ni la capacité professionnelle, ni la puissance de travail, ni la part importante que M. [REDACTED] prend dans la vie du parquet d' [REDACTED] ne sont mises en cause, qu'au contraire, les magistrats et anciens magistrats du tribunal qui se sont exprimés à cet égard les ont fortement soulignées ;

Mais considérant que les refus opposés à plusieurs reprises par M. [REDACTED] aux mesures d'organisation du service, qui avaient été décidées par deux procureurs successifs et qui résultent du pouvoir de direction dévolu aux chefs de juridiction par le code de l'organisation judiciaire, ne sauraient être admis de la part d'un magistrat ; qu'au surplus, en accédant volontairement aux fonctions de premier procureur adjoint, M. [REDACTED] s'engageait nécessairement à en accepter les charges et responsabilités spécifiques ; qu'enfin, si M. [REDACTED] pouvait légitimement dénoncer l'indéniable sous-dimensionnement du parquet d' [REDACTED] cette situation ne saurait justifier les refus de service qu'il a opposés à ses chefs hiérarchiques directs ;

Considérant que par ses comportements relatés ci-dessus, M. [REDACTED] a manqué à ses devoirs professionnels en portant atteinte au principe hiérarchique sur lequel est fondée l'organisation statutaire du parquet ; que toutefois, il doit être tenu compte des qualités personnelles et professionnelles dont ce magistrat, attaché à ses fonctions, a fait preuve pendant toute la durée de sa carrière.

PAR CES MOTIFS :

Émet l'avis que M. [REDACTED] fasse l'objet d'une réprimande avec inscription au dossier, sanction prévue par l'article 45-1^o de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature,

ANNEXES

Dit que le présent avis sera transmis à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, et notifié à M. [redacted] par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré
à la Cour de cassation
le 16 juillet 2004

Le secrétaire

Le président

Florimond LÉVY

Secrétaire à la Cour de cassation

4

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière disciplinaire

LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE

CONSEIL D'ÉTAT

statuant
au contentieux

N° 260760

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Hubac
Rapporteur
M. Lamy
Commissaire du gouvernement

Séance du 5 juillet 2004
Lecture du 28 juillet 2004

**Le Conseil d'État statuant au contentieux
(Section du contentieux,
6^e et 1^e sous-sections réunies)**

**Sur le rapport de la 6^e sous-section
de la Section du contentieux**

Vu la requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 2 octobre 2003, présentée pour M. [REDACTED] demeurant

et le mémoire ampliatif enregistré le 2 février 2004 ; M. [REDACTED] demande au Conseil d'État :

1^o d'annuler la décision en date du 18 juillet 2003 par laquelle le Conseil supérieur de la magistrature, statuant en conseil de discipline, a prononcé à son encontre la sanction disciplinaire de déplacement d'office prévue par l'article 45-2^o de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

2^o de mettre à la charge de l'État la somme de 2 500 euros au titre de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 ;

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

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

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Hubac, conseiller d'État ;
- les observations de M^e [REDACTED], avocat de M. [REDACTED] ;
- les conclusions de M. Francis Lamy, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. [REDACTED] demande l'annulation de la décision par laquelle le Conseil supérieur de la magistrature, statuant en formation disciplinaire des magistrats du siège, a prononcé à son encontre la sanction du déplacement d'office ;

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la décision attaquée au regard de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant que les stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatives aux contestations sur les droits et obligations à caractère civil et aux accusations en matière pénale, ne concernent pas le régime disciplinaire applicable à des personnes qui, comme c'est le cas pour les magistrats de l'ordre judiciaire, participent à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ; que M. [REDACTED] ne peut, par suite, utilement se prévaloir de ces stipulations ;

ANNEXES

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité :

Considérant, d'une part, que, si, en application des dispositions combinées des articles 51 et 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, un membre du Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, est désigné comme rapporteur et peut procéder à des mesures d'investigation, de telles attributions ne diffèrent pas de celles que la formation collégiale de jugement pourrait elle-même exercer et ne confèrent pas au rapporteur le pouvoir de modifier le champ de la saisine de la juridiction ; qu'ainsi l'ensemble de ces dispositions n'ont pas pour effet de conférer au rapporteur des fonctions qui, au regard du principe d'impartialité, feraient obstacle à sa participation au délibéré de ce conseil ;

Considérant, d'autre part, que la circonstance que le rapporteur désigné en l'espèce ait été antérieurement amené, en sa qualité de premier président de la cour d'appel de , à désigner un magistrat pour compléter la chambre correctionnelle de cette juridiction saisie du dossier pénal de M. ne révèle pas par elle-même un manquement au principe d'impartialité ;

Sur le moyen tiré de ce que le Conseil supérieur de la magistrature aurait dû surseoir à statuer :

Considérant que la circonstance que des poursuites pénales aient été engagées contre le requérant n'obligeait pas le Conseil supérieur de la magistrature à surseoir à statuer sur les faits reprochés à ce magistrat jusqu'à ce que le juge pénal se soit prononcé sur ces faits ;

