

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2013

suivi de : « La contribution des conseils de justice  
à la séparation des pouvoirs »

Actes de la conférence internationale organisée à l'occasion  
du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature

Conseil supérieur de la magistrature

21 boulevard Haussmann 75009 Paris

Tél. : 01 53 58 48 40 – télécopie : 01 53 58 48 99  
courriel : [csm@justice.fr](mailto:csm@justice.fr)

[www.conseil-superieur-magistrature.fr](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr)

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2014

ISBN : 978-2-11-009763-7

# Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE / RAPPORT D'ACTIVITÉ</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE I    Organisation budgétaire et moyens du Conseil</b>	<b>11</b>
<b>Section 1</b> L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature : une avancée significative	13
<b>Section 2</b> Une gestion du budget marquée par la maîtrise des dépenses	14
<b>CHAPITRE II    La nomination des magistrats</b>	<b>19</b>
<b>Section 1</b> Les grandes caractéristiques du corps judiciaire	21
A. – État des effectifs globaux	21
B. – Place des femmes dans la magistrature	27
<b>Section 2</b> Le fonctionnement des formations	34
<b>Section 3</b> Pouvoir de proposition de la formation du siège	38
A. – La maîtrise des délais d'examen des propositions de nomination	39
B. – Procédure d'examen des candidatures	43
C. – Une transparence accrue	49
D. – Nominations réalisées en 2011, 2012 et 2013	49
<b>Section 4</b> Saisine pour avis des formations du siège et du parquet	60
Sous-section 1 Une activité soutenue	62
A. – Nombre de propositions examinées par les formations du Conseil	62
B. – Délai d'examen des propositions	63

Sous-section 2 Généralisation des procédures de transparence	64
Sous-section 3 Le dialogue avec la Direction des services judiciaires	66
A. – Le dialogue au titre des bonnes pratiques	67
B. – Les autres instruments formels du dialogue : recommandations, signalements, sursis à avis, retraits	71
<b>Section 4</b> Le contenu des avis émis en 2013	74
Sous-section 1 Les critères définis par le Conseil supérieur de la magistrature	74
Sous-section 2 Le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la mise en œuvre de ces critères par le CSM	88
Sous-section 3 Les avis non conformes rendus par le CSM Siège	89
Sous-section 4 Les avis défavorables et les avis favorables sous condition rendus par le CSM parquet	94
A. – Les avis défavorables	94
B. – Les avis favorables sous condition	99
<b>Section 5</b> Les juges de proximité	100
<b>CHAPITRE III Saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables</b>	105
<b>Section 1</b> La saisine directe : une procédure désormais bien installée	107
A. – Des justiciables en demande de réponses et d'explications	107
B. – Une saisine du Conseil mieux connue	108
C. – L'évolution des pratiques des commissions d'admission des requêtes	115
<b>Section 2</b> Requêtes des justiciables et obligations déontologiques des magistrats	118
A. – Les plaintes des justiciables au sujet des classements sans suite	118
B. – L'impartialité, motivation principale des plaintes dirigées contre les juges	126

<b>Section III</b>	Le dispositif de plaintes des justiciables devant le Conseil de la magistrature du Québec	135
A. – Présentation du Conseil de la magistrature du Québec	135	
B. – La procédure de traitement des plaintes	137	
Conclusion	148	
<b>CHAPITRE IV Discipline des magistrats</b>		151
<b>Section 1</b>	L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature en 2013	153
A. – Interdiction temporaire d'exercer	153	
B. – Décisions rendues au fond	153	
<b>Section 2</b>	Questions de procédure	156
A. – Les conditions de déroulement de l'enquête administrative préalable	156	
B. – L'audition du magistrat par l'autorité hiérarchique avant le déclenchement des poursuites disciplinaires	162	
C. – Les compléments d'expertise ordonnés par le Conseil supérieur de la magistrature	163	
<b>Section 3</b>	Éléments de jurisprudence	164
A. – Les retards dans l'exercice des fonctions	164	
B. – Le comportement du magistrat	170	
C. – La question particulière des addictions	178	
<b>CHAPITRE V Les missions transversales du Conseil</b>		181
<b>Section 1</b>	La formation plénière	183
A. – Première saisine du 25 février 2013	183	
B. – Deuxième saisine en date du 25 mars 2013	190	
C. – Troisième saisine en date du 25 avril 2013	191	
<b>Section 2</b>	Les missions d'information dans les cours d'appel	193
A. – Définition et objectifs des missions	193	
B. – Déroulement des missions en 2013	194	
<b>Section 3</b>	Les relations extérieures	198
A. – L'accueil de personnalités ou de délégations étrangères	198	

B. – Les rencontres institutionnelles du Conseil	200
C. – Les missions du Conseil à l'étranger	201
D. – Les interventions extérieures de membres du Conseil à l'occasion de manifestations et colloques	203
E. – Le réseau européen des conseils de justice (RECJ)	203
<b>Section 4</b> Les groupes de travail	<b>206</b>
A. – Groupe de travail sur le Cycle supérieur d'administration de la justice (CSAJ)	206
B. – Groupe de travail sur la parité	206
C. – Groupe de travail sur la déontologie	206
<b>DEUXIÈME PARTIE / « LA CONTRIBUTION DES CONSEILS DE JUSTICE À LA SÉPARATION DES POUVOIRS »</b>	<b>209</b>
<b>ANNEXE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ</b>	<b>383</b>
Composition du Conseil supérieur de la magistrature	385
Décisions et avis du Conseil en matière disciplinaire 2013	387

# / INTRODUCTION

Aux termes de l'article 20 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, le Conseil supérieur de la magistrature publie tous les ans le rapport d'activité de chacune de ses formations. Comme en 2011, le parti pris dans la rédaction du présent rapport est de refléter l'unité du Conseil et du corps de la magistrature.

Ce rapport est le troisième depuis l'entrée en vigueur de la réforme et l'entrée en fonction, le 3 février 2011, pour quatre ans, des membres qui le composent actuellement. Il conserve l'esprit du précédent rapport d'activité, conçu comme un outil de travail et de transparence pour toute la magistrature.

Dans sa première partie, il présente, dans un premier chapitre, le budget et les moyens du Conseil. Le deuxième chapitre rend compte de l'activité des formations en matière de nomination, en rappelant les principales caractéristiques du corps judiciaire et en décrivant l'évolution des pratiques du Conseil. Le troisième chapitre examine les requêtes des justiciables au regard des obligations déontologiques des magistrats et expose les méthodologies de travail des commissions d'admission des requêtes. Le quatrième chapitre analyse les décisions disciplinaires rendues par les formations. Un cinquième chapitre rend compte des missions transversales du Conseil.

La seconde partie du rapport comporte les actes de la conférence organisée à l'occasion du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature, les 24 et 25 octobre 2013 à la Cour de cassation sur le thème : «*la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs*». Ces actes sont suivis d'une synthèse réalisée par Monsieur Frédéric Tibergien, Conseiller d'Etat, qui reprend les grandes questions soulevées lors de cette conférence, pour mettre en perspective la réforme du CSM annoncée par le président de la République début 2014. Les termes de cette synthèse ont été approuvés par le Conseil.



/ PREMIÈRE PARTIE

# RAPPORT D'ACTIVITÉ



# / CHAPITRE I

## Organisation budgétaire et moyens du Conseil



## / Section 1

### L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE : UNE AVANCÉE SIGNIFICATIVE

La loi organique du 22 juillet 2010, concrétisant la volonté du législateur de renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, a modifié la loi du 5 février 1994, en prévoyant dans un nouvel article 12 que «*l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances*». Dans sa décision 2010-611 DC du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a souligné «*qu'en conférant au Conseil supérieur de la magistrature, l'autonomie budgétaire, le législateur a entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce Conseil*».

Il était en effet peu compatible avec l'esprit de la réforme constitutionnelle que le Directeur des services judiciaires du ministère de la Justice, responsable du programme «*Justice judiciaire*», continuât à fixer les crédits du Conseil tout en établissant les propositions de nomination de magistrats.

Les résultats des discussions avec les pouvoirs publics tout au long de l'année 2011 ont abouti à une autonomie partielle, considérée comme une étape vers une réelle autonomie budgétaire. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le budget du Conseil supérieur de la magistrature constitue le programme autonome 335 «*Conseil supérieur de la magistrature*» de la Mission «*justice*» dont le responsable est le premier président de la Cour de cassation, président de la formation plénière et président de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège, délégation étant donné pour l'engagement des dépenses au secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature.

Le budget du Conseil n'est donc plus un des budgets opérationnels du programme 166 «*Justice judiciaire*» (BOP) et l'institution de ce programme autonome au sein de la mission «*Justice*» a eu pour effet de sanctuariser le budget du Conseil.

L'exercice budgétaire 2013 a de nouveau montré les bienfaits de cette autonomie.

Elle permet au Conseil supérieur de la magistrature de faire valoir directement ses demandes budgétaires auprès des services du

ministère de l'Économie et des Finances, au cours de réunions auxquelles participe le secrétaire général du Conseil.

Elle met en mesure le premier président de la Cour de cassation, par les auditions devant les commissions des finances des assemblées, de porter directement à la connaissance de la représentation nationale les problématiques relatives au Conseil, et plus largement, à l'institution judiciaire.

La taille modeste du programme 335 le plus petit dans la nomenclature budgétaire a nécessité une gestion et une prévision rigoureuse, tant pour le titre 2 que le titre 3 (section 2).

Toutefois, les risques au regard de la soutenabilité du budget du Conseil sont compensés par les dispositions des lois de finances qui permettent des reports dérogatoires à ceux susceptibles d'intervenir habituellement, limités à 3 %.

C'est ainsi qu'en application de l'article 70 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, le Conseil a bénéficié, de 2012 à 2013, du report de l'ensemble des sommes qui n'avaient pas été utilisées au cours de l'année 2012. Il s'agissait de celles prévues pour le paiement des loyers du nouveau siège du Conseil, mais non engagées en raison de l'absence de déménagement en 2012.

En application de l'arrêté du 28 mars 2013 portant report de crédits, le Conseil supérieur de la magistrature a ainsi pu bénéficier du report, en autorisations d'engagement de 731 753 euros et, en crédits de paiement, de 765 669 euros.

Cette faculté de report de crédits d'un exercice sur l'autre permet de favoriser une gestion prudente et rigoureuse, sans crainte que les sommes non engagées ne soient définitivement perdues. Pour l'année 2014, l'article 69 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, a prévu le même dispositif pour le report des sommes non utilisées.

## / Section 2

### UNE GESTION DU BUDGET MARQUÉE PAR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

Alors que les ressources disponibles pour le titre 3 étaient pour l'année 2013 de 6 113 175 euros en autorisation d'engagements et de 2 567 021 euros en crédits de paiement, en tenant compte

des reports de crédits mentionnés ci-dessus, la consommation finale a été en de 4 194 621 en autorisation d'engagements et de 1 167 839 euros en crédits de paiement.

Cet écart entre les sommes disponibles et les sommes utilisées résulte des trois facteurs principaux :

- le report de crédits de 765 669 euros (en crédits de paiement) en application de l'arrêté du 28 mars 2013, qui a abondé le titre 3 du budget du Conseil. Aux termes de la loi de finances, ce déplafonnement était justifié par les perspectives de transfert du siège du Conseil ;
- les conditions avantageuses de la prise à bail du nouveau site du Conseil et des prestations d'entretien et de surveillance du site, par rapport aux prévisions budgétaires retenues dans la loi de finances pour 2013, qui résultaient des modèles habituels pour des sites de même taille. À cet égard, il y a lieu de souligner que la prise à bail s'est opérée dans le strict respect des critères fixés par France Domaine ;
- l'hébergement et l'exploitation des sites internet et intranet du Conseil ont fait l'objet d'un nouveau marché au cours de l'année 2013. En revanche, la refonte des logiciels métiers, résultant des nouvelles méthodologies de travail du Conseil, a été reportée de 2013 à 2014. Le budget prévu à cet effet, qui n'a donc pas été consommé, est reporté sur l'exercice 2014.

#### › La consommation des crédits de fonctionnement courant (titre 3)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de structure	15 409	17 028	27 816	59 647	24 753	313 247	339 824	183 107	58 792	584 075
Dépenses d'activité dont frais de déplacement	294 276 201 166	334 615 166 434	343 402 204 151	383 364 190 887	430 875 270 684	468 199 258 263	389 085 177 596	258 028 154 286	349 402 139 950	441 899 150 515
Dépenses d'équipement	24 243	2743	13 080	38 599	57 458	39 313	43 774	122 330	21 931	73 077
Dépenses informatiques	31 069	72 441	9 648	47 121	34 940	52 759	124 192	74 232	45 582	68 788
<b>TOTAL</b>	<b>364 997</b>	<b>426 827</b>	<b>393 946</b>	<b>528 731</b>	<b>548 026</b>	<b>873 518</b>	<b>896 875</b>	<b>641 699</b>	<b>476 703</b>	<b>1 167 839</b>

L'augmentation des crédits de fonctionnement du Conseil, (en CP), s'explique principalement par la prise à bail de l'hôtel Moreau, dans lequel le Conseil a transféré son siège à compter du 17 juin 2013. Il se justifie également par l'organisation du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature, les 24 et 25 octobre 2013.

Le siège du Conseil supérieur de la magistrature avait été provisoirement transféré, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2011, du 15 quai Branly

(locaux appartenant à la présidence de la République), où il était installé depuis 1953, dans des locaux dépendant des services du Premier ministre, au 20, avenue de Ségur, Paris vi<sup>e</sup>.

En juin 2013, le Conseil a, de nouveau, transféré son siège, pour s'installer à l'hôtel Moreau-Lequeu, sis 21, boulevard Haussmann, Paris ix<sup>e</sup>, en raison d'importants travaux entrepris sur le «site Ségur».

Le bail a été signé pour une durée de cinq ans, le Conseil ayant vocation, courant 2018, à s'installer durablement dans une des parties des locaux laissés vacants par le tribunal de grande instance de Paris, après son transfert dans la ZAC des Batignolles.

S'agissant de l'augmentation des frais de déplacement, ils sont liés à deux missions d'information dans des juridictions d'outre-mer. Enfin, les dépenses informatiques portent sur la passation d'un nouveau marché relatif à l'hébergement et l'exploitation des sites internet et intranet du Conseil.

#### › Les crédits de personnel

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
560 526	539 500	727 026	1 231 665	1 460 748	1 348 369	1 972 180	2 047 307	2 440 365	2 373 439

Le titre 2 prend en compte la rémunération des 22 membres du Conseil supérieur de la magistrature, régie par le décret n° 2011-2061 du 30 décembre 2011 modifiant le décret n° 95-735 du 10 mai 1995, de même que celle des 22 ETPT du secrétariat général (magistrats et fonctionnaires).

Sur un plafond d'emploi de 22 ETPT, l'effectif du secrétariat général a été, pour l'année 2013, de 18,6. Le secrétariat général, placé sous l'autorité du secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, est organisé en cinq pôles :

- budget et marchés publics ;
- nomination des magistrats ;
- traitement des plaintes des justiciables ;
- discipline des magistrats ;
- missions dans les juridictions et coopération internationale.

Ainsi que l'annonçait le rapport d'activité pour l'année 2012, l'année 2013 a permis de mettre en œuvre le rehaussement indemnitaire de la rémunération des fonctionnaires (greffier en chef, greffier, secrétaire administratif et adjoint administratif), analogue à celui existant au sein du ministère de la Justice.

Malgré cette évolution indemnitaire, la consommation du titre 2 pour l'année 2013 est inférieure à celle de l'année 2012.

Cette baisse tient à ce que l'ensemble des 22 ETPT du secrétariat général n'ont pas été pourvus au cours de l'année 2013. Elle s'explique également par la décision du premier président de la Cour de cassation, responsable de programme, d'interrompre, comme pour l'année 2012, les indemnités des membres du Conseil durant le mois d'août, le Conseil ne s'étant pas réuni au cours de cette période.