Sur les moyens tirés de ce que les faits reprochés à M. n'étaient pas de nature à justifier une sanction et que celle qui a été prononcée est excessive :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. , après avoir provoqué un accident de la circulation, s'est soustrait aux contrôles de la police, en invoquant sa qualité de magistrat ; qu'en jugeant que ces faits, dont la matérialité est établie, constituaient des manquements contraires aux devoirs d'un magistrat, à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité et qu'ils étaient de nature à justifier une sanction, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas entaché sa décision d'une erreur de qualification ;

Considérant, enfin, qu'il n'appartient pas au Conseil d'État, juge de cassation, de se prononcer sur le choix de la sanction à infliger compte tenu de la gravité des faits qui l'ont motivée, lequel relève de l'appréciation souveraine de la juridiction disciplinaire ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande M. au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. et au garde des sceaux, ministre de la justice.

5

La liste des personnalités
auditionnées pour l’élaboration
de la seconde partie du rapport
consacrée à l’évaluation des magistrats

- M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation ;
- M. Jean-François Burgelin, procureur général honoraire près la Cour de cassation ;
- M. Dominique Barella, président de l'union syndicale des magistrats et M. Nicolas Blot, secrétaire général de l'union syndicale des magistrats ;
- M. Côme Jacquemin, secrétaire général du syndicat de la magistrature.

6

Le modèle de la fiche d'évaluation
des magistrats en France, avec ses annexes

LE MODÈLE DE LA FICHE D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS EN FRANCE, AVEC SES ANNEXES

COURT-APPLIED
INSTITUTION OF DETACHMENT

FICHE D'EVALUATION 2003-2004
NOTICE DE PRÉSENTATION AU TABLEAU D'AVANCEMENT 2005

Sur	Sur un papier
Sur un étoile	Pièce de tissu
Sur une feuille	
Sur un papier	Carte avec

DESCRIPTION DE L'ACTIVITE DU MAGISTRAT

15. *INTERVIEW*, Linda, a teacher, aged 25, who has just graduated from university, and is about to begin her first year of teaching.

Le présent document, à remplir par le chef de cœur d'appel, le directeur ou chef de service, est divisé en 4 thématiques distinctes par une ligne d'index général.

Some of the themes I have set out above are ones of great interest to scholars of the history of the Americas.

在如上所述的条件下，对各种不同的物质，
其吸收率随时间的增加而增加。

Dans ce tableau, à l'U, les rubriques complémentaires sont partagées entre la mutation, le scellement et les fonctions en tant que celles qui correspondent aux adhérences (ou aux fonds) sans exception, sauf le magasin qui n'a pas été évidemment classé.

LA VITÉTÉ DES PROFESSIONNELLES GÉNÉRALES

En general, el que se ha mencionado de la importancia de la legislación que la autoridad competente establece en el ordenamiento jurídico es de gran importancia.

Les séances de stage se sont toutes déroulées dans le même esprit. Au cours de la répétition, un élève a toujours été chargé de faire

1. *Procedimento de execução fiscal* é o ato que permite alegar o não cumprimento da obrigação tributária, e é feito por meio de uma alegação de que houve irregularidade no cumprimento da obrigação tributária, que deve ser apresentada ao fiscal, que pode aceitá-la ou negá-la.

1-B - APTITUDES PROFESSIONNELLES JURIDIQUES ET TECHNIQUES

l'ordre à la création en décret d'un plan pour la construction d'un pont, une demande pour la démission de la capitaine, l'envoi d'un décret pour la réouverture des débats parlementaires à l'Assemblée, et d'un décret pour la réouverture de l'Assemblée.

Le résultat de ces études appliquées peut, heureusement, être déduit au moyen d'une analyse mathématique simple.

Apesar da existência de um grande número de estudos que demonstram a eficácia da terapia cognitivo-comportamental para a depressão, existem poucos estudos que avaliam a sua eficácia no tratamento da depressão em idosos.

II - ATTITUDES A L'ORGANISATION ET A L'ANIMATION

que a cada lector que se acerque a su libro le dé la sensación de que el autor, que es él mismo, le habla directamente, sin la menor intromisión de la editorial.

En la actualidad, se ha querido integrar tanto la teoría de los sistemas de información como la teoría de la administración en la formación de los profesionales de la administración.

10 - ENGAGEMENT PROFESSIONNEL

For the first time, the results of a study with 1700 patients show that the use of a single dose of a long-acting insulin (NPH) is as effective as a twice-daily regimen of NPH and regular insulin.

It is not possible to say which of the two models is better, but the results of the two models are very similar.

It is also important to note that the results of this study are not generalizable to all older adults, as the sample was limited to those who were able to complete the study and were not institutionalized.