## / CHAPITRE II

### La nomination des magistrats



Les attributions des formations du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination de magistrats s'exercent selon deux modalités :

- un pouvoir de proposition qui ne concerne que la formation compétente pour les magistrats du siège. Les postes concernés sont ceux de la Cour de cassation (premier président, présidents de chambre, conseillers, conseillers en service extraordinaire, conseillers référendaires et auditeurs), de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance. Pour ces postes, le CSM propose au président de la République de nommer le candidat qu'il a retenu ;
- l'émission d'un avis qui porte sur la nomination des autres magistrats du siège et de tous les magistrats du parquet. Le ministre de la Justice dispose pour tous ces postes du pouvoir de proposition (voir page 61 et suivants sur la nature juridique des avis émis par le Conseil).

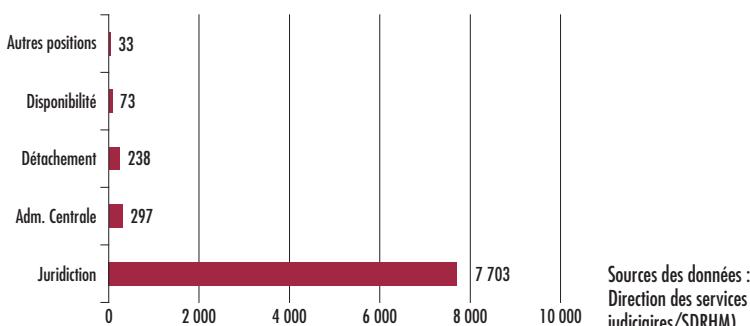
## / Section 1 LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DU CORPS JUDICIAIRE

### A. – État des effectifs globaux

Au 31 décembre 2013, l'effectif global de magistrats est de 8 355. Ce chiffre est en baisse par rapport au 31 décembre 2012 (8 407), et par rapport au 31 décembre 2011 (8 442).

Ce chiffre de 8 355 est réparti de la manière suivante :

- 7 703 en juridiction et 297 en administration centrale (297 au 31 décembre 2012). Sur les 7 703 magistrats en juridiction, 88 sont maintenus en activité en surnombre (102 au 31 décembre 2012) ;
- 238 en détachement (3 % du corps) et 73 en disponibilité (1 % du corps). 33 sont dans d'autres positions administratives (exemples : congé parental, congé longue durée).



Le tableau ci-dessous permet de suivre, dans la longue durée, l'évolution du nombre des magistrats en activité. Après le pic atteint en 2009, la baisse se poursuit au cours de l'année 2013.

Par ailleurs, le nombre de magistrats exerçant des fonctions en dehors du corps baisse par rapport à l'année 2012 : le constat réalisé dans le rapport d'activité pour l'année 2012 ne peut qu'être réitéré. Il montre la difficulté pour l'institution de dégager des possibilités d'expérience extérieure.

Ce constat ne manque d'inquiéter alors même qu'il importe pour le rayonnement de la magistrature que ses membres puissent exercer en dehors du corps judiciaire dans les différentes institutions de l'État.

Or, cette proportion devrait augmenter à l'avenir du fait de l'entrée en vigueur de l'article 76-4 de l'ordonnance statutaire dans sa rédaction issue de loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 qui dispose que «*pour accéder aux emplois placés hors hiérarchie, les magistrats doivent accomplir, après au moins quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire, une période dite de mobilité statutaire au cours de laquelle ils ne peuvent exercer de fonctions d'ordre juridictionnel*». L'article 76-5 du même texte prévoit toutefois que cette disposition «*n'est pas applicable aux magistrats justifiant de sept années au moins d'activité professionnelle avant leur entrée dans le corps judiciaire*».

Cette obligation de mobilité n'est applicable qu'aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter de septembre 2008, c'est-à-dire aux magistrats éligibles au détachement à partir de septembre 2012.

Le rapport d'activité pour l'année 2012 a rappelé que cette disposition impose d'anticiper l'augmentation du nombre des détachements dans le corps judiciaire et de formaliser rapidement les éléments d'une politique de détachement. Force est de constater qu'une circulaire du 27 novembre 2013 du garde des Sceaux a présenté aux magistrats la procédure commune à l'ensemble des situations de détachements et de mises à disposition.

Toutefois, au-delà de cette circulaire sur ces aspects procéduraux, manque encore une vision globale de la politique de détachement clairement exprimée auprès des magistrats.

Il y a lieu de rappeler, s'agissant de la mobilité statutaire que l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit que :

«La mobilité statutaire est accomplie :

- «a) Auprès d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ;
- «b) Auprès d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ;
- «c) Auprès d'une institution ou d'un service de l'Union européenne, d'un organisme qui lui est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un État étranger.»

Le rapport d'activité pour l'année 2012 rappelait que la détermination de cette offre nécessitera une coordination entre la Direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature, l'accomplissement de cette mobilité étant subordonné à l'avis du Conseil. Elle supposera aussi de diffuser une information plus large auprès des magistrats.

Cette politique devra, au retour d'un détachement, valoriser les expériences acquises à l'extérieur du corps judiciaire pour en faire bénéficier les juridictions.

Le Conseil rappelle pour l'année 2013 que la coordination entre la Direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature demeure indispensable.

Au 1 <sup>er</sup> septembre année N	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>A Magistrats en activité</b>	7 206	7 382	7 586	7 718	7 950	8 070	8 208	8 187	8 080	7 959	7 916
<b>B Magistrats maintenus en activité en surnombre</b>	49	50	47	50	45	51	61	71	92	101	92
<b>C Effectifs réels des magistrats en activité (A+B)</b>	<b>7 255</b>	<b>7 432</b>	<b>7 633</b>	<b>7 768</b>	<b>7 995</b>	<b>8 121</b>	<b>8 269</b>	<b>8 258</b>	<b>8 172</b>	<b>8 060</b>	<b>8 008</b>
<b>D Magistrats en détachement</b>	221	245	218	221	228	217	215	247	253	252	240
<b>E Magistrats en disponibilité</b>	77	79	71	80	88	90	83	83	74	70	73
<b>F Magistrats en congé parental</b>	21	15	7	11	13	15	15	12	13	18	23
<b>G Magistrats en congé de longue durée</b>	16	21	20	25	16	21	15	19	12	12	13
<b>H TOTAL</b>	<b>7 590</b>	<b>7 792</b>	<b>7 949</b>	<b>8 105</b>	<b>8 340</b>	<b>8 464</b>	<b>8 597</b>	<b>8 619</b>	<b>8 524</b>	<b>8 412</b>	<b>8 357</b>

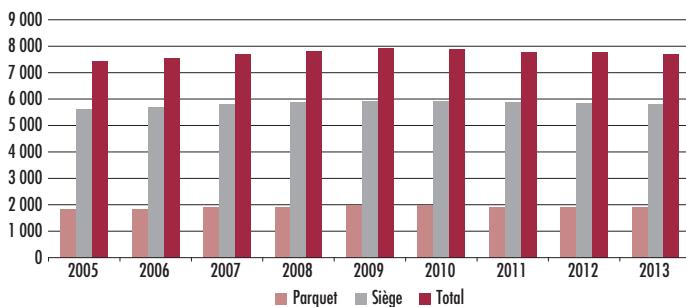
Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

## 1. Effectif total des magistrats en juridiction (y compris la Cour de cassation)

Au 31 décembre 2013, l'effectif total des magistrats en juridiction (y compris à la Cour de cassation) était de 7 703 (5 807 au

siège, soit 75,38%, 1 896 au parquet, soit 24,61%) contre 7 763 au 31 décembre 2012. Pour la quatrième année consécutive, l'effectif total des magistrats en juridiction est en baisse et le nombre d'emplois vacants devenu supérieur à 300.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Parquet	1 822	1 850	1 899	1 931	1 990	1 970	1 920	1 909	1 896
Siège	5 613	5 703	5 806	5 886	5 931	5 932	5 863	5 854	5 807
Total	7 435	7 553	7 705	7 817	7 921	7 902	7 783	7 763	7 703



Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

La répartition des effectifs entre siège et parquet (hors Cour de cassation), équivalents à 7 434 magistrats, reste sensiblement inchangée depuis 2005, avec 5 592 magistrats du siège, soit 75,22% (75,40% en 2012) et 1 842 magistrats du parquet (soit 24,77%)

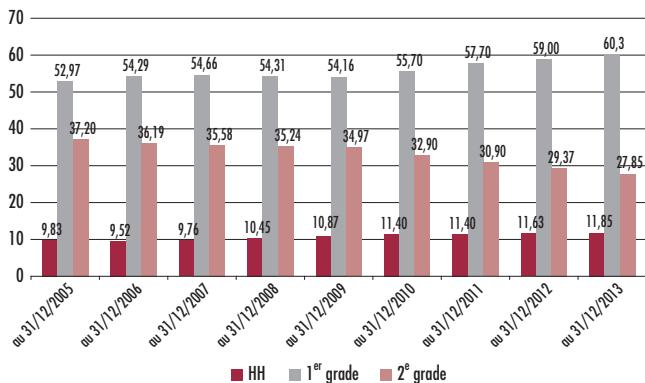
S'agissant de la répartition des magistrats dans les juridictions, 1 866 magistrats exercent leur fonction dans une cour d'appel (1 417 au siège, 449 au parquet), et 5 568 magistrats dans les tribunaux de grande instance (4 175 au siège, 1 393 au parquet). Autrement dit, 25,33% des magistrats (hors Cour de cassation) exercent leur fonction dans une cour d'appel et 74,67% dans des tribunaux de grande instance.

## 2. Évolution de la structure des emplois par grade

La structure des emplois de magistrats continue à se modifier avec le maintien des tendances constatées dans le rapport d'activité pour l'année 2012 : baisse régulière de la proportion des magistrats du 2<sup>nd</sup> grade et augmentation continue de la proportion d'emplois du 1<sup>er</sup> grade et des emplois hors hiérarchie. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2014,

11,85 % des magistrats sont hors hiérarchie, 60,30 % au 1<sup>er</sup> grade et 27,85 % au 2<sup>nd</sup> grade.

#### › Évolution de la structure des emplois/total des magistrats



Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

### 3. Positions d'emploi

#### › État des positions d'emploi

Positions d'emplois	Plein temps	Temps partiel					Total temps partiel
		Taux à 50 %	Taux à 60 %	Taux à 70 %	Taux à 80 %	Taux à 90 %	
Total	7 553	47	20	4	354	22	447
%	NB	0,59 %	0,25 %	0,05 %	4,43 %	0,28 %	5,59 %

Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

Malgré la féminisation du corps, la proportion d'emplois à temps partiel y reste très limitée.

### 4. Anticipation des départs en retraite

Selon les prévisions, le nombre de magistrats admis à faire valoir leur droit à la retraite est en augmentation.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le nombre de magistrats de plus de 65 ans est de 242, alors qu'il était de 244 au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et de 192 au 1<sup>er</sup> janvier 2012. 1 215 magistrats ont entre 60 et 64 ans alors que ce nombre était de 1 197 au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 1 191 au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

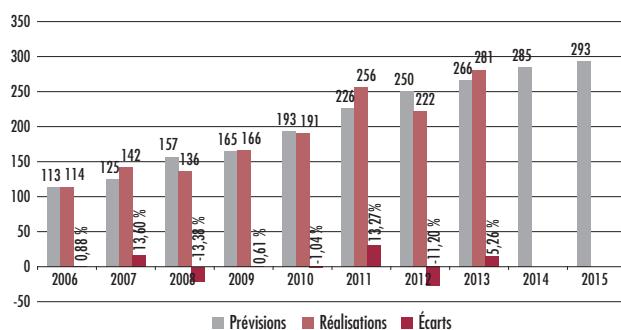
Les règles d'admission à la retraite des magistrats résultent du premier alinéa de l'article 76 de l'ordonnance du 22 décembre

1958 en vertu duquel «sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-sept ans».

Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire modifié par la loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 prévoit que, par dérogation à cet article 76, la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1956 est fixée :

- 1) pour les magistrats nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1951, à 65 ans ;
- 2) pour les magistrats nés entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 1951, à 65 et quatre mois ;
- 3) pour les magistrats nés en 1952, à 65 ans et neuf mois ;
- 4) pour les magistrats nés en 1953, à 66 ans et deux mois ;
- 5) pour les magistrats nés en 1954, à 66 ans et sept mois ;

#### › Evolution des départs en retraite



Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

Les prévisions de départs pour 2013 et 2014, en augmentation, tiennent compte des retraites par limite d'âge (RLA) et des retraites sur demande (RSD)<sup>1</sup>.

## 5. Répartition des magistrats par tranche d'âge

Pour l'ensemble des magistrats, la moyenne d'âge est de 47,8 ans en 2013 contre 47,7 ans en 2012.

<sup>1</sup> Ces prévisions de départs sont en effectifs réels et non en ETPT : les chiffres sont décimaux parce que les prévisions sont calculées en multipliant les taux de départs (nombres décimaux) par le nombre de magistrats par tranche d'âge.

Elle s'établit pour les magistrats du siège à 48,7 ans (48,6 ans en 2012).

Elle est de 45,4 ans pour les magistrats du parquet (45,2 ans en 2012).

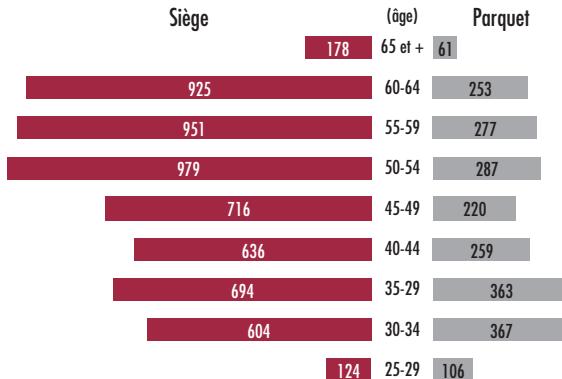
Pour les magistrats hors hiérarchie, la moyenne d'âge est de 60,2 ans (60,2 ans en 2012).

Elle est de 50,1 ans pour le 1<sup>er</sup> grade (50,5 ans en 2012).

Elle est de 37,6 ans pour le 2<sup>nd</sup> grade (37,1 ans en 2012).

## 6. Répartition des magistrats par tranche d'âge avec distinction siège/parquet

› Pyramide des âges – Ensemble du corps (base de 8 000 – état au 1<sup>er</sup> janvier 2014)



Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

## B. – Place des femmes dans la magistrature

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les femmes représentent 61,59 % des effectifs de la magistrature (5 146 sur 8 355) contre 60,5 % en 2012 (5 088 sur 8 407) et 59,4 % en 2011 (5 015 sur 8 442). À l'inverse, les hommes représentent 38,41 % (3 209 sur 8 355) contre 39,5 % en 2012 (3 319 sur 8 407) et 40,6 % en 2011 (3 427 sur 8 442).

La tendance à l'accroissement de la place des femmes dans la magistrature se constate cette année encore.

## 1. Répartition hommes/femmes dans la promotion 2013 de l'ENM (*extrait document ENM*)

La proportion des femmes dans la promotion 2013 atteint 72,51 %, dont 76,24 % au 1<sup>er</sup> concours. Cette proportion était de 80,66 % en 2012, dont 86,93 % au 1<sup>er</sup> concours.

Cette donnée statistique doit être relevée, marquant une augmentation notable de la part des hommes à l'entrée à l'École nationale de la magistrature, s'agissant tout particulièrement du premier concours (23,76 % pour la promotion 2013, contre 13,1 % pour la promotion 2012).