I. Appréciations littérales sur les aptitudes professionnelles générales, juridiques et techniques

I.A. – Aptitudes professionnelles générales

I.B. – Aptitudes professionnelles juridiques et techniques

Selon les fonctions ou attributions :

Category	Definition	Example	Notes
1. Individual characteristics	Demographic and personal traits of the individual.	Age, gender, education level, ethnicity, marital status, etc.	
2. Social context	Relationships and interactions with other people.	Family, friends, work environment, social support, etc.	
3. Cultural factors	Beliefs, values, and norms of a particular culture.	Religious beliefs, gender roles, family structure, etc.	
4. Economic status	Financial resources, employment, income, and poverty level.	Household income, job stability, access to healthcare, etc.	

LE MODÈLE DE LA FICHE D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS EN FRANCE, AVEC SES ANNEXES

II. Appréciations littérales sur les aptitudes à l'organisation et à l'animation

	Excellent	Bon	Moyen	Insuffisant	Très insuffisant	
1. Capacité à organiser et à coordonner						
2. Capacité à assurer l'animation						
3. Capacité à faire évoluer les personnes						
4. Capacité à faire évoluer les organisations						
5. Capacité à faire évoluer les systèmes						

III - Appréciations littérales sur l'ENGAGEMENT PROFESSIONNEL

III. Appréciations littérales sur l'engagement professionnel

	Excellent	Bon	Moyen	Insuffisant	Très insuffisant	
1. Capacité à faire évoluer les personnes						
2. Capacité à faire évoluer les organisations						
3. Capacité à faire évoluer les systèmes						
4. Capacité à faire évoluer les personnes, les organisations et les systèmes						
5. Capacité à faire évoluer les organisations et les systèmes						
6. Capacité à faire évoluer les personnes et les systèmes						
7. Capacité à faire évoluer les personnes, les organisations et les systèmes						
8. Capacité à faire évoluer les organisations, les systèmes et les personnes						
9. Capacité à faire évoluer les systèmes, les personnes et les organisations						
10. Capacité à faire évoluer les systèmes, les organisations et les personnes						

Appréciations générales : elles porteront notamment sur les besoins de formation et les fonctionnements dans lesquels le magistrat est impliqué.

ANNEXES

Famille	Nom	Prenom
Daubert		

NOTIFICATION DE L'EVALUATION PROVISOIRE

Le magistrat émettant la présente notification a été informé de l'absence d'observation

Prénom et nom de la personne évaluée : Signature du magistrat émetteur

Observations du magistrat émetteur, le cas échéant :

APPRECIATION COMPLEMENTAIRE DU CHEF DE COUR

cas d'observation

Nom, Prénom :

Date et signature :

NOTIFICATION DE L'EVALUATION DEFINITIVE

Prénom et nom de la personne évaluée : Signature du magistrat émetteur

Le magistrat qui émet la présente notification a été informé de l'absence d'observation à l'issue d'un entretien avec la personne évaluée, à un délai de :
- 15 jours pour valider par la voie hiérarchique, la commission d'un entretien d'une évaluation
- ou de 2 mois pour faire le formal d'Edu d'une évaluation.
Toute sauvegarde de la commission d'Edu devant échéance devra être effectuée pour offrir de respecter le délai de réouverture indiqué.

LE MODÈLE DE LA FICHE D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS EN FRANCE, AVEC SES ANNEXES

Left	Non	Present
Quotie	Signature	

SPECIFICATION DE L'EVALUATION PROVISORIE

10. *Journal of the American Revolution* 12 (2009): 11–12; *Journal of the American Revolution* 13 (2010): 10–11.

For details, see the [Data and Methods section](#).

Quels gâteaux du dessert tu tenteras, le cas échéant ?

APPRECIATION COMPLEMENTAIRE DU CHEF DE COUR DE LA COUR D'APPELATION

Nom, Prénom :
Date et signature :

NOTIFICATION OF EVALUATION DEFISITIVE

Présentation de l'application de gestion de la sécurité

Le magistrat est alors qu'il dispense, à compter de la date à laquelle la présente évaluation a pris effet, dans une zone délimitée à un délai de 15 jours pour valoir, par la voie hiérarchique, la constitution d'un contentement d'une contestation, dans un délai de 2 mois pour saisir le Conseil d'Etat d'une requête.

ANNEXES

ANNEXE - I - (rédigé par le magistrat)

ANNEE 2003 & 2004

Nom :
Fonction :

Prénom :

DESCRIPTION DES ACTIVITES DE MAGISTRAT

ACTIONS DE FORMATION SUIVIES

A : Le : Signature du magistrat intéressé :

ANNEXES

I.A. – Appréciations littérales sur les aptitudes professionnelles générales

I.B. – Appréciations littérales sur les aptitudes professionnelles juridiques et techniques

II. – Appréciations littérales sur les aptitudes à l’organisation et à l’animation

III. Appréciations littérales sur l’engagement professionnel

Appréciations générales : elles pourraient se référer aux ressources de formation et les fonctions auxquelles le stagiaire participe.

LE MODÈLE DE LA FICHE D'ÉVALUATION DES MAGISTRATS EN FRANCE, AVEC SES ANNEXES

RESUME DE L'ENTRETIEN PRÉALABLE
(rédigé par le supérieur hiérarchique)

Partie	Nom	Prénom
Directeur	Signature	
Personnalisation : Signature du magistrat interposé		

LE MODÈLE DE LA FICHE D'ÉVALUATION
DES MAGISTRATS EN FRANCE, AVEC SES ANNEXES

ANNEXE – 2 Bis –

COUR D'APPEL D'
INSTITUTION DU JUGEMENT
ADMINISTRATION CENTRALE

ANNEE 2003 & 2004

RESUME DE L'ENTRETIEN PRÉALABLE

Imprime à utiliser dans le cas où l'évaluateur est le supérieur direct du magistrat
(magistrat de cour d'appel chef de jurie prioritaire)

Nom :
Nom d'usage :
Situation de famille :
Fonctions exercées :

Nom marital :
Prénom :
Signature :

Fait le :
Qualité :

Nom :
Signature :

Prénom :

Pris connaissance le :

Signature du magistrat intéressé :

ANNEXES

ANNEXE - 3 -

COUR D'APPEL D_____

ANNEE 2003 & 2004

Nom :
Fonction :

Prénom :

OBSERVATIONS DES MAGISTRATS AYANT EU A CONNAITRE DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE DU MAGISTRAT

Fait le :
Qualité :

Nom :
Signature :

Prénom :

Pris connaissance le :

Signature du magistrat intéressé

7

La circulaire SJ 04-239 A2
du 6 octobre 2004 relative
à l'évaluation des magistrats (extraits)

**LA CIRCULAIRE SJ 04-239 A2 DU 6 OCTOBRE 2004
RELATIVE À L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS (EXTRAITS)**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Direction des Services judiciaires
secrétariat de la magistrature

Parc le 6 octobre 2004

Bureau de la déontologie et des affaires générales
Date d'application :
N° téléphone : 01.54.77.64.28
N° télécopie : 01.54.77.22.11
M. le directeur de justice général
Marine Justice de Justice général

Circulaire N° Note

Rejet au fonctionnement central
annexe

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTÈRE DE LA JUSTICE

3

Messieurs le premier président de la Cour de cassation

Messieurs le procureur général près la dite cour

Messieurs et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Messieurs et Messieurs les procureurs généraux près lesdites cours

(Métropole et Outre-Mer)

Messieurs les présidents des tribunaux supérieurs d'appel

Messieurs le procureur et Monsieur le procureur de la République près lesdits tribunaux

Monsieur l'Inspecteur Général des Services Judiciaires

Messieurs les Directeurs de l'Administration Centrale

Monsieur le directeur de l'École nationale de la magistrature

Monsieur le directeur de l'École nationale des greffes

PIÈCE JUSTIFICATIVE

Note N° SJ 04-239-A2 06/10/04

Référence de classement : MI-NOTEPREN DS/SDM/A2

Motifs des : - évaluation de l'activité professionnelle des magistrats au titre des années 2003-2004,
- tableau d'avancement 2005

Contenu de : - Evaluation de l'activité professionnelle des magistrats au titre des années 2003-2004.
- Présentation au tableau d'avancement 2005.
- Calendrier des opérations.

Textes sources : - Ordinance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée, portant réglementation relative au statut de la magistrature.
- Arrêté n° 63-21 du 7 janvier 1963 modifié, pris en application de l'ordonnance du 22 décembre 1958.
- Décret n° 94-514 du 29 avril 1994 (JO du 21 avril 1994).
- L.R. organique n° 2001-539 du 26 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature (JO du 26 juin 2001).
- Décret n° 96-24360 du 21 décembre 2001 modifiant le décret n° 63-21 du 7 janvier 1963.

Textes abrogés : -

Publication : 2004-10-06 à 12:00:00

INTITULÉ : Permanence *à temps partiel*

MODALITÉS DE DIFFUSION

DIFFUSION ASSURÉE PAR LA DSJ À CHAQUE CHIEF DE CORTE D'APPEL

Précisions justificatives : Cette note prépare et dirige les imprimés relatifs au tableau d'avancement 2005 et à l'évaluation de l'activité professionnelle.

Le garde des sceaux,
ministre de la justice,
à

Monsieur le premier président de la Cour de cassation,

Monsieur le procureur général près ladite cour,

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel,

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près lesdites cours,

Messieurs les présidents des tribunaux supérieur d'appel,

Madame la procureure et M. le procureur de la République près lesdits tribunaux,

Monsieur l'inspecteur général des services judiciaires,

Messieurs les directeurs de l'administration centrale,

Monsieur le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature,

Monsieur le directeur de l'Ecole nationale des greffes,

OBJETS :

- évaluation de l'activité professionnelle des magistrats (2003-2004) ;
- présentation au tableau d'avancement 2005 ;
- calendrier des opérations.