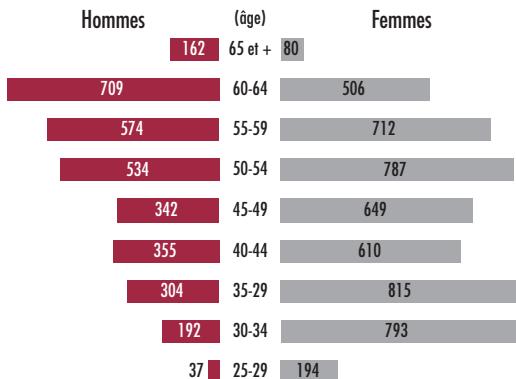
	Promotion 2013		1 <sup>er</sup> concours		2 <sup>e</sup> concours		3 <sup>e</sup> concours		18-1	
	Femmes	Hommes	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Femmes	182	69	27,49 %	72,51 %	138	76,24 %	15	68,18 %	/	/
Hommes					43	23,76 %	7	31,82 %	/	/
TOTAL	251	251	100 %	100 %	181	100 %	22	100 %	/	/
									48	100 %

## 2. Répartition homme/femme par tranche d'âge

Par tranche d'âge, la place des femmes représente :

- 33,05 % de la tranche d'âge de plus de 65 ans ;
- 41,64 % de la tranche comprise entre 60 à 64 ans ;
- 55,36 % de la tranche comprise entre 55 à 59 ans ;
- 59,57 % de la tranche comprise entre 50 à 54 ans ;
- 65,48 % de la tranche comprise entre 45 à 49 ans ;
- 63,21 % de la tranche comprise entre 40 à 44 ans ;
- 72,83 % de la tranche comprise entre 35 à 39 ans ;
- 80,50 % de la tranche comprise entre 30 à 34 ans ;
- 83,98 % de la tranche comprise entre 25 à 29 ans.

› Pyramide des âges – Ensemble du corps (base de 8 355 – état au 1<sup>er</sup> janvier 2014)



Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

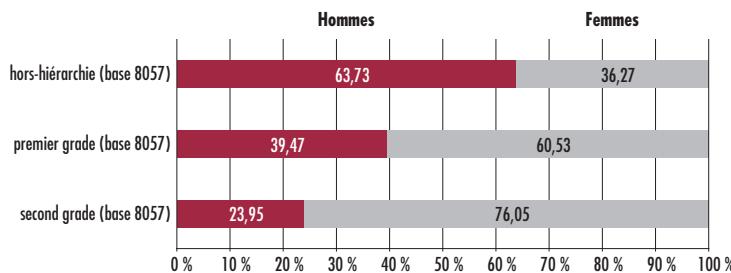
Si les femmes restent encore provisoirement minoritaires dans la tranche d'âge comprise entre 60 et plus de 65 ans, elles sont désormais majoritaires dans toutes les autres tranches d'âge, y compris celle de 55 à 59 ans. Elles représentent même plus des deux tiers du corps de la magistrature dans les tranches d'âge comprises entre 25 et 49 ans. Cette évolution est d'une telle ampleur que les femmes composent aujourd'hui plus de 80 % du corps de la magistrature dans les tranches d'âge comprises entre 25 et 34 ans.

À cet égard, si la moyenne d'âge des magistrats est de 47,8 ans, cette moyenne est de 51,3 pour les hommes et de 45,7 pour les femmes. Cet écart reste sensiblement le même que celui enregistré au 1<sup>er</sup> janvier 2013, puisque si la moyenne d'âge du corps judiciaire était de 47,7 ans (au lieu de 47,4 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2012), celle des hommes était de 51,2 ans et celle des femmes de 45,4 ans.

### 3. Répartition homme femme par tranche d'âge et par grade

De manière générale, la répartition homme/femme par grade s'établit de la manière suivante au 1<sup>er</sup> janvier 2014 :

#### › Représentation H/F par grade – effectif global de chaque grade

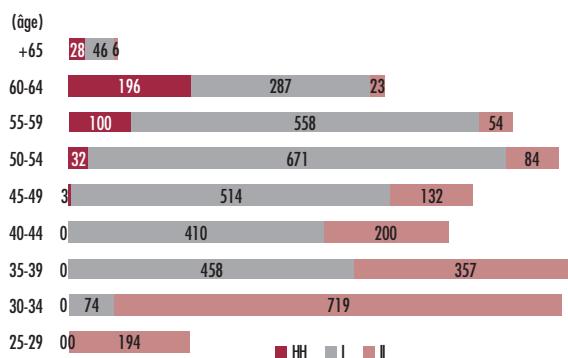


Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM.

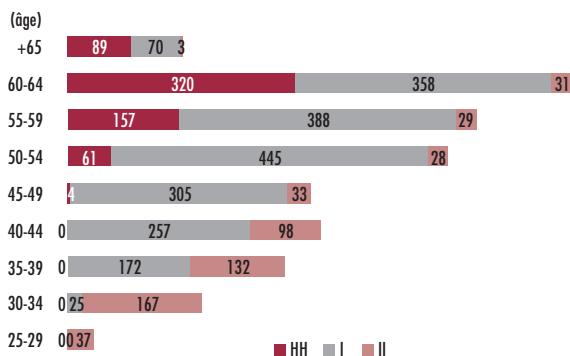
La part des femmes dans les effectifs hors hiérarchie augmente sensiblement : 36,27 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014, contre 34,1 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 31,10 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> grades, la part des femmes est largement majoritaire, en augmentation par rapport à 2013 : 60,53 % de femmes au 1<sup>er</sup> grade au lieu de 58,90 % en 2013 et 76,05 % de femmes au 2<sup>nd</sup> grade au lieu de 75,40 % en 2013.

#### › Pyramide des âges par grade – femmes (base de 5 146 – état au 1<sup>er</sup> janvier 2014)



› Pyramide des âges par grade – hommes (base de 3 209 – état au 1<sup>er</sup> janvier 2014)



#### 4. Répartition homme/femme par grade au siège et au parquet

Les statistiques révèlent un contraste dans la répartition homme/femme, entre le siège et le parquet.

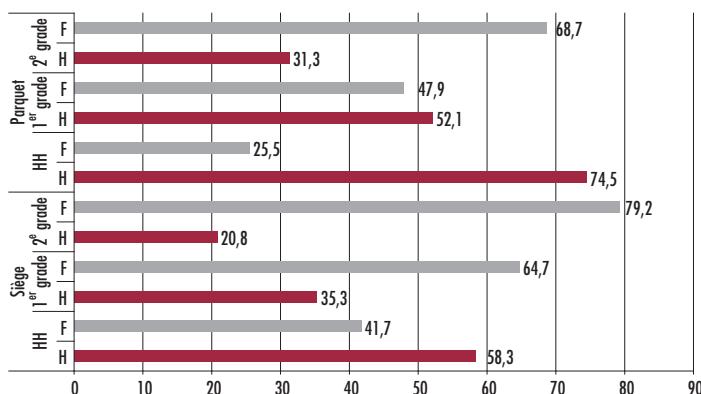
Au siège, les femmes sont majoritaires au 1<sup>er</sup> grade (64,7 %) et au 2<sup>nd</sup> grade (79,2%). Pour la hors-hiéarchie, la part des femmes est en progression constante, 35,6 % en 2011, 39,9 % en 2012 et 41,7 % en 2013.

En revanche, l'on constate au parquet que si les femmes sont majoritaires au 2<sup>nd</sup> grade (68,7%), leur part reste minoritaire pour la hors-hiéarchie (25,5%), mais également au 1<sup>er</sup> grade (47,9 % en 2013 contre 45,4 % en 2012).

Il y a lieu de noter que la part des femmes pour les fonctions hors-hiéarchie au parquet, est passée de 22,5 % en 2012 à 25,5 % en 2013. Cette augmentation notable s'explique en partie par une politique volontariste de la chancellerie.

Il n'en demeure pas moins que le «bloc de résistance» identifié dans le rapport d'activité pour l'année 2012, subsiste. Les contraintes liées à l'activité du parquet semblent freiner la féminisation dans les fonctions du parquet HH et au 1<sup>er</sup> grade.

› Comparatif H/F par grade – effectif total de chaque grade – ventilation siège/parquet

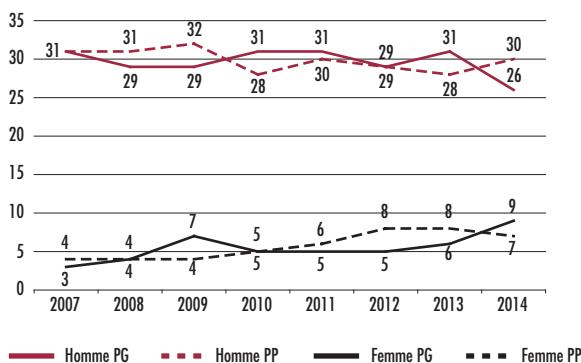


## 5. Répartition homme/femme pour les postes de chefs de Cour et de juridiction

*Répartition homme-femme pour les postes de premier président et de procureur général*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013 :

- 81,08% des premiers présidents sont des hommes, pour 18,91% de femmes;
- 74,28% des procureurs généraux sont des hommes, pour 25,71% de femmes.

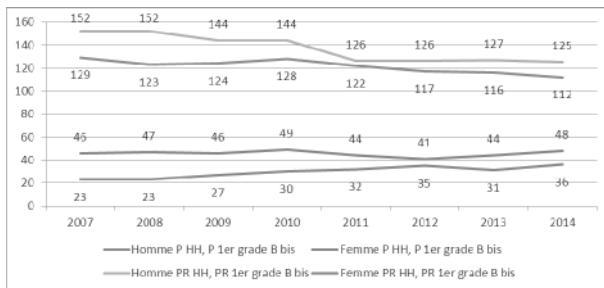


Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM données au 1<sup>er</sup> janvier de l'année  
Situation au 1<sup>er</sup> janvier des années 2007 à 2014.

### *Répartition homme/femme pour les postes de président et procureur*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le nombre total d'hommes exerçant la fonction de président est de 112 dont 40 hors hiérarchie et 72 au 1<sup>er</sup> grade. Le nombre total de femmes exerçant la même fonction est de 48 dont 11 hors hiérarchie et 37 au 1<sup>er</sup> grade.

70% des présidents sont donc des hommes et 30% des femmes.

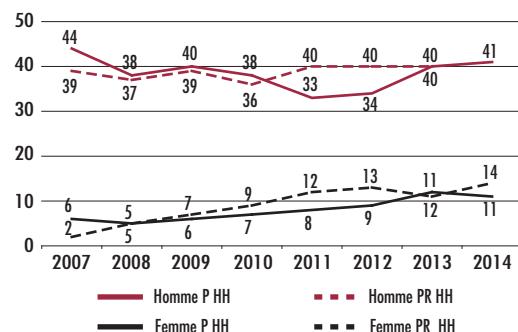


Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM données au 1<sup>er</sup> janvier de l'année

### *Répartition homme/femme pour les postes de président et de procureur hors hiérarchie*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014 :

- 74,04 % de président hors hiérarchie sont des hommes, pour 25,92 % de femmes ;
- 78,84 % des procureurs hors hiérarchie sont des hommes, pour 21,15 % de femmes.

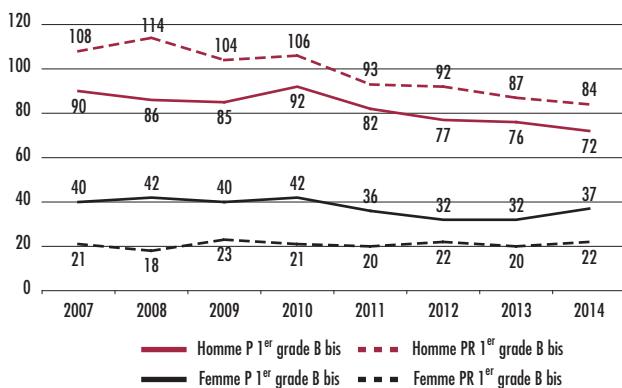


Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM données au 1<sup>er</sup> janvier de l'année

### *Répartition homme/femme pour les postes de président 1<sup>er</sup> grade et procureur 1<sup>er</sup> grade*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014 :

- 66,05 % de président 1<sup>er</sup> grade sont des hommes, pour 33,94 % de femmes ;
- 79,24 % des procureurs 1<sup>er</sup> grade sont des hommes, pour 20,75 % de femmes.



Sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM données au 1<sup>er</sup> janvier de l'année

## / Section 2 LE FONCTIONNEMENT DES FORMATIONS

Le fonctionnement des formations après la réforme du Conseil a été décrit avec précision dans le rapport d'activité pour l'année 2011 (Rapport d'activité 2011, page 36 et suivantes). Il y a lieu de s'y référer pour l'essentiel. En résumé, la fixation de l'ordre du jour par les présidents de formation, en application de la loi organique du 22 juillet 2010 et de l'article 35 du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature dans sa rédaction résultant du décret n° 2010-1637 du 23 décembre 2010, permet une totale maîtrise de leurs travaux par les formations.

Dans un souci de meilleure administration de la justice, leurs présidents s'emploient à exercer ce nouveau pouvoir en s'assurant que les propositions et les avis interviennent aussi rapidement que possible.

La conséquence de cette nouvelle maîtrise s'observe d'abord dans le nombre de séances. Sur ce point : il convient de distinguer les

réunions de travail hebdomadaires du Conseil (une journée pour le parquet, deux journées pour le siège) et des séances, régies par l'article 35 du décret du 9 mars 1994 précité, qui prévoient un ordre du jour formel arrêté par le Président de la formation et communiqué au ministre. L'article 35 dispose en effet que «*l'ordre du jour des séances au cours desquelles sont examinées les propositions de nomination formulées par le ministre de la Justice est arrêté huit jours avant la date à laquelle elles se tiennent. Le président de chaque formation inscrit à l'ordre du jour de chacune de ces séances les propositions de nomination transmises à cette fin par le ministre de la Justice. Le président peut, à la demande du ministre de la Justice, retirer de l'ordre du jour une ou plusieurs ses propositions.*

Pour l'ensemble de la période 2006-2010, la périodicité des séances était d'environ 9 par an pour la formation du siège et 7 par an pour la formation du parquet.

Pour ce qui concerne les séances portant sur l'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux, le nombre de séances a été :

- en 2011, de 15 pour le CSM Siège et 17 pour le CSM Parquet;
- en 2012, de 25 pour le CSM Siège et 31 pour le CSM Parquet.

En 2013, le CSM Siège a tenu 35 séances, dont 15 pour l'examen des transparencies et 20 pour l'examen des autres propositions présentées par le garde des Sceaux, de placement en détachement ou en disponibilité, de maintien en activité en surnombre ou de démission.

Ces séances s'ajoutent aux 18 séances organisées pour restituer les propositions de nomination relevant du pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature. Ce «*flux continu*» des séances au cours de l'année permet des nominations «*au fil de l'eau*» et ainsi de réduire le délai entre la délibération du Conseil et sa restitution au garde des Sceaux (voir tableaux p. 38, 40 à 42).

Le CSM Parquet a tenu 32 séances, dont 16 pour l'examen des transparencies et 16 pour l'examen des autres propositions précitées.

Le Conseil observe qu'en 2013 le fractionnement accru des propositions de nomination qu'il avait déploré en 2012, tout particulièrement au parquet (voir Rapport d'activité pour l'année 2012 p. 32 et s.), ne s'est pas reproduit en 2013, même si le nombre des transparencies reste plus élevé pour le parquet (12 contre 8 au siège). Cette différence s'explique par le fait que les postes du siège de la Cour de cassation, de même que ceux de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance, relèvent

du pouvoir de proposition du CSM Siège (voir sous-section 3 «Le dialogue avec la Direction des services judiciaires»).

*Pour le parquet :*

- transparence du 13 février 2013 (dont cinq premiers avocats généraux à la Cour de cassation) et trois procureurs généraux et plusieurs procureurs de la République);
- transparence du 1<sup>er</sup> mars 2013 (pour le mouvement dit «annuel»);
- transparence du 14 mars 2013 (un avocat général, deux procureurs généraux et plusieurs procureurs de la République);
- transparence du 6 mars 2013 (un premier avocat général et quatre procureurs généraux);
- transparence du 1<sup>er</sup> mai 2013 (*magistrats intégrés*);
- transparence du 11 juin 2013 (plusieurs procureurs de la République);
- transparence du 18 juin 2013 (transparence tenant compte des avis de la transparence du 1<sup>er</sup> mars 2013);
- transparence du 5 juillet 2013 (mouvements concernant quelques magistrats);
- transparence du 9 juillet (notamment deux avocats généraux à la Cour de cassation)
- transparence du 26 septembre 2013 (*magistrats intégrés*);
- transparence du 17 octobre 2013 (notamment trois avocats généraux à la Cour de cassation, un procureur général et plusieurs procureurs de la République);
- transparence du 5 novembre 2013 (transparence dite «d'automne»).