RÉFÉRENCES :

- ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié (*J.O.* du 8 janvier 1993) pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;
- décret n° 94-314 du 20 avril 1994 (*J.O.* du 23 avril 1994) ;
- loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature (*J.O.* du 26 juin 2001) ;
- décret n° 2001-1380 du 31 décembre 2001 modifiant le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

1. – L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS	210
1.1. Procédure	210
<i>1.1.1. Magistrats devant faire l'objet d'une évaluation</i>	210
<i>1.1.2. Documents d'évaluation</i>	211
1.2. Contenu de l'évaluation	211
<i>1.2.1. Description par le magistrat de ses activités</i>	211
<i>1.2.2. Résumé de l'entretien préalable et appréciations du chef de juridiction</i>	211
L'entretien préalable	211
Les appréciations littérales et analytiques	212
Besoins de formations	213
<i>1.2.3. L'évaluation par le chef de cour</i>	213
<i>1.2.4. Autres documents</i>	214
<i>1.2.5. Cas particuliers</i>	214
Cas de changement de ressort du magistrat concerné	214
Cas de changement de chef de cour d'appel ou d'autorité d'évaluation	215
Cas des magistrats détachés ou mis à disposition	215
<i>1.2.6. La chronologie des opérations</i>	215
1.3. Contestation de l'évaluation	216

La présente note a pour objet de rappeler le caractère impératif de l'évaluation des magistrats en application des dispositions de l'article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Cet article pose le principe d'une évaluation de l'activité professionnelle de chaque magistrat à effectuer tous les deux ans.

Le principe de l'évaluation biennale s'applique également aux directions et services de l'administration centrale. Il en est de même en ce qui concerne les magistrats détachés.

L'absence d'évaluation est de nature à porter préjudice aux magistrats concernés et de nature à empêcher le Conseil supérieur de la magistrature d'assurer la plénitude de ses fonctions, notamment à l'occasion des recours.

Toutefois l'intervalle de deux années entre les évaluations ne doit pas conduire à priver le Conseil supérieur de la magistrature, la commission d'avancement ou la direction des services judiciaires, d'éléments d'appréciation.

Il convient d'appeler l'attention des évaluateurs sur la nécessité d'entreprendre aussitôt que possible les opérations d'évaluation.

1. – L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS

L'économie générale des modalités d'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats demeure inchangée.

En effet, la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, n'a apporté aucune modification en matière d'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

1.1. Procédure

L'article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature pose le principe d'une évaluation de l'activité professionnelle de chaque magistrat effectué tous les deux ans.

C'est pourquoi les auditeurs de justice installés en septembre doivent faire l'objet d'une évaluation dès la fin de l'année suivante (alors qu'il comptent un an et quelques mois d'activité professionnelle), sinon le délai de deux années prévu par la loi ne serait pas respecté et les instances compétentes, en cas de demande de mutation ou de formulation d'observations sur un mouvement, ne disposeraient d'aucun élément d'appréciation.

Il en est de même pour les magistrats nommés en cours d'année par la voie de l'intégration directe.

D'une manière générale, dans l'hypothèse où un magistrat, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation du fait de son peu d'ancienneté, exprime des *desiderata*, il convient d'assortir leur transmission d'un avis, même succinct, sur son activité professionnelle en veillant à lui en donner connaissance afin d'assurer le caractère contradictoire de cette appréciation.

1.1.1. Magistrats devant faire l'objet d'une évaluation

Il vous appartient donc cette année, de procéder à l'évaluation :

– des auditeurs de justice installés en septembre 2003 (promotion 2001).

Il convient en outre de procéder à l'évaluation :

– des magistrats qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation l'an dernier (portant sur les exercices 2002 et 2003) ;

LA CIRCULAIRE SJ 04-239 A2 DU 6 OCTOBRE 2004 RELATIVE À L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS (EXTRAITS)

- des magistrats que vous entendez présenter au tableau d'avancement 2005, même s'ils ont été déjà présentés ou inscrits ;
- des magistrats hors hiérarchie.

Il est observé que nombre de magistrats hors hiérarchie n'ont plus fait l'objet d'évaluation, depuis plusieurs années pour certains. L'obligation légale de procéder à l'évaluation de l'activité professionnelle d'un magistrat s'applique, hormis les chefs de cours et les magistrats hors hiérarchie de la Cour de Cassation visés par l'article 39 de l'ordonnance statutaire, à tous les magistrats, quelle que soit leur position hiérarchique. Il s'agit là d'une garantie tant pour les magistrats eux-mêmes, que pour les instances de nomination.

1.1.2. *Documents d'évaluation*

L'ensemble des imprimés nécessaires à l'évaluation vous sont transmis par courrier électronique et par courrier postal.

A cet égard, les disquettes qui vous ont été adressées précédemment, correspondant aux documents d'évaluation, demeurent valables, les imprimés n'ayant subi aucune modification. Il convient toutefois de rectifier l'année (2005 au lieu de 2004).

Les formulaires d'évaluation sont disponibles sur le site intranet de la direction des services judiciaires <http://dsj.justice.gouv.fr> à la rubrique « à retenir » de l'espace magistrat. (http://dsi.justice.gouv.fr/sdm/estace/a_retenir.htm).

1.2. **Contenu de l'évaluation**

1.2.1. *Description par le magistrat de ses activités (Annexe 1)*

Le magistrat concerné par l'évaluation doit décrire de façon synthétique ses activités et les actions de formation suivies.

Cette description ne porte que sur la période à laquelle s'applique l'évaluation, c'est-à-dire sur les années 2003-2004, ou sur la seule année 2004, si le magistrat a fait l'objet d'une présentation au tableau d'avancement l'année dernière.

Le magistrat trouve ainsi l'occasion de s'exprimer sur ses fonctions et les conditions dans lesquelles il les exerce. Cette description, qui doit être synthétique, peut contenir des éléments tant chiffrés que qualitatifs (type de service assuré, nature des contentieux, nombre de décisions ou de procédures traitées, contraintes de service, participation à des commissions, activités annexes, etc...). Il n'est évidemment pas demandé à l'intéressé de porter une appréciation sur sa propre compétence, ni de joindre des justificatifs de son activité.

Dans le cas où le chef de cour n'est pas totalement en accord avec cette description, il apporte les correctifs ou précisions utiles sur la première page du document d'évaluation, sans refaire un exposé complet.

1.2.2. *Résumé de l'entretien préalable et appréciations du chef de juridiction (Annexe 2)*

L'entretien préalable :

Institué par la loi organique, l'entretien préalable entre le magistrat et le chef de juridiction porte sur l'activité de l'intéressé au cours de la période correspondant à l'évaluation.

Il permet de soulever les difficultés éventuelles, de proposer des améliorations ou objectifs en définissant les conditions et moyens pour les réaliser (moyens humains, matériels, financiers, techniques, formation nécessaire...), d'envisager les fonctions ou responsabilités futures du magistrat.

ANNEXES

Le résumé de cet entretien constitue ainsi l'un des éléments essentiels de l'évaluation. Sans prendre la forme d'un procès-verbal, ce résumé doit récapituler les points principaux abordés, notamment :

- l'activité proprement dite du magistrat ;
- le contenu de ses attributions ;
- les conditions de leur exercice ;
- les fonctions que le magistrat souhaiterait exercer ou que le chef de juridiction voudrait lui confier et plus particulièrement l'orientation professionnelle envisageable.

Les magistrats des cours d'appel, les magistrats exerçant les fonctions de secrétaire général, les magistrats placés auprès des chefs des cours d'appel et les chefs des tribunaux de grande instance s'entretiennent avec les chefs de cour.

Les magistrats des tribunaux s'entretiennent avec le président ou le procureur de la République, qui doit établir, à l'aide de l'annexe 2, le résumé de l'entretien et renseigner la notice analytique intitulée : « appréciations du chef de juridiction ».

A titre dérogatoire, dans les cours d'appel ou les tribunaux de grande instance où l'effectif des magistrats du siège est supérieur à 30 magistrats, l'entretien peut avoir lieu avec un président de chambre ou un premier vice-président, si le magistrat concerné y consent. Si l'effectif des magistrats du parquet d'une cour d'appel ou d'un tribunal de grande instance est supérieur à 30, l'entretien peut avoir lieu avec un avocat général ou un procureur de la République adjoint, si le magistrat y consent également (art. 20-3° du décret). L'annexe 2 doit mentionner expressément le consentement du magistrat évalué.

Dans le cas où le chef de cour est le supérieur direct du magistrat intéressé (magistrat de la cour d'appel, chefs de juridiction,...) l'imprimé annexe 2 bis ne comportant que le résumé de l'entretien préalable peut-être utilisé.

Les appréciations littérales et analytiques (annexe 2) :

L'introduction des éléments analytiques, opérée en 1993, vise à assurer une meilleure harmonisation des critères sur lesquels s'opère l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

Le document est divisé en quatre thèmes et se termine par une appréciation générale qui doit être la synthèse de l'appréciation portée sur l'activité professionnelle du magistrat. Cette appréciation générale comprend également des indications relatives aux besoins de formation et aux fonctions auxquelles le magistrat est apte.

Il importe d'insister sur le caractère essentiel de l'appréciation générale qui permet au Conseil supérieur de la magistrature, à la commission d'avancement et à la direction des services judiciaires de disposer d'éléments correspondant à une orientation professionnelle envisageable.

L'attention des chefs de cour et des chefs de juridiction doit être appelée sur l'importance qui s'attache à ce que l'évaluation des magistrats contienne les éléments permettant aux instances de nomination de pouvoir apprécier les qualités correspondant à l'exercice des diverses fonctions offertes aux magistrats, qu'il s'agisse des fonctions de magistrat spécialisé ou non spécialisé, de chef de juridiction, de conseiller référendaire à la Cour de cassation ou de magistrat à l'administration centrale du ministère de la justice.