*Pour le siège :*

- transparence du 13 février 2013;
- transparence du 1<sup>er</sup> mars 2013 (pour le mouvement dit «annuel»);
- transparence du 14 mai 2013 (*magistrats intégrés*);
- transparence du 18 juin 2013 (transparence tenant compte des avis de la transparence du 1<sup>er</sup> mars 2013);
- transparence du 5 juillet 2013;
- transparence du 26 septembre 2013 (*magistrats intégrés*);
- transparence du 17 octobre 2013;
- transparence du 5 novembre 2013 (transparence dite «d'automne»).

De manière générale, le Conseil rappelle que la bonne réponse à la perte de visibilité résultant d'une fragmentation excessive des transparences réside dans une présentation informelle mais régulière par le garde des Sceaux ou par la Direction des services judiciaires des intentions de nomination en fonction des vacances attendues ou prévisibles.

Ainsi, s'agissant tout particulièrement du parquet et de la nomination de procureurs généraux ou de procureurs de la République, si des mouvements en chaîne permettent d'expliquer la publication de plusieurs transparences, il est important pour le Conseil, de connaître au préalable, l'économie générale du mouvement (voir *supra* dialogue entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires).

En pratique, le Conseil souligne que le jour de la restitution des avis à la Direction des services judiciaires ne correspond pas nécessairement au jour où la proposition de nomination a pu être examinée par les membres du Conseil.

Ainsi, la transparence correspondant au mouvement annuel des magistrats, si elle a fait l'objet d'une séance de restitution des avis à la Direction des services judiciaires à la fin du mois de mai au siège et au parquet, a auparavant nécessité, pour son examen, plusieurs réunions de travail.

Le décret du 9 mars 1994 précité ne correspond plus à la réalité du fonctionnement du Conseil. À l'occasion de sa modification avant l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2008, ce décret a conservé l'esprit d'un Conseil présidé par le président de la République, le garde des Sceaux en étant le vice-président. La séance présidée par le président de la République ou le garde des Sceaux était en effet le point d'orgue du processus de nomination, ce qui explique le formalisme conservé dans le décret de 1994. Depuis que le Conseil est présidé par le premier président de la Cour de cassation ou le procureur général près ladite Cour, la séance de restitution est de fait devenue «une séance de restitution des avis à la Direction des services judiciaires». Si elle peut encore donner lieu à une discussion portant sur quelques propositions de nomination, l'essentiel du dialogue entre le Conseil et la Direction des services judiciaires a déjà eu lieu en amont.

Les réunions «*dites de travail*» constituent désormais le moment privilégié de délibération du Conseil. Or, ces réunions ne répondent à aucun formalisme prévu par le décret du 9 mars 1994. Le Conseil estime que ce dernier devrait être mis en adéquation avec la réalité du fonctionnement de ses formations.

## / Section 3 POUVOIR DE PROPOSITION DE LA FORMATION DU SIÈGE

Postes	Date vacance de poste	Date de la proposition	Date du décret	Délai entre vacance et séance	Délai entre séance et décret
Basse-Terre	26/11/2012 (décret de nomination)	09/01/2013	08/02/2013	44 jours	30 jours
Rouen	14/03/2013 (décret de nomination)	23/05/2013	10/06/2013	70 jours	18 jours
Angers	01/09/2013 (décharge)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours
Besançon	01/09/2013 (décharge)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours
Nancy	01/06/2013 (retraite)	20/06/2013	19/07/2013	19 jours	29 jours
Nîmes	01/09/2013 (décret de nomination)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours
Papeete	01/07/2013 (retraite)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours
Pau	01/07/2013 (retraite)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours
Toulouse	10/06/2013 (décret de nomination)	04/07/2013	06/08/2013	24 jours	33 jours
Amiens	06/08/2013 (décret de nomination)	04/07/2013	06/08/2013	0 jour	33 jours
TSA Saint-Pierre-et-Miquelon	01/07/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	86 jours	22 jours
				Moyenne	22 jours
					28 jours

Le quatrième alinéa de l'article 65 de la Constitution confère à cette formation du Conseil le pouvoir de proposer un certain nombre de nominations.

Relèvent de ce pouvoir de proposition :

- les membres du siège de la Cour de cassation : premier président, présidents de Chambre, conseillers, conseillers en service extraordinaire, conseillers référendaires (art. 28 de l'ordonnance

du 22 décembre 1958) et, depuis le décret du 2 juin 2008 portant publication de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire (art. R. 241-8), les auditeurs ;

- les premiers présidents de cour d'appel ;
- les présidents de tribunal supérieur d'appel, de tribunal de première instance et de tribunal de grande instance (art. 28 de l'ordonnance 22 décembre 1958).

## **A. – La maîtrise des délais d'examen des propositions de nomination**

Le rapport d'activité pour l'année 2011 avait déjà souligné que la fixation de l'ordre du jour par le premier président de la Cour de cassation avait permis une évolution de l'organisation de l'activité du Conseil, tout particulièrement pour l'ensemble des postes relevant de son pouvoir de proposition, puisqu'il n'est dorénavant plus nécessaire d'attendre que le président de la République fixe une séance pour procéder à l'examen des propositions de nominations.

La formation du Conseil s'est appliquée au cours de l'année 2013, comme au cours des années 2011 et 2012, à maintenir au plus bas niveau possible le délai de vacance de poste et à proposer des nominations, au fur et à mesure des délibérations intervenues.

### **1. Délai dans lequel les propositions de nomination ont été formulées**

#### *Nominations de premiers présidents de cour d'appel*

Depuis 2011, il a été procédé à la nomination de 22 premiers présidents de cours d'appel et d'un président de tribunal supérieur d'appel : 6 premiers présidents en 2011, 6 premiers présidents en 2012 et 10 premiers présidents et un président de tribunal supérieur d'appel en 2013.

Le rapport d'activité pour l'année 2012 avait déjà relevé que les délais les plus longs s'observaient soit pour les nominations dont les vacances n'étaient pas aisément prévisibles hormis les cas d'admission à la retraite –, soit pour les vacances qui interviennent durant l'examen des transparences de printemps ou de fin d'année. Les mêmes observations peuvent être formulées au sujet de l'année 2013.

En 2011, le délai moyen entre la date de vacance de poste et la date de la séance était de 18 jours.

En 2012, il est passé à 23 jours.

En 2013, il a atteint 22 jours.

Trois procédures de nomination ont eu pour effet d'allonger le délai moyen : celle du premier président de la cour d'appel de Basse-Terre (44 jours) pour lequel un appel à candidatures est intervenu le 15 novembre 2012, celle du premier président de la cour d'appel de Rouen (70 jours) pour lequel le départ du prédécesseur n'avait pu être anticipé (nomination au Conseil constitutionnel) et celle du président du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon (nomination intervenue sur la base de l'appel à candidatures en date du 26 juillet 2013).

#### *Nominations de présidents de tribunal de grande instance*

98 présidents de tribunal de grande instance ont été nommés depuis 2011 : 24 en 2011, 34 en 2012 et 40 en 2013.

Postes	Date vacance	Date séance	Date décret	Délai vacance-séance	Délai séance-décret
Laon	28/12/2012 (décret de nomination)	09/01/2013	08/02/2013	12 jours	30 jours
Laval	01/01/2013 (retraite)	09/01/2013	08/02/2013	8 jours	30 jours
Saint-Pierre (La Réunion)	12/12/2012 (décret de nomination)	09/01/2013	08/02/2013	28 jours	30 jours
Montluçon	19/12/2012 (décret de nomination)	24/01/2013	18/02/2013	35 jours	25 jours
Compiègne	07/12/2012 (décret de nomination)	31/01/2013	25/02/2013	55 jours	25 jours
Lorient	08/02/2013 (décret de nomination)	31/01/2013	25/02/2013	0 jour	25 jours
Verdun	08/02/2013 (décret de nomination)	31/01/2013	25/02/2013	0 jour	25 jours
Carcassonne	08/02/2013 (décret de nomination)	07/02/2013	25/02/2013	0 jour	18 jours
Auch	23/05/2013 (règle des 7 ans)	30/05/2013	21/06/2013	7 jours	22 jours
Foix	15/04/2013 (décret de nomination)	30/05/2013	21/06/2013	45 jours	22 jours
Béthune	01/07/2013 (retraite)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours

Saint-Brieuc	01/07/2013 (retraite)	20/06/2013	19/07/2013	0 jour	29 jours
Quimper	01/05/2013 (retraite)	20/06/2013	19/07/2013	50 jours	29 jours
Caen	01/09/2013 (retraite)	24/07/2013	07/08/2013	0 jour	14 jours
Cayenne	01/07/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	23 jours	14 jours
Marseille	06/08/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	0 jour	14 jours
Metz	19/07/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	5 jours	14 jours
Montpellier	19/07/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	5 jours	14 jours
Strasbourg	19/07/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	5 jours	14 jours
Chaumont	01/07/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	23 jours	14 jours
Dunkerque	06/08/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	0 jour	14 jours
Nouméa	01/07/2013 (décret de nomination)	24/07/2013	07/08/2013	23 jours	14 jours
Albi	01/09/2013 (règle des 7 ans)	25/09/2013	17/10/2013	23 jours	22 jours
Brive-la-Gaillarde	06/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	50 jours	22 jours
Carpentras	01/07/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	86 jours	22 jours
Épinal	06/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	50 jours	22 jours
La Roche-sur-Yon	06/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	50 jours	22 jours
Montbéliard	07/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	49 jours	22 jours

Narbonne	06/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	50 jours	22 jours
Troyes	05/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	51 jours	22 jours
Vannes	07/08/2013 (décret de nomination)	25/09/2013	17/10/2013	49 jours	22 jours
Clermont-Ferrand	07/08/2013 (décret de nomination)	02/10/2013	18/10/2013	56 jours	16 jours
Meaux	07/08/2013 (décret de nomination)	16/10/2013	04/11/2013	70 jours	19 jours
Auxerre	01/10/2013 (retraite)	16/10/2013	04/11/2013	15 jours	19 jours
Roanne	06/08/2013 (décret de nomination)	16/10/2013	04/11/2013	60 jours	19 jours
Montargis	17/10/2013 (décret de nomination)	23/10/2013	15/11/2013	6 jours	23 jours
Privas	01/10/2013 (retraite)	23/10/2013	15/11/2013	22 jours	23 jours
Montauban	18/10/2013 (décret de nomination)	30/10/2013	25/11/2013	12 jours	26 jours
Alençon	11/12/2013 (décret de nomination)	18/12/2013	10/01/2014	7 jours	23 jours
Gap	25/11/2013 (décret de nomination)	18/12/2013	10/01/2014	23 jours	23 jours
			Moyenne	26 jours	21 jours

Si, en 2011, le délai moyen entre la date de vacances de poste et la date de la séance était de 52 jours, et 60 jours en 2012, il est passé, en 2013 à 26 jours.

Le délai entre la séance et le décret de nomination est passé de 25 jours à 21 jours (26 jours en 2011)

## B. – Procédure d'examen des candidatures

### 1. L'appel à candidatures

Le premier alinéa de l'article 15 de la loi du 5 février 1994 prévoit que «*les candidatures aux emplois pourvus sur proposition du Conseil supérieur sont adressées simultanément au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la Justice*».

Conformément à la pratique suivie en 2011 et 2012, deux appels à candidatures sont intervenus dans l'année fixant la date limite de leur dépôt pour les postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil. Le premier est intervenu le 7 février 2013, fixant une date limite au 31 mars 2013. Le second est intervenu le 26 juillet 2013, fixant une date limite au 30 septembre 2013. Une liste des postes susceptibles d'être pourvus dans les mois à venir est en outre précisée à titre indicatif, afin d'assurer l'information la plus large et de recueillir le maximum de candidatures utiles.

L'attention des magistrats est appelée, à chaque fois, sur le fait qu'il n'y a pas lieu d'établir ses demandes en fonction des postes vacants ou susceptibles de le devenir, dans la mesure où une proposition arrêtée par le Conseil peut être le point de départ d'une série d'autres propositions en chaîne. Les magistrats sont en conséquence invités à formuler leur candidature sans attendre de savoir dans quel délai un poste est susceptible de devenir vacant.

Les nominations intervenues entre le 1<sup>er</sup> avril 2013 et le 30 septembre 2013 ont eu lieu sur la base des candidatures enregistrées jusqu'au 31 mars 2013 et celles intervenues à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2013, sur la base de celles reçues jusqu'au 30 septembre 2013.

En complément de ces appels à candidatures généraux, le CSM Siège a diffusé trois appels à candidatures portant spécifiquement sur une juridiction, le 23 mai 2013 pour le poste de premier président de la cour d'appel de Toulouse, le 4 septembre 2013 pour le poste de président du tribunal de grande instance de Meaux et le 30 octobre 2013 pour le poste de président du tribunal de grande instance de Gap. Comme les années précédentes, le CSM Siège a lancé ces appels à candidatures particuliers car il estimait trop restreint le nombre de candidatures.

De manière générale, le Conseil a constaté le petit nombre de candidats pour certains postes de présidents de tribunal de grande instance, ce qui est à la fois regrettable s'il devait s'agir d'une marque de désaffection pour cette fonction et heureux pour les candidats qui se portent volontaires et ont d'autant plus de chance d'être nommés.

Ce constat renvoie aux réflexions présentées dans le rapport d'activité 2012 sur la «parité dans la magistrature» afin notamment de «*mieux valoriser la diversité des carrières pour l'accès aux responsabilités de chef de juridiction*». L'étude a insisté sur la nécessité pour les magistrats de ne pas s'interdire de postuler pour diriger des juridictions même importantes, voire des cours d'appel, au motif que leur carrière jusqu'à ce stade ne correspond pas au profil linéaire classique d'une «*filière*» de chef de juridiction (rapport 2012, pages 206 et 207).

Ce constat soulève plus largement la question du rôle du chef de Cour et de juridiction s'agissant du bon équilibre à trouver, de par la taille de la juridiction, entre ses missions d'administration et ses attributions juridictionnelles. La crainte d'un poids excessif des premières conduirait des magistrats à ne pas se porter candidat à ces fonctions, surtout dans une période où les marges de manœuvre budgétaires sont réduites. Les réflexions menées au cours du cycle de conférences sur «l'administration des juridictions» en 2013 dont les développements figureront dans le rapport d'activité pour l'année 2014 permettront de nourrir cette réflexion.

Pour remédier à cette difficulté, les chefs de Cour ne doivent pas hésiter à inciter les magistrats qui présenteraient la motivation et les qualités pour l'exercice de ces fonctions à se porter candidat.

## 2. Procédure d'examen des listes de candidats

Il convient de se reporter aux développements du rapport annuel pour l'année 2011 et rappelés en 2012, où figure la description et l'analyse détaillée de la procédure d'examen des listes de candidats. Elle distingue trois phases : l'examen des listes de candidats, l'examen des candidatures à partir des dossiers de magistrat et enfin l'examen des candidatures sur la base des dossiers complétés par les auditions effectuées.

*S'agissant du premier examen des listes de candidats*, il est effectué sur la base de critères statutaires et de critères propres à assurer le bon fonctionnement des juridictions, tout en tenant compte de la situation de la juridiction ou du candidat.

Sont rappelés, sous réserve de cas particuliers évoqués ci-après, les critères exposés dans le rapport d'activité pour l'année 2011, et précisés en 2012 :

- nomination dans une autre juridiction après l'expiration d'un délai minimal de 2 ans dans la juridiction précédente ;

- nomination à la présidence d'une autre juridiction après l'expiration d'un délai minimal de 3 ans dans la juridiction précédente ; pour les premiers présidents de cour d'appel, ce délai peut être supérieur ; ce délai est apprécié à la date prévisible d'installation du magistrat dans les fonctions de chef de Cour ou de juridiction ; cette règle a pu connaître des exceptions en 2013 pour tenir compte de l'intérêt du service ;
- pour les candidats approchant de l'âge de la retraite, durée résiduelle d'exercice dans la fonction sollicitée par le magistrat d'au moins 2 ou 3 ans, en fonction des règles de limite d'âge applicables aux candidats, compte tenu du nombre d'enfants à charge ;
- l'encouragement à la mobilité conduit à éviter de nommer un président de tribunal de grande instance à un autre poste de chef de juridiction au sein de la même cour d'appel ;
- la nomination sur un poste de chef de juridiction suppose que le magistrat candidat n'ait pas exercé au sein de la juridiction sollicitée depuis au moins 5 ans ;
- une nouvelle nomination outre-mer ne peut intervenir immédiatement après une précédente affectation outre-mer (adage «*outre-mer sur outre-mer ne vaut*») ; cette règle peut connaître des dérogations si la bonne administration de la justice le justifie. C'est ainsi qu'au cours de l'année 2013, la nomination du premier président de la cour d'appel de Basse-Terre est intervenue au bénéfice d'un magistrat exerçant déjà en outre-mer, de même que pour la nomination du président du tribunal supérieur de Saint-Pierre-et-Miquelon. Une telle nomination ne signifie pas un renoncement à la présente règle, mais une dérogation lorsque la situation de la juridiction ou du candidat l'exige ; c'est aussi l'illustration de ce que sur l'outre-mer le CSM distingue les différents territoires ;
- la nomination sur un poste de chef de juridiction hors hiérarchie n'implique pas nécessairement d'avoir déjà exercé des fonctions de chef de juridiction. Toutefois, au regard des spécificités du poste, de la taille importante de la juridiction, le Conseil peut décider, au cas par cas, de retenir des candidats ayant déjà une expérience dans l'administration et la gestion d'une juridiction. Le Conseil considère en outre que pour être nommé président de tribunal de grande instance hors-hiéarchie, sans avoir été au préalable président, le magistrat doit disposer, en principe, d'une expérience juridictionnelle avérée notamment en matière civile (exercice notamment des fonctions de premier vice-président ou de conseiller).

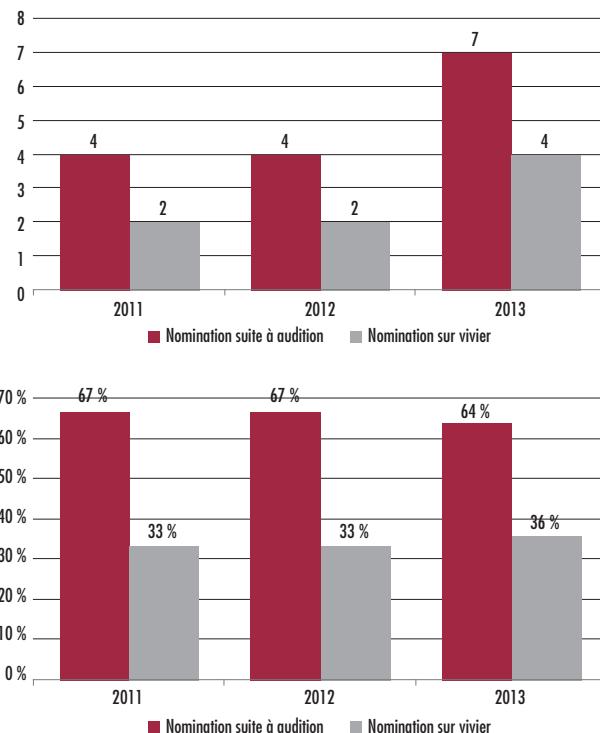
*S'agissant des auditions de magistrats, et conformément à l'ensemble des développements figurant dans le rapport d'activité pour l'année 2012, le fait, pour un magistrat, de ne pas être instantanément retenu*

ne signifie pas qu'il ne pourra pas, ultérieurement, faire l'objet d'une proposition de nomination sur un autre poste (voir ci-dessous).

Les membres du Conseil veillent en effet à conserver en mémoire les auditions effectuées, pouvant ainsi, dans une perspective de gestion des ressources humaines, nommer ultérieurement, à un autre poste, un candidat précédemment auditionné. À cet égard, un magistrat peut être nommé plusieurs mois après son audition sur un poste pour lequel il est candidat, sans être à nouveau auditionné (pratique dite du «vivier»).

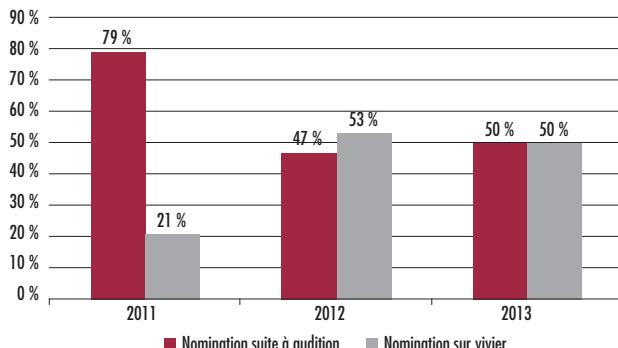
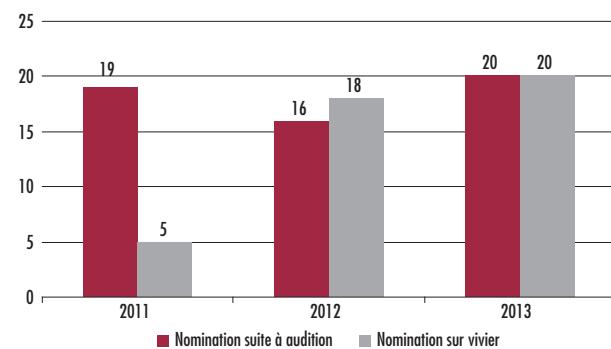
#### *Nominations de premiers présidents*

En 2011 et 2012, 2 premiers présidents sur 6 avaient été nommés sur vivier. Ce chiffre est passé, en 2013, à 4 premiers présidents sur 11, correspondant à 36% des nominations intervenues.



### *Nominations de présidents*

En 2011, 79 % des présidents nommés l'avaient été immédiatement après l'audition réalisée par le Conseil. En 2012, ce pourcentage est tombé à 47 %. Pour l'année 2013, sur 40 présidents nommés, 20, soit 50 % l'ont été immédiatement après leur audition, ce qui signifie que 50 % des présidents nommés en 2013 l'ont été sur la base d'une précédente candidature et audition (pratique dite du «vivier»).



### *3. Remarques sur l'articulation des pouvoirs de proposition*

Le rapport d'activité pour l'année 2012 soulignait que la question de l'articulation entre les pouvoirs de proposition respectifs du Conseil supérieur de la magistrature et du garde des Sceaux faisait l'objet d'une attention particulière.

Elle se pose à la fois sur le fond au regard de magistrats qui sont candidats sur des postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil et sur des postes relevant du pouvoir de proposition du

garde des Sceaux, et sur la forme, s'agissant du moment où les propositions du Conseil peuvent intervenir.

Si le Conseil se félicite de ce que, préalablement à la diffusion d'une transparence par la Direction des services judiciaires, les noms des magistrats proposés, qui sont aussi candidats sur des postes relevant du pouvoir de proposition du CSM, sont communiqués au Conseil quelques jours avant la diffusion de cette transparence, il se confirme que cette communication reste par trop tardive si l'on veut encore diminuer la durée des vacances de poste pour les chefs de juridiction.

Le Conseil ne peut que réitérer le souhait, exprimé dans ses rapports 2011 et 2012, de renforcer l'articulation des pouvoirs de proposition. Il conviendrait, dans un réel souci de gestion des ressources humaines, que ce dialogue entre la Direction des services judiciaires et le CSM s'instaure bien en amont, et non quelques jours avant la diffusion de la transparence, afin de déterminer les meilleures perspectives pour un magistrat candidat à la fois sur des postes relevant du pouvoir de proposition du garde des Sceaux et sur des postes relevant du pouvoir de proposition du CSM.

En l'état, ce dialogue, même s'il s'est amplifié, reste trop limité pour assurer une gestion optimale des candidatures des magistrats.

Le Conseil suggère la mise en place d'un suivi des «doubles» candidatures, détaché des transparencies ou des procédures de nomination de chef de juridiction, afin que le Conseil et la Direction des services judiciaires, puissent, ensemble et de manière régulière, échanger sur la situation de ces magistrats dans la prise en compte de leurs désiderata.

En tout état de cause, tant la Direction des services judiciaires que le CSM restent attentifs à ce qu'un poste libéré par l'exercice d'un pouvoir de proposition puisse être pourvu le plus rapidement possible par l'autre pouvoir de proposition, pour éviter au maximum que des vacances de postes ne se prolongent alors que les juridictions restent en sous-effectif. Il s'agit notamment des effets des nominations à la Cour de cassation.

La question de l'articulation des pouvoirs de propositions du CSM et du garde des Sceaux reste centrale et au cœur du dialogue entre le Conseil et la Direction des services judiciaires.

## C. – Une transparence accrue

La procédure de transparence a été étendue, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012, à l'ensemble des nominations relevant de la formation du siège, y compris celles de premier président de cour d'appel et de magistrats du siège de la Cour de cassation.

Pour l'ensemble des postes relevant de la compétence du Conseil, dès que la formation a arrêté une proposition de nomination, le président de la formation, quel que soit le poste, diffuse à l'ensemble des magistrats la proposition de nomination, ainsi que la liste des candidats.

Cette publicité, donnée notamment sur le site intranet du Conseil supérieur de la magistrature, de la proposition de nomination fixe un délai durant lequel les magistrats candidats peuvent présenter des observations.

La pratique suivie montre que cette procédure n'est pas seulement formelle, puisqu'à deux reprises, pour un poste de premier président et un poste de président, le Conseil a été amené à modifier sa proposition initiale.

## D. – Nominations réalisées en 2011, 2012 et 2013

### Nominations de premiers présidents

Depuis l'année 2011, 22 premiers présidents ont été nommés : 6 en 2011 et en 2012 et 11 en 2013 dont un président du tribunal supérieur d'appel.

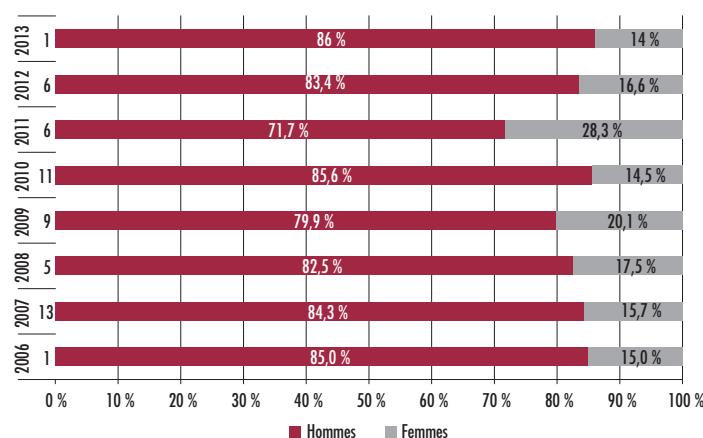
Si, entre 2006 et 2010, 14% (13,79%) des premiers présidents nommés sont des femmes, ce pourcentage est passé à 23% (22,72%) pour la période 2011-2013.

Année	Nombre de premiers présidents nommés (H-F)	Nombre de premières présidentes nommées
2006 (à compter de juin)	1	0
2007	12	0
2008	4	0
2009	8	3
2010	11	0
2011	6	2
2012	6	2
2013	10	1
Total	58	8
<i>Représentation en %</i>		13,79 %

Les candidatures des femmes sont très sensiblement inférieures à celles des hommes pour l'emploi de premier président de cour d'appel. Ce constat explique en partie seulement la part minoritaire des femmes dans la haute hiérarchie judiciaire et a alimenté les travaux conduits par le Conseil sur la parité dans la magistrature dans son rapport pour l'année 2012.

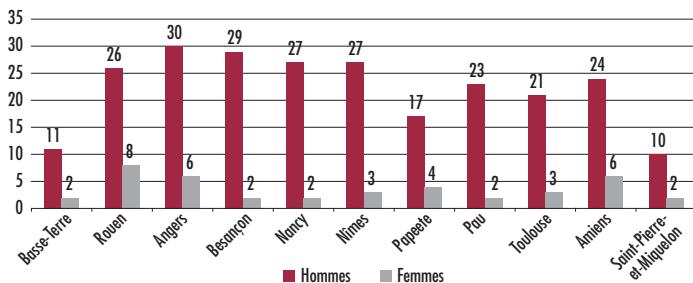
#### *Candidatures hommes/femmes de 2006 à 2013*

- › 2006 à 2013 : représentation en % des candidatures de femme sur les postes de premier président



*Candidatures hommes/femmes en 2013 (par cour d'appel)*

› 2013 : nombre de candidats H/F sur postes de premier président pourvus



En 2013, sur 10 premières présidences examinées, 273 candidatures ont été enregistrées au total dont 235 candidatures présentées par des hommes et 38 présentées par des femmes (sont comptabilisées le nombre de candidatures, un magistrat pouvant s'être porté candidat sur plusieurs postes).

Pour procéder à la nomination de ces 10 premiers présidents, le Conseil a procédé à l'audition de 28 magistrats, dont 21 hommes et 7 femmes.

L'analyse des nominations intervenues au cours de l'année 2013 permet de dresser les constats suivants, pour ce qui concerne les premiers présidents :

- sur les 10 premiers présidents et le président du TSA nommés (soit 11 chefs de juridiction), 10 sont des hommes ;
- sur les 10 premiers présidents nommés, 9 sont des hommes et 1 est une femme alors qu'en 2011-2012, 12 premiers présidents avaient été nommés, dont 8 hommes et 4 femmes ;
- sur ces 10 premiers présidents, 7 ont été nommés pour la première fois premier président, dont 6 hommes et 1 femme ;
- un seul de ces 10 premiers présidents n'avait jamais exercé auparavant des fonctions de président (un sur 12 pour la période 2011- 2012) ; cette situation était celle de la femme nommée dans les fonctions de premier président ;
- alors qu'en 2011-2012, l'âge moyen de nomination pour la première fois au poste de premier président était de 60 ans, compris entre 54 et 64 ans, il est pour 2013, de 60 ans et huit mois, compris entre 57 et 64 ans ;
- l'âge moyen de nomination pour les hommes est de 60 ans et 6 mois (59 ans et 6 mois pour 2011 et 2012), compris entre 57 et 64 ans. La première présidente nommée était âgée de 62 ans ;

- sur les 10 premiers présidents nommés, 3 étaient déjà premiers présidents, 3 étaient présidents de chambre de cour d'appel, 3 étaient président de tribunal de grande instance hors-hiéarchie et un était 1<sup>er</sup> vice-président dans un TGI;
- aucun des premiers présidents nommés n'a exercé de fonction au parquet. En 2011 et 2012, un seul de ces 12 premiers présidents avait exercé dans sa carrière des fonctions au parquet (procureur de la République) ;
- trois de ces 10 premiers présidents ont exercé au cours de leur carrière des fonctions en détachement (1), à l'administration centrale (1) ou à l'ENM (1) ; ce chiffre était de 6 pour 12 premiers présidents nommés courant 2011-2012.

## Nomination de présidents

Le Conseil a procédé à la nomination de 40 présidents de tribunal de grande instance en 2013 (10 HH et 30 1<sup>er</sup> grade), au lieu de 24 en 2011 (dont 22 pour l'actuel CSM) et 34 en 2012. Depuis son entrée en fonction, le Conseil a procédé à la nomination de 96 présidents de tribunal de grande instance.