La fiche d'évaluation présente, pour chaque thème, une zone réservée à l'appréciation littérale et, en face, l'illustration de celle-ci, critère par critère, selon un système analytique allant de la mention : « insuffisant » à la mention « exceptionnel ».

**LA CIRCULAIRE SJ 04-239 A2 DU 6 OCTOBRE 2004
RELATIVE À L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS (EXTRAITS)**

Tous les critères correspondant au « tronc commun » de chacun des quatre thèmes devront obligatoirement être renseignés afin de respecter une stricte égalité entre tous les magistrats.

Il importe de rappeler, cette année encore, comme l'a constaté la commission d'avancement, que l'introduction du qualificatif « excellent » doit permettre de restituer sa véritable valeur au terme : « exceptionnel », qui ne doit s'appliquer que dans des cas extrêmement rares.

Besoins de formations :

Les modifications législatives, la diversité des contentieux et des procédures, la variété des expériences individuelles, les propres projets professionnels des magistrats, rendent indispensable la formation continue. Vous veillerez tout particulièrement à ce que ce thème soit abordé au cours de l'entretien préalable et à noter dans la rubrique correspondante de l'évaluation vos propositions de formation tendant notamment :

- à corriger les insuffisances constatées ;
- à assurer le perfectionnement des connaissances et des méthodes ;
- à préparer un changement de fonctions ou d'attribution ;
- à soutenir un projet professionnel particulier.

1.2.3. L'évaluation par le chef de cour

Etablie par le premier président ou le procureur général du ressort, l'évaluation doit porter, selon les dispositions légales et réglementaires, sur les 4 éléments suivants :

- description des activités du magistrat ;
- appréciations d'ordre général ;
- fonctions auxquelles il est apte ;
- besoins de formation du magistrat, le cas échéant.

Sont annexées :

1. La description des activités du magistrat rédigée par lui-même (annexe 1) ;
 2. Le résumé de l'entretien rédigé par le chef de juridiction et ses appréciations (annexe 2) ;
 3. Les observations écrites (annexe 3) ;
- du président de la cour d'assises, du président de chambre d'accusation et du président de la chambre des appels correctionnels en ce qui concerne les juges d'instruction ; du conseiller chargé de la protection de l'enfance pour les juges des enfants ;
 - du conseiller chargé de l'application des peines pour les juges de l'application des peines ;
 - du président de formation collégiale pour un magistrat siégeant en qualité d'assesseur ;
 - des chefs des tribunaux de grande instance dans lesquels il a exercé ses fonctions, et le cas échéant, des magistrats mentionnés ci-dessus, en ce qui concerne le magistrat placé auprès d'un chef de cour d'appel ;
 - du responsable hiérarchique immédiat pour les magistrats de l'administration centrale du ministère de la justice et les magistrats détachés.

1.2.4. Autres documents

L'autorité chargée de l'évaluation peut joindre à celle-ci des documents en rapport avec l'activité professionnelle du magistrat. Il peut s'agir, par exemple, de l'état établi à l'occasion d'un changement de fonction ou de juridiction, point évoqué ci-après.

Cette disposition doit être utilisée de façon exceptionnelle. Pour ne pas alourdir les dossiers, le versement de décisions juridictionnelles, de « bilans d'activités », de thèses, de mémoires ou d'articles, doit être évitée, dans la mesure où le chef de cour peut en faire état, s'il le juge utile, dans le cadre des appréciations portées sur le magistrat, sans pour autant les transmettre.

L'évaluation et les annexes (1, 2 et 3) doivent être portées à la connaissance du magistrat concerné.

1.2.5. Cas particuliers

Cas de changement de ressort du magistrat concerné

L'autorité chargée d'établir l'évaluation est le chef de la cour d'appel dans le ressort duquel le magistrat exerce ses fonctions à la date de l'évaluation.

Dans le cas où l'intéressé a été récemment nommé dans le ressort, le chef de cour doit s'attacher à recueillir auprès du premier président ou du procureur général du ressort d'origine, des éléments d'appréciation qui sont annexés aux documents d'évaluation et portés contradictoirement à la connaissance du magistrat. Ces éléments doivent consister en des appréciations littérales et analytiques.

Comme le relève cette année encore la commission d'avancement, il est opportun qu'à l'occasion de chaque changement de juridiction ou de fonction, le chef de juridiction établisse contradictoirement avec le magistrat concerné un état de service qu'il quitte (nombre de dossiers à régler ou en délibéré, ancienneté des dossiers en stock, évolution de la situation du cabinet pendant la période d'activité du magistrat etc), sous forme d'annexe 3. Cet état est adressé suivant le cas au chef de la cour dans laquelle le magistrat est nommé ou, en cas de changement de tribunal au sein de la même cour, au chef de la cour d'appel. Il est joint à la prochaine évaluation au titre des documents prévus à l'article 20-4° du décret (« Tout autre document en rapport avec les termes de la note mentionnée au premier alinéa, à condition que le magistrat intéressé en ait préalablement reçu connaissance et ait eu la possibilité de présenter ses observations sur son contenu »).