### › Au cours de l'année 2013

Année	Nombre de présidents nommés (H-F)	Nombre de présidentes nommées
2006 (à compter de juin )	13	4
2007	30	8
2008	52	13
2009	27	7
2010	49	10
2011	24	8
2012	34	13
2013	40	17
Total	269	80
<i>Représentation en %</i>		<b>29,74 %</b>

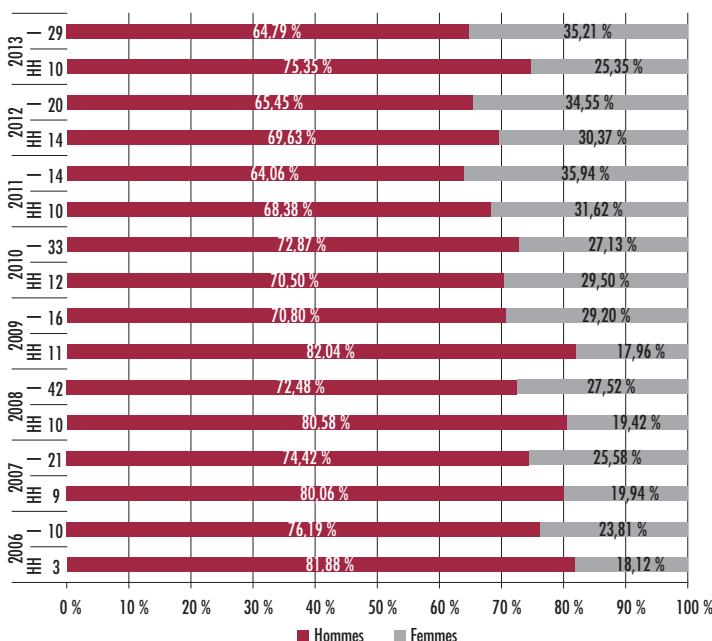
En 2013, 42,5% des présidents nommés sont des femmes alors que ce pourcentage était de 38,2% en 2012 et de 33,3% en 2011.

La proportion de femmes nommées président est en augmentation, alors même que le pourcentage des candidatures présentées par les femmes demeure sensiblement le même, c'est-à-dire très sensiblement inférieur à celui des hommes.

Le pourcentage le plus remarquable porte sur la nomination des présidents de tribunal de grande instance du 1<sup>er</sup> grade. Alors que 35,2% des candidatures sont présentées par des femmes, il apparaît que sur les 30 présidents nommés, 14 sont des femmes, soit 46,6% des nominations.

Le Conseil s'efforce ainsi de constituer, pour les années futures, un vivier de candidates susceptibles de faire progresser la proportion de femmes présidentes hors hiérarchie ou premier président de cour d'appel.

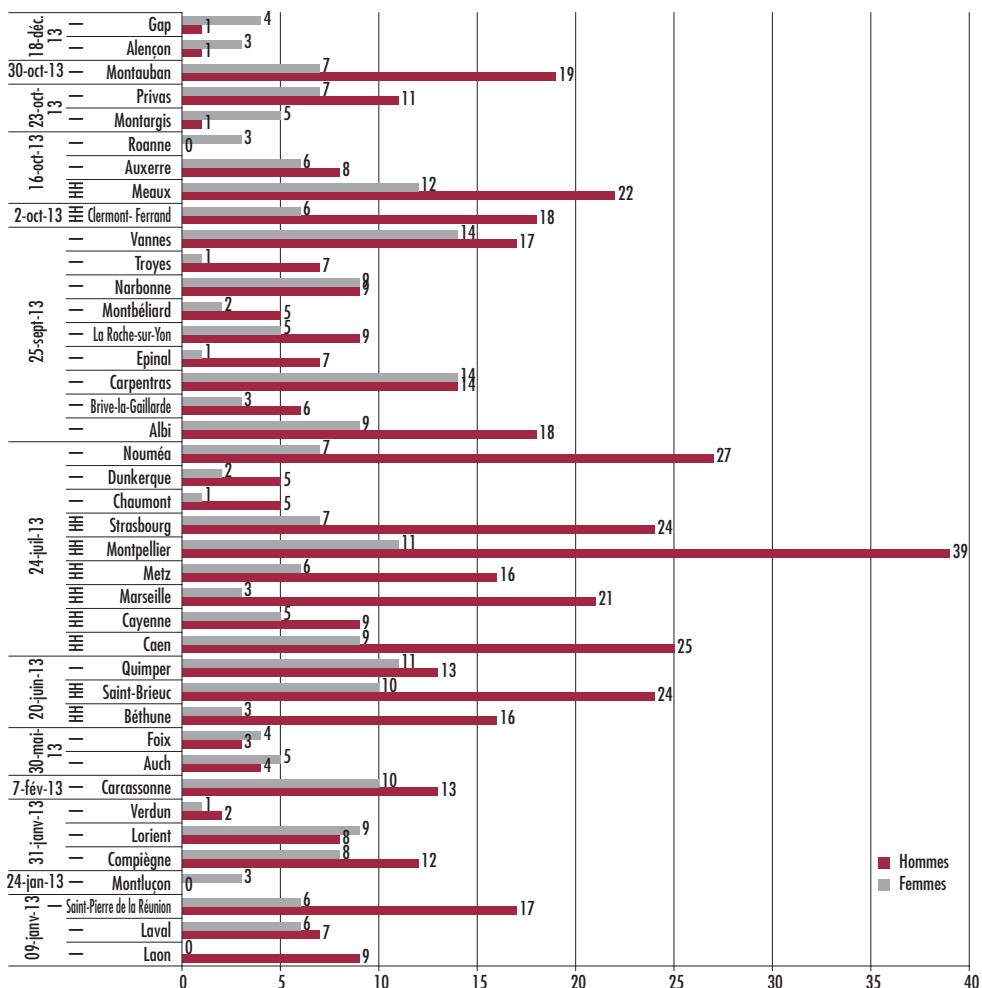
› 2006 à 2013 : évolution de la représentation en % des candidatures de femme sur les postes de président



› 2013 : candidatures H/F sur les postes de président pourvus en HH et 1<sup>er</sup> grade

			Hommes	Femmes
9 janvier 2013	I	TGI Laon	9	0
	I	TGI Laval	7	6
	I	TGI Saint-Pierre (La Réunion)	17	6
24 janvier 2013	I	TGI Montluçon	0	3
31 janvier 2013	I	TGI Compiègne	12	8
	I	TGI Lorient	8	9
	I	TGI Verdun	2	1
7 février 2013	I	TGI Carcassonne	13	10
30 mai 2013	I	TGI Auch	4	5
	I	TGI Foix	3	4
20 juin 2013	HH	TGI Béthune	16	3
	HH	TGI Saint-Brieuc	24	10
	I	TGI Quimper	13	11
	HH	TGI Caen	25	9
24 juillet 2013	HH	TGI Cayenne	9	5
	HH	TGI Marseille	21	3
	HH	TGI Metz	16	6
	HH	TGI Montpellier	39	11
	HH	TGI Strasbourg	24	7
	I	TGI Chaumont	5	1
	I	TGI Dunkerque	5	2
	I	TGI Nouméa	27	7
25 septembre 2013	I	TGI Albi	18	9
	I	TGI Brive-la-Gaillarde	6	3
	I	TGI Carpentras	14	14
	I	TGI Épinal	7	1
	I	TGI La Roche-sur-Yon	9	5
	I	TGI Montbéliard	5	2
	I	TGI Narbonne	9	9
	I	TGI Troyes	7	1
2 octobre 2013	I	TGI Vannes	17	14
	HH	TGI Clermont-Ferrand	18	6

	HH	TGI Meaux	22	12
16 octobre 2013	I	TGI Auxerre	8	6
	I	TGI Roanne	0	3
23 octobre 2013	I	TGI Montargis	1	5
	I	TGI Privas	11	7
30 octobre 2013	I	TGI Montauban	19	7
18 décembre 2013	I	TGI Alençon	1	3
	I	TGI Gap	1	4



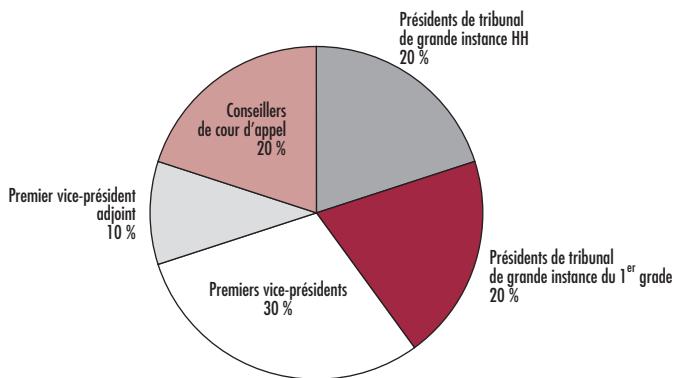
L'analyse des nominations intervenues au cours de l'année 2013 permet de réaliser les constats suivants :

***Pour les postes de président hors-hiéarchie***

- Sur les 10 présidents d'un tribunal de grande instance hors-hiéarchie nommés en 2013, 7 sont des hommes et 3 sont des femmes. Sur les 23 nominations effectuées en 2011 et 2012, 15 étaient des hommes et 8 des femmes.
- Pour procéder à ces nominations, et indépendamment des magistrats déjà auditionnés et placés dans le vivier, le Conseil a procédé à l'audition de 25 magistrats dont 18 hommes et 7 femmes.
- Sur ces 10 présidents, 8 ont été nommés pour la première fois à la fonction de président d'un tribunal de grande instance hors-hiéarchie, dont 5 hommes et 3 femmes.
- Sur ces 10 présidents, 3 n'avaient jamais auparavant exercé la fonction de président d'un tribunal de grande instance, dont 2 femmes et 1 homme.
- Sur les 23 nominations effectuées en 2011 et 2012, 19 avaient été nommés pour la première fois, dont 7 femmes.
- L'âge moyen de nomination est de 55 ans et 8 mois, compris entre 53 ans et 59 ans. Pour les hommes, l'âge moyen est de 56 ans, compris entre 53 et 59 ans, alors qu'il était de 55 ans, compris entre 48 et 62 ans pour les années 2011 et 2012. Pour les femmes, l'âge moyen est de 55 ans et 3 mois, compris entre 53 et 57 ans, alors qu'il était de 56 ans et 9 mois, compris entre 54 et 59 ans pour les années 2011 et 2012.
- Sur les 10 présidents de tribunal de grande instance hors-hiéarchie ainsi nommés :
  - 2 étaient présidents TGI HH;
  - 2 étaient présidents de TGI 1<sup>er</sup> grade;
  - 3 premiers vice-présidents;
  - 1 premier vice-président adjoint;
  - 2 conseillers de cour d'appel.
- 6 magistrats sur les 10 présidents nommés n'étaient pas président au moment de leur nomination et seulement 3 de ces 6 magistrats avaient déjà exercé les fonctions de président.
- 3 magistrats n'avaient jamais exercé de fonctions de président, dont un homme (un premier vice-président) et deux femmes (conseillères à la cour d'appel).

- Aucun de ces magistrats n'a exercé au cours de sa carrière les fonctions de procureur de la République.

› Fonctions exercées au moment de la nomination



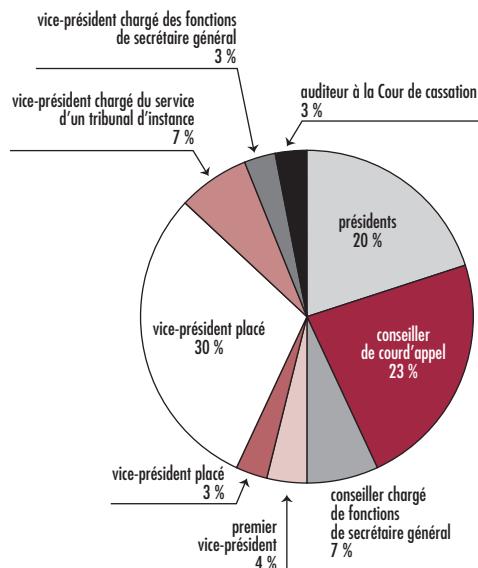
*Pour les postes de président du 1<sup>er</sup> grade :*

- Sur les 30 présidents d'un tribunal de grande instance du 1<sup>er</sup> grade nommés en 2013, 16 sont des hommes et 14 sont des femmes. Sur les 33 nominations effectuées en 2011 et 2012, 21 étaient des hommes et 12 des femmes.  
Pour procéder à ces nominations, et indépendamment des magistrats déjà auditionnés et placés dans le vivier, le Conseil a procédé à l'audition de 53 magistrats dont 32 hommes et 21 femmes.
- Sur ces 30 présidents, 19 ont été nommés pour la première fois à la fonction de président d'un tribunal de grande instance du 1<sup>er</sup> grade dont 13 femmes et 6 hommes. Sur les 33 nominations effectuées en 2011 et 2012, 26 avaient été nommés pour la première fois, dont 11 femmes.
- Parmi les magistrats nommés pour la première fois président d'un tribunal de grande instance du 1<sup>er</sup> grade, plus des deux tiers de ces magistrats sont des femmes.
- L'âge moyen de nomination est de 50 ans, compris entre 42 ans et 63 ans. Pour les hommes, l'âge moyen est de 51 ans et 5 mois, compris entre 44 et 63 ans, alors qu'il était de 48 ans et 10 mois, compris entre 36 et 60 ans pour les années 2011 et 2012. Pour les femmes, l'âge moyen est de 48 ans et 6 mois, compris entre 42 et 56 ans, alors qu'il était de 50 ans et 3 mois, compris entre 40 et 60 ans pour les années 2011 et 2012.

On observe ainsi qu'en 2013, la moyenne d'âge des femmes nommées président d'un tribunal de grande instance du 1<sup>er</sup> grade est inférieure à celle des hommes, ce qui était l'inverse pour les années 2011, 2012.

- Sur les 30 présidents ainsi nommés :
  - 6 étaient déjà président : 5 hommes et 1 femme ;
  - 7 étaient conseiller de cour d'appel ;
  - 2 étaient conseiller chargé des fonctions de secrétaire général ;
  - 1 était premier vice-président ;
  - 1 était vice-président placé ;
  - 9 étaient vice-président ;
  - 2 étaient vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance ;
  - 1 était vice-président chargé des fonctions de secrétaire général ;
  - 1 était auditeur à la Cour de cassation.

#### › Fonctions exercées au moment de la nomination



Au total, parmi les 40 présidents de tribunal de grande instance nommés en 2013, 18 magistrats avaient déjà exercé une présidence de tribunal de grande instance, dont 16 hommes et 2 femmes.

22 magistrats ont été nommés pour la première fois dans des fonctions de président, dont 15 femmes et 7 hommes.

## Nomination de magistrats du siège à la Cour de cassation

Le rapport d'activité pour l'année 2012 a, de manière détaillée, précisé la procédure d'examen des candidatures à des fonctions du siège de la Cour de cassation ainsi que les critères retenus par le Conseil pour proposer les nominations correspondantes (Rapport d'activité 2012, p. 49 et s.). Les éléments qui y sont décrits demeurent intégralement valables pour l'année 2013. Au cours de l'année, le CSM Siège a procédé à un nombre de nominations qui est détaillé ci-après.

### › Conseillers à la Cour de cassation

#### État des nominations

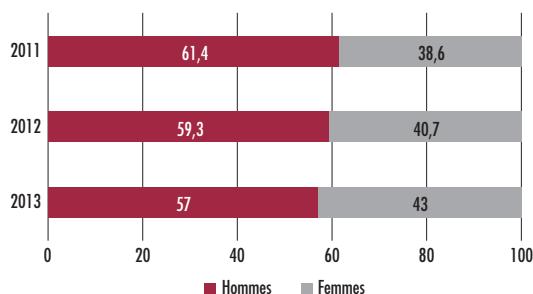
	Conseillers nommés (H-F)	Conseillères nommées
2011	15	6
2012	14	8
2013	18	9
Total	47	23
<i>Représentation en %</i>		48,90 %

#### Candidatures

2011		2012		2013		Total		Total général
H	F	H	F	H	F	H	F	
218	137	219	150	281	212	718	499	1 217

Bien que les candidatures de magistrates soient sensiblement inférieures à celles des magistrats, il apparaît que le pourcentage de conseillères nommées est de 48,90 %

### › Répartition des candidatures H/F (en %)



› Conseillers référendaires à la Cour de cassation

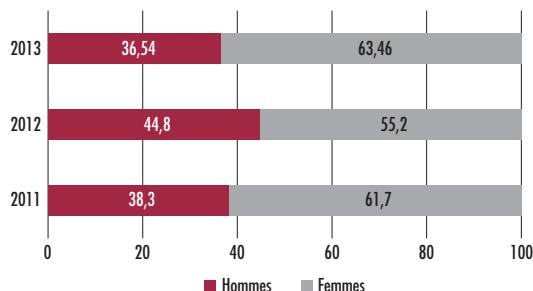
État des nominations

	Conseillers référendaires (H-F)	Conseillères référendaires
2011	14	11
2012	12	9
2013	10	7
Total	36	27
<i>Représentation en %</i>		75 %

Candidatures

2011		2012		2013		Total		Total général
H	F	H	F	H	F	H	F	
70	114	56	69	19	33	145	216	361

› Répartition des candidatures H/F (en %)



## / Section 4

### SAISINE POUR AVIS DES FORMATIONS DU SIÈGE ET DU PARQUET

La nature juridique des avis émis par les deux formations n'est pas identique.

- Pour le siège, en application de l'article 65 de la Constitution, l'avis est conforme. Il lie le garde des Sceaux qui ne peut passer outre l'avis non conforme émis par le CSM Siège.

- Pour le parquet, en application de l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, les décrets portant nomination sont pris par le président de la République sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis simple de la formation compétente du Conseil supérieur, les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquant en outre aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la Justice et de l'Inspection des services judiciaires.

L'avis est favorable ou défavorable et ne lie pas le garde des Sceaux. Les deux gardes des Sceaux successifs nommés depuis le 14 novembre 2010, M. Michel Mercier et Mme Christiane Taubira, se sont engagés publiquement à suivre l'ensemble des avis du Conseil. Le 31 juillet 2012, Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, par la voie d'une circulaire, a indiqué : «*J'ai déjà eu l'occasion d'annoncer publiquement que je ne passerai pas outre aux avis défavorables du Conseil supérieur de la magistrature.*»

Ainsi que l'ont précisé les rapports d'activité pour les années 2011 (pages 59 et 60) et 2012, le CSM Parquet a décidé, dès sa prise de fonction en février 2011, de motiver les avis défavorables émis à l'occasion de l'examen des propositions de nomination. Sans revenir sur l'état de la question, il suffit de rappeler, que pour le parquet uniquement :

- les avis défavorables sont motivés ;
- les motifs des avis défavorables sont formalisés dans un document distinct du procès-verbal de séance prévu par le décret du 9 mars 1994 ;
- l'avis défavorable est porté à la connaissance de la Direction des services judiciaires par le président de la formation, en lui «confiant le soin de le transmettre» au chef de cour dont dépend le magistrat et au procureur général de la cour dans le ressort duquel il devait être nommé ;
- le magistrat est informé, par une transmission en copie de la lettre adressée à la Direction des services judiciaires, de l'avis motivé.

Ces lettres n'ont vocation ni à faire l'objet d'une autre diffusion, ni à figurer au dossier du magistrat conformément aux dispositions du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993. Tous les avis défavorables émis en 2013 par le Conseil ont été suivis par la garde des Sceaux, qui s'était publiquement engagée en ce sens.

## Sous-section 1 UNE ACTIVITÉ SOUTENUE

Les statistiques pour l'année 2013 révèlent une activité soutenue du CSM, sensiblement équivalente à celle de 2012.

### A. – Nombre de propositions examinées par les formations du Conseil

Au cours de l'année 2013, les deux formations du Conseil ont examiné 2 185 propositions de nominations du garde des Sceaux contre 2 365 en 2012 et 2 014 en 2011.

Cette différence s'explique particulièrement par le nombre de propositions de nomination concernant les juges de proximité, de 457 en 2012 et de 288 en 2013.

#### › Nominations de magistrats (période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2013)

CSM « propositions siège »	Saisines pour avis		Total
	CSM Siège	CSM Parquet	
86 (dont 6 décharges)	1 571 (dont 288 juges de proximité)	614	2 185

Le CSM Siège a examiné 1 283 propositions en 2013 (sans les juges de proximité), contre 1 238 en 2012 et 1 233 en 2011.

Pour sa part, le CSM Parquet a examiné 614 propositions en 2013, contre 630 en 2012 et 577 en 2011.

#### › Activité de la formation du siège (CSM siège)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Projets de nomination examinés par le Conseil	1 294	1 290	1 129	1 278	1 347	1 233	1 238	1 283
Observations	683	707	626	964	638	527	312	583*
Avis conformes	1 235	1 227	1 081	1 230	1 279	1 187	1 162	1 239
Avis non conformes	26	32	27	25	37	22	41	20
Retraits	21	22	7	13	7	17	25	20
Désistements	12	9	14	10	22	13	10	9
Décisions d'incompétence	0	0	0	0	0	0	0	0
Sursis à avis	12	9	14	10	22	6	10	4

*N. B. : L'ensemble des propositions du garde des Sceaux étant inscrites à l'ordre du jour, les désistements doivent depuis 2011 être suivis par une demande de retrait.*

\* En 2013, 257 magistrats ont formulé 583 observations. En 2012, 233 magistrats ont formulé 312 observations. En 2011, 271 magistrats avaient formulé 527 observations.

› Activité de la formation du parquet de 2006 à 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Nombre de propositions</b>	560	576	592	655	614	577	630	614
<b>Observations</b>	158	232	257	172	194	145	145	220*
<b>Avis favorables dont : décharges</b>	538 0	555 0	578 0	633 1	597 1	550 1	588 0	585 3
<b>Avis défavorables</b>	10	14	6	13	6	9	17	15
<b>Retraits dont désistements</b>	8 4	4 3	3 5	4 5	5 6	9 0	19 6	8 6
<b>Sursis à avis</b>	0	0	0	0	0	9	6	6
<b>Nombre de « passé outre »</b>	9	9	0	0	0	0	0	0
<b>Réceptions de candidats</b>	32	30	52	69	36	47	62	45

*N.B. : l'ensemble des propositions du garde des Sceaux étant inscrites à l'ordre du jour, les désistements doivent depuis 2011 être suivis par une demande de retrait.*

\* En 2013, 108 magistrats ont formulé 220 observations.

## B. – Délai d'examen des propositions

Les deux formations du Conseil ont maintenu un rythme d'activité soutenu pour l'examen des propositions de nomination présentées par le garde des Sceaux.

En 2013, le délai moyen d'examen d'une proposition de nomination a été, pour le CSM Siège, de 53 jours contre 56 jours en 2012 et, pour le CSM Parquet de 26 jours contre 38 jours en 2012. La période mesurée commence à courir à compter du moment où le délai de recours contre les propositions de nomination est expiré.

En 2013, comme en 2012, cette différence de délai entre les deux formations du Conseil est à rapporter au nombre total de propositions et au fait que les propositions de nomination pour les magistrats du parquet ont fait l'objet d'un nombre plus important de circulaires dites de transparence, accompagnées de délais plus réduits pour leur examen.

Les deux formations du Conseil ont, au demeurant, pleinement atteint les cibles fixées au regard des indicateurs de performance figurant dans la loi de finances, prévoyant pour 2013 une cible de 70 jours.

## Sous-section 2 GÉNÉRALISATION DES PROCÉDURES DE TRANSPARENCE

Dans son rapport d'activité pour l'année 2011 (voir Rapport d'activité 2011, p. 54 et s.), le Conseil avait déjà souligné l'importance des procédures de transparence, condition indispensable pour l'examen le plus éclairé et approfondi des propositions de nomination du garde des Sceaux. Le Conseil avait souligné que les dispositions actuelles de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pouvaient apparaître insuffisantes pour assurer la plus grande transparence dans les procédures d'examen.

Ainsi que le détaille le rapport d'activité pour l'année 2012 (voir Rapport d'activité 2012, p. 57 et s.), à la satisfaction du Conseil supérieur de la magistrature, des avancées significatives ont été réalisées par le garde des Sceaux et ont été maintenues sur deux points.

### *La communication au Conseil de la liste des candidats pour toutes les propositions de nomination.*

L'article 37-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 prévoit que la diffusion des propositions de nomination n'est pas applicable aux fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, ainsi qu'aux fonctions de magistrat du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

Dès sa prise de fonction, en février 2011, le CSM Parquet avait souhaité, pour ces postes, disposer d'une information exhaustive sur les magistrats candidats à ces fonctions exclues du processus de transparence et avait considéré, dans son rapport d'activité pour l'année 2011, que la distinction entre les propositions soumises ou non à la procédure de transparence n'avait plus lieu d'être et invitait fortement à une modification de la loi organique sur ce point, afin que toutes les propositions de nomination soient soumises au principe de transparence (voir Rapport d'activité 2011, p. 54 et s.).

Par une circulaire du 31 juillet 2012, la garde des Sceaux a décidé d'étendre la procédure de transparence à l'ensemble des propositions de nomination et donc de «*diffuser à l'ensemble des magistrats (l) es propositions de nominations aux fonctions de procureur général et de magistrat du parquet général à la Cour de cassation, d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, de procureur général près une cour d'appel et de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction» et «de communiquer au Conseil supérieur de la magistrature la liste des candidats à ces fonctions*».

Ainsi que le CSM l'a relevé dans son précédent rapport d'activité pour l'année 2012, cette avancée, qui doit être saluée, devra être transcrise dans l'ordonnance statutaire.

*L'accès au dossier administratif de tous les magistrats s'étant porté candidats.*

Parallèlement à la connaissance par les formations du conseil de l'ensemble des candidatures à un poste, problématique plus spécifique concernant le CSM Parquet, les membres du Conseil, depuis leur prise de fonction en février 2011, ont souhaité disposer de l'accès à tous les dossiers administratifs des magistrats, et non seulement aux dossiers des magistrats ayant formulé des observations.

En application de l'article 17 de la loi du 5 février 1994, «*les propositions du ministre de la Justice sont transmises au Conseil supérieur avec la liste des candidats pour chacun des postes concernés*» et «*le rapporteur a accès au dossier des magistrats candidats. Il peut demander au ministre de la Justice toutes précisions utiles. Ces précisions et les observations éventuelles du magistrat intéressé sont versées dans le dossier de ce dernier*».

Il y a lieu de rappeler qu'au titre de l'examen d'une proposition de nomination, le rapporteur désigné par le président de formation examine le dossier du magistrat proposé au vu de la liste des candidats et les dossiers des magistrats ayant formulé des observations.

Le Conseil ne peut que rappeler à cet égard l'importance de la procédure d'observations, qui met les membres du Conseil en mesure de considérer la situation d'un magistrat qui aurait pu valablement faire l'objet d'une proposition de nomination du garde des Sceaux (voir *supra* p. 71 et s.).

En l'absence d'observations, les rapporteurs ne s'interdisent pas de s'attacher à la situation d'autres candidats qui, non retenus dans le projet de nomination, auraient pu utilement y prétendre. Toutefois, en l'absence de possibilité de procéder à un examen systématique de l'ensemble des dossiers, c'est véritablement la procédure d'observations qui permet au Conseil de procéder à l'analyse fine de dossiers d'autres magistrats.

Depuis le 31 juillet 2012, le garde des Sceaux a ouvert aux membres du Conseil la consultation des dossiers de tous les magistrats candidats à des postes faisant l'objet d'une proposition de nomination dans le cadre de la transparence, consultation qui n'était pas ouverte jusqu'alors.

Cet accès est d'autant plus important qu'il renforce le respect du principe d'égalité entre les magistrats qui formulent des observations et ceux qui n'estiment pas devoir en formuler, alors même que leur situation serait digne d'intérêt pour un mouvement. Cet aspect est renforcé par le suivi attentif de ses recommandations par la Direction des services judiciaires (voir *infra* sur le dialogue entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires).

Les membres du Conseil formulent à nouveau le souhait de disposer d'un accès généralisé à tous les dossiers des magistrats.

Rappelons que le CSM Parquet, outre l'examen des dossiers, procède fréquemment à l'audition de magistrats ayant observé sur certaines propositions de nomination donnant lieu elles-mêmes à audition (magistrats du parquet de la Cour de cassation, procureur général, procureur de la République, inspecteur général et inspecteur général adjoint des services judiciaires, et, le cas échéant, sur des propositions de nomination d'avocat général ou de procureur adjoint, notamment au parquet général et au parquet de Paris).

Si le CSM Parquet a ainsi procédé en 2013 à l'audition de 48 magistrats ayant fait l'objet d'une proposition de nomination dans ces fonctions, il a, en outre, entendu 19 magistrats ayant formulé des observations.

Depuis 2011, le nombre des auditions se décline de la manière suivante :

- 2011 : 40 magistrats proposés et 11 magistrats ayant formulé des observations ;
- 2012 : 62 magistrats proposés et 22 magistrats ayant formulé des observations.

Ces avancées réalisées en 2012, rappelées au titre du rapport d'activité pour l'année 2013, sont de nature à renforcer le dialogue entre les formations du Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires.

### Sous-section 3

#### **LE DIALOGUE AVEC LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES**

Au cours de l'année 2013, le dialogue entre la Direction des services judiciaires et les formations du Conseil supérieur de la magistrature s'est encore renforcé, tout particulièrement à l'occasion de l'exercice par la garde des Sceaux de son pouvoir de proposition.

## A. – Le dialogue au titre des bonnes pratiques

Ce dialogue concerne surtout le calendrier des propositions et leur bien-fondé.

### 1. Le calendrier des propositions

Le nombre des transparences, 8 pour le siège, et 12 pour le parquet a été détaillé précédemment (section 2 «Le fonctionnement des formations» p. 34).

#### *L'articulation des calendriers de proposition*

Le dialogue s'inscrit dans la perspective d'assurer la meilleure articulation entre les deux pouvoirs de proposition, tant du CSM Siège que du garde des Sceaux. L'effort engagé en 2012 s'est poursuivi au cours de l'année 2013. Ce point a été évoqué à l'occasion de l'examen du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature (voir *infra* p. 47).

De manière générale et tout particulièrement pour la Cour de cassation, le CSM Siège s'emploie à procéder à des propositions de nomination dans un délai permettant à la Direction des services judiciaires de pourvoir les postes ainsi libérés dans les juridictions par des nominations notamment de conseiller ou de conseiller référendaire.

C'est ainsi qu'un effort tout particulier a été effectué en 2012 afin que certaines nominations sur proposition du CSM Siège soient effectuées dans un délai permettant à la Direction des services judiciaires de pourvoir les postes ainsi libérés dans une prochaine transparence, notamment pour les propositions de nomination de conseiller à la Cour de cassation.

#### *L'avancement du calendrier des transparences*

La question de l'avancement du calendrier a été posée notamment dans le rapport d'activité pour l'année 2012 (Rapport d'activité 2011, p. 65).

Cette question demeure d'actualité, de manière particulière, pour les trois circulaires dites de transparence, paraissant autour des 1<sup>er</sup> novembre, 1<sup>er</sup> mars et 15 juin.

Ne sont pas évoquées celles qui portent notamment sur les propositions de nomination au parquet de la Cour de cassation, de procureurs généraux et de procureurs de la République, ou de transparences concernant des magistrats intégrés.

Au cours des missions effectuées par le Conseil, il ressort de manière persistante que la transparence diffusée en juin créé de grandes difficultés d'organisation, tant pour les chefs de cour et de juridiction, en charge de préparer les tableaux de roulement que pour les magistrats, qui ne sont informés qu'en juillet de l'avis du Conseil. Ce dernier aspect est amplifié pour les nominations outre-mer.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2012, les formations du Conseil ont préconisé d'avancer le calendrier, notamment pour les transparencies dites de printemps et la transparence diffusée en juin.

Ce souhait, resté sans suite en 2013, est maintenu dans le présent rapport, afin de voir évoluer le calendrier des transparencies.

Le Conseil ne méconnaît pas la nécessaire prise en compte par la Direction des services judiciaires d'autres éléments, comme le moment du choix des postes offert à la sortie de l'ENM aux auditeurs de Justice, ou les décisions de la commission d'avancement en matière d'inscription au tableau d'avancement. Toutefois, au regard du bénéfice pour les juridictions et les magistrats, ces deux contraintes de gestion devraient pouvoir être surmontés, pour permettre une parution plus précoce de ces deux transparencies et ainsi une meilleure anticipation par les juridictions des nécessités de réorganisation des services.

## 2. Le contenu du dialogue

Le rapport d'activité pour l'année 2011 a rappelé les modalités de ce dialogue entre la Direction des services judiciaires et les formations du Conseil (Rapport d'activité 2011, p. 64 et s.). Il s'est renforcé en 2012 et en 2013.

Il se décline de la manière suivante selon une procédure maintenant bien établie :

- *après la diffusion de la transparence* : la pratique de la présentation par les représentants de la Direction des services judiciaires des propositions de nomination susceptibles de poser des questions de principe ou justifiées par des situations particulières s'est poursuivie au cours de l'année 2013. Cette pratique permet d'appeler par avance l'attention des membres du Conseil sur les motivations particulières du garde des Sceaux.

Sont notamment signalés au Conseil des mouvements particuliers tenant à la situation individuelle de magistrats pour lesquels la prise en compte de difficultés justifie des nominations ou des dérogations

aux critères généralement retenus par le Conseil (règle des 2 ans, règle concernant l'affectation outre-mer...).

Ce dialogue porte également depuis peu sur l'économie générale du mouvement au regard des vacances de postes dans l'ensemble des juridictions.

La Direction des services judiciaires a indiqué qu'elle était favorable à la communication au Conseil supérieur de la magistrature des comptes rendus des dialogues de gestion des ressources humaines qu'elle organise avec les chefs de Cour en amont d'un projet de nomination.

Le Conseil ne peut qu'être favorable à la communication de cette information qui permet aux membres du Conseil, au-delà des propositions de nomination de magistrats, de mieux appréhender la situation et les problématiques propres à chaque juridiction. Cela permettrait surtout d'assurer une complète transparence sur les choix et les options retenus par les chefs de Cour.

Cette pratique répond aussi à un souhait présenté dans le rapport d'activité pour l'année 2012 où le Conseil avait appelé de ses voeux un renforcement du dialogue entre le CSM et la Direction des services judiciaires sur les dimensions budgétaires et les localisations des emplois.

En effet, dans un contexte de contrainte budgétaire, notamment du titre 2 du programme 166, les formations du Conseil avaient souhaité être pleinement informées des motifs de la localisation des emplois et des difficultés particulières existant dans certaines juridictions.

Ces informations permettent d'éclairer le Conseil sur le contexte de certaines propositions de nomination.

La communication des comptes rendus de gestion, de même que la pratique de la Direction des services judiciaires de venir exposer la circulaire de localisation des emplois constituent des avancées bienvenues.

En outre, ainsi qu'il a été rappelé au moment de l'examen du pouvoir de proposition du CSM Siège, ce dialogue porte également, en amont, sur la ou les nomination(s) envisagée(s) par le garde des Sceaux de magistrats exerçant la fonction de président de juridiction (voir p. 47).

- *au cours de la procédure d'examen des propositions* : se poursuit la pratique antérieure consistant, pour les deux formations du Conseil, à informer au fil de l'eau la Direction des services judiciaires par

l'intermédiaire du secrétaire général du Conseil des projets d'avis sur les propositions de nomination.

Ce dialogue, en temps réel, permet par des échanges hebdomadaires, et au bénéfice des magistrats proposés, d'obtenir des informations sur la situation particulière qui les concerne.

Ce dialogue porte également sur la situation de magistrats ayant formulé des observations. Le Conseil peut ainsi solliciter la Direction des services judiciaires afin de connaître les motifs pour lesquels la candidature d'un magistrat, dont la situation paraît digne d'intérêt pour une nomination, n'a pas été retenue.

Au vu des éléments nouveaux transmis par la Direction des services judiciaires, les formations du Conseil ont été amenées à reconstruire à plusieurs reprises un projet d'avis non conforme (pour le CSM Siège) ou défavorable (pour le CSM Parquet).

- *au cours de la réunion dite «préparatoire» ou lors de la séance de restitution* : juste avant la séance, une réunion préparatoire peut avoir lieu lorsque la Direction des services judiciaires souhaite, sur des propositions de nomination pour lesquelles des avis non conformes ou défavorables sont envisagées, faire part, une dernière fois, de tout élément utile à l'appui des propositions formulées.

Toutefois, et en pratique, il apparaît que grâce au dialogue antérieur et à la communication au «*fil de l'eau*» d'argumentaires sur telle ou telle proposition de nomination, la réunion préparatoire se réduit souvent à l'évocation de quelques situations particulières.

La séance de restitution permet aussi de tirer le bilan de l'examen de la transparence, le Conseil supérieur pouvant ainsi appeler l'attention de la Direction des services judiciaires sur l'application des différents critères (voir *supra* section 4 et section 5) ou des principes d'examen de la transparence (par exemple s'agissant de la mobilité géographique ou de l'application du principe de l'impartialité objective).

Le Conseil attache en effet du prix à la lisibilité de son action par les avis qu'il formule, tant pour la Direction des services judiciaires, que pour les magistrats, qui peuvent solliciter des conseils auprès du ministère de la Justice sur des perspectives de nomination.

La qualité du dialogue permet aussi à la Direction des services judiciaires, par une meilleure lisibilité des pratiques du Conseil, de mieux anticiper le sens de ses décisions.

Le nombre des avis non conformes, 20 en 2013, a ainsi diminué : il était de 41 en 2012 et de 22 en 2011.

Si ce chiffre est à rapporter au nombre total des propositions de nominations (1233 en 2011, 1238 en 2012 et 1066 en 2013), il est aussi symptomatique de la qualité du dialogue entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires.

## B. – Les autres instruments formels du dialogue : recommandations, signalements, sursis à avis, retraits

Ainsi que cela a été décrit dans les rapports d'activité pour les années 2011 (p. 64 et s.) et 2012 (p. 66 et s.), au-delà des bonnes pratiques et du dialogue entretenu entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires, la procédure d'examen des propositions de nomination passe par l'usage d'instruments formels.

Les formations du Conseil disposent à cet égard de plusieurs possibilités rappelées ci-après.

### *La pratique des recommandations*

Elle consiste à appeler l'attention du garde des Sceaux sur la situation d'un magistrat digne d'être prise en considération à l'occasion d'un prochain mouvement, soit à l'occasion d'un avis non conforme, soit, à l'occasion d'un avis conforme. Chaque magistrat ayant fait l'objet d'une recommandation reçoit une lettre lui précisant que l'attention du garde des Sceaux a été appelée sur sa situation digne d'intérêt pour un prochain mouvement.

Les deux formations du Conseil constatent avec satisfaction que le taux de suivi par la Direction des services judiciaires est désormais très important, de 100% pour le CSM Siège.

C'est ainsi qu'au 1<sup>er</sup> avril 2014, le nombre des recommandations se déclinait de la manière suivante :

#### › Pour les recommandations émises par le CSM Siège

Recommendations	Nombre	Suivie par la DSJ
2011	41	41
2012	13	13
2013	24	24
Total	<b>78</b>	<b>78</b>

› Pour les recommandations émises par le CSM Parquet

Recommandations	Nombre	Suivie par la DSJ
2011	13	11
2012	16	15
2013	19	13
Total	<b>48</b>	<b>39</b>

Les formations du Conseil sont particulièrement attentives au suivi de ces recommandations et se réjouissent de leur prise en compte rapide par la Direction des services judiciaires.

Ce taux de satisfaction du suivi des recommandations par la Direction des services judiciaires atteste de la qualité du dialogue établi entre le ministère et le Conseil supérieur de la magistrature.

Il donne tout son sens à la pratique des observations et au rôle du Conseil.

*La pratique des signalements*

Le Conseil a également développé depuis fin 2011 une autre pratique, celle des «signalements». Elle consiste à attirer l'attention de la Direction des services judiciaires sur la situation de magistrats qui, sans justifier une recommandation, mérite néanmoins d'être prise en compte, notamment en raison d'éléments d'ordre personnel ou familial. Chaque magistrat ayant fait l'objet d'un signalement reçoit une lettre lui précisant que l'attention du garde des Sceaux a été appelée sur sa situation.

C'est ainsi qu'au 1<sup>er</sup> avril 2014, le nombre des signalements se déclinait de la manière suivante :

› Pour les signalements émis par le CSM Siège

Signalements	Nombre	Suivi par la DSJ
2011	7	4
2012	13	13
2013	28	21
Total	<b>48</b>	<b>38</b>

› Pour les signalements émis par le CSM Parquet

Signalements	Nombre	Suivi par la DSJ
2011	0	
2012	7	5
2013	6	5
Total	<b>13</b>	<b>10</b>

La rapidité avec laquelle la Direction des services judiciaires prend en compte les signalements du Conseil est essentielle pour lui car sont souvent en cause des situations appelant une réponse urgente.

*Le sursis à avis*

Au cours de l'année 2013, le CSM Siège a émis 4 sursis à avis et le CSM Parquet en a émis 6.

Ces chiffres étaient de 16 en 2012 (10 au siège et 6 au parquet) et de 15 en 2011 (6 au siège et 9 au parquet).

Dans la plupart des cas, et de manière commune aux deux formations, ces sursis à avis sont généralement liés au souhait des membres du Conseil d'obtenir des informations complémentaires sur un projet de mouvement, considérant que leur délibération ne saurait être acquise le jour de la séance de restitution des avis.

De manière particulière, les sursis à avis peuvent aussi être motivés par l'attente du suivi d'une recommandation faite au garde des Sceaux pour la nomination d'un magistrat.

De manière très résiduelle, et sans que cela ne soit automatique, les sursis à avis peuvent être motivés par des poursuites pénales engagées contre un magistrat ou en raison de la décision de recevabilité d'une plainte de justiciable prise par la commission d'admission des requêtes.

*La pratique des retraits*

Le deuxième alinéa de l'article 35 du décret du 9 mars 1994 dispose que «*le président de chaque formation inscrit à l'ordre du jour de chacune de ces séances les propositions de nomination transmises à cette fin par le ministre de la Justice. Le président peut, à la demande du ministre de la Justice, retirer de l'ordre du jour une ou plusieurs de ses propositions*».

Jusqu'en 2012, les demandes de retraits concernaient deux types d'hypothèses :

- l'hypothèse du désistement d'un magistrat de sa candidature ;
- la perspective d'un avis non conforme ou défavorable : en effet, lorsqu'un avis non conforme ou défavorable est envisagé, le garde des Sceaux (ou ses services) a la possibilité, aux termes du dialogue avec le Conseil, de solliciter le retrait de l'ordre du jour.

Pour l'année 2013, le nombre des retraits est revenu à 20 pour le siège, dont 9 désistements (contre 25 en 2012) et à 8 pour le parquet (contre 19 en 2012).

En 2013, aucun retrait n'est intervenu pour la seule raison qu'un avis non conforme ou défavorable était envisagé. La disparition en 2013 des retraits « tactiques » par la Chancellerie témoigne aussi de l'amélioration du dialogue entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires ainsi que d'une plus grande confiance mutuelle.

## / Section 4 **LE CONTENU DES AVIS ÉMIS EN 2013**

Les rapports d'activité 2011 (p. 73 à 88) et 2012 (p.71 à 78) ont longuement expliqué l'ensemble des critères mis en œuvre par les deux formations du Conseil pour l'examen des propositions de nomination présentées par le garde de Sceaux.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion, notamment par un arrêt du 27 février 2004 (req. 250012), de se prononcer sur la légalité des critères appliqués par la Chancellerie et par le Conseil pour la nomination des magistrats. La mise en œuvre de ces critères ne soulève aucune difficulté dès lors qu'elle n'est pas systématique et qu'elle repose toujours sur l'examen de la situation individuelle de chaque magistrat.

### Sous-section 1

#### **LES CRITÈRES DÉFINIS PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

Les deux formations du Conseil ont maintenu en 2013 l'application des critères détaillés dans les rapports d'activité 2011 et 2012.

Ces critères sont fondés sur les impératifs de bonne administration de la justice et sur les bonnes pratiques en matière de gestion des

ressources humaines. Toutefois, les formations ont su apporter des infléchissements à ces critères lorsque la situation individuelle du magistrat ou l'intérêt du service le justifiaient.

Dans cette perspective, la pratique des observations est particulièrement utile pour le Conseil, en portant à sa connaissance la situation particulière des magistrats concernés. De même, le dialogue avec la Direction des services judiciaires, comme les visites effectuées par le Conseil dans toutes les juridictions et les entretiens individuels réalisés à ces occasions, lui permettent d'être correctement informé sur les raisons qui justifient, que, dans l'intérêt du service, une proposition de nomination soit formulée.

À l'occasion de l'examen des propositions de nomination, les formations du Conseil évaluent l'adéquation du magistrat proposé à la fonction envisagée, au travers de l'examen des éléments suivants.

## 1. Adéquation à la fonction au regard des qualités et de l'expérience professionnelles

L'aptitude du magistrat à la fonction exercée demeure le critère essentiel. L'appréciation de cette aptitude est mesurée en premier lieu à partir des évaluations figurant dans le dossier administratif du magistrat. Comme les années précédentes, les formations du Conseil invitent les chefs de Cour à apporter un soin tout particulier à l'élaboration des évaluations, afin qu'elles puissent décrire pleinement et sincèrement les aptitudes du magistrat et ses possibilités d'évolution. Non seulement il importe d'apprécier l'activité du magistrat dans le poste qu'il occupe mais aussi de donner un avis circonstancié sur les fonctions qu'il pourrait, dans l'avenir, exercer. Il est essentiel également que les magistrats faisant l'objet d'une évaluation rédigent avec soin l'annexe 1.

Les formations du Conseil souhaiteraient que ces évaluations décrivent plus précisément les perspectives de carrière du magistrat et ses aptitudes spécifiques, notamment pour les fonctions d'encaissement ou pour des fonctions d'expertise (pour des nominations à la Cour de cassation par exemple).

Trop souvent, l'avis des évaluateurs se borne à faire écho aux désiderata des magistrats alors qu'il est indispensable que les aptitudes propres de chacun puissent être appréciées de manière à s'inscrire dans une démarche de détection des potentiels.

L'appréciation de l'aptitude du magistrat s'effectue en second lieu, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, par les auditions des magistrats proposés au parquet de la Cour de

cassation, en qualité d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint, de procureur général ou de procureur de la République. Cette audition peut également intervenir dans d'autres hypothèses, comme pour l'exercice de fonctions de procureur de la République adjoint.

Dans plusieurs hypothèses, même si les évaluations du magistrat avaient présenté des nuances, le Conseil a pu accueillir favorablement des propositions de nomination du garde des Sceaux le concernant afin de lui offrir une nouvelle opportunité de démontrer ses aptitudes professionnelles dans un autre environnement.

## 2. Ancienneté

Le Conseil a rappelé dans ses rapports précédents que le critère de l'ancienneté ne constitue pas l'élément premier dans l'appréciation d'une proposition de nomination.

Il demeure toutefois un critère important, à qualités professionnelles équivalentes. À cet égard, les formations du Conseil examinent les propositions de nomination au regard de la transparence dite «*détailée*», qui permet de situer la proposition par rapport à l'ensemble des candidatures exprimées.

Le Conseil ne prend pas exclusivement en considération la place du candidat dans la transparence détaillée. Des avis conformes ou favorables sont ainsi émis pour des magistrats présentant une moindre ancienneté mais dont le dossier administratif présente une qualité supérieure ou témoigne plus nettement d'une aptitude spécifique pour l'exercice d'une fonction.

De manière générale, les formations