Cas de changement de chef de cour d'appel ou d'autorité d'évaluation :

Il s'agit du cas du départ d'un chef de cour qui se produit hors de la période à laquelle s'effectuent en principe les opérations d'évaluation.

C'est, selon l'article 19 précité, le chef de cour en poste, à la date des opérations d'évaluation qui, formellement, doit établir l'évaluation et la signer.

La solution qui concilie au mieux les textes et l'intérêt des magistrats du ressort, consiste à ce que, avant son départ, le chef de cour d'appel établisse ses appréciations détaillées sur l'imprimé réservé aux « autorités qui ont eu à connaître l'activité professionnelle du magistrat » (annexe 3), document qui sera immédiatement notifié aux intéressés afin de permettre au chef de cour d'appel qui quitte le ressort de pouvoir répondre utilement aux éventuelles observations.

Ces annexes doivent être jointes aux dossiers d'évaluation qu'établira son successeur en fin d'année.

**LA CIRCULAIRE SJ 04-239 A2 DU 6 OCTOBRE 2004
RELATIVE À L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS (EXTRAITS)**

Cas des magistrats détachés ou mis à disposition :

Par assimilation avec les règles de la fonction publique, les magistrats détachés ou mis à disposition d'une autre administration ou organisme sont évalués par le supérieur hiérarchique dont ils dépendent dans le service ou l'organisme au sein duquel ils sont détachés ou mis à disposition.

Afin de maintenir une égalité de situation entre les magistrats en juridiction et les magistrats détachés ou mis à disposition, il convient pour ces derniers également, dans toute la mesure du possible, de respecter le double degré de notation :

– notation, en premier lieu, par le supérieur hiérarchique direct du magistrat, avec lequel l'entretien préalable doit avoir lieu (à l'aide des imprimés intitulés « annexe 2 » ou « 2 bis »),

– évaluation enfin, par le responsable du service ou de l'organisme, à l'aide de l'imprimé intitulé : « Fiche d'évaluation, Notice de présentation au tableau d'avancement ».

1.2.6. La Chronologie des opérations

1. Dès réception de la présente note, il convient d'établir la liste des magistrats devant faire l'objet d'une évaluation.

2. Les chefs de juridiction doivent veiller à ce que ces magistrats disposent très rapidement de l'annexe n° 1.

3. Le magistrat remplit l'annexe n° 1 décrivant ses activités au cours de la période considérée et les actions de formation suivies.

4. Entretien entre le magistrat et le chef de juridiction (ou le chef de cour pour les magistrats en fonction dans une cour d'appel).

Si l'entretien a lieu avec un chef de tribunal, établissement par celui-ci de l'annexe n° 2 (résumé de l'entretien d'évaluation, appréciations littérales et analytiques, avis sur les fonctions auxquelles il est apte, sur ses besoins de formation).

5. Envoi des annexes 1 et 2 à la cour d'appel.

6. Dans le même temps, les chefs de cour sollicitent les avis des magistrats ayant eu à connaître de l'activité professionnelle de l'intéressé (annexe 3) et, dans l'hypothèse d'une nomination récente dans le ressort, recueilleront des éléments auprès du chef de cour d'origine (annexe 3).

7. Le chef de cour établit l'évaluation provisoire et adresse l'ensemble : (évaluation, annexes 1 et 2, et le cas échéant l'annexe 3) au magistrat concerné qui dispose de 8 jours pour formuler d'éventuelles observations.

Il importe de veiller à l'établissement d'une date certaine de remise de ces documents au magistrat intéressé en raison des délais de recours.

8. Si aucune observation n'est présentée, l'évaluation provisoire constitue l'évaluation définitive. L'ensemble des imprimés, établis en un seul exemplaire pour les évaluations ne comportant pas de présentation au tableau d'avancement et en double exemplaire pour la présentation au tableau, sera transmis à la direction des services judiciaires, sous-direction de la magistrature – bureau de la déontologie et des affaires générales (A2) – avant le 1^{er} février 2005.

9. En cas d'observations, l'évaluation définitive est portée à la connaissance de l'intéressé après modification éventuelle, puis adressée à la direction des services judiciaires dans les mêmes conditions, avant le 1^{er} février 2005.

ANNEXES

1.3. Contestation de l'évaluation

Aux termes de l'article 12-1 de la loi organique, le magistrat qui conteste l'évaluation définitive de son activité professionnelle peut, s'il le souhaite, saisir la commission d'avancement dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'évaluation définitive (art. 21 du décret précité du 7 janvier 1993, modifié). Cette contestation est adressée par la voie hiérarchique. Après avoir recueilli les observations de l'intéressé et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission émet un avis motivé versé au dossier du magistrat.

Cet avis ne se substitue pas à l'évaluation qui fait l'objet de la contestation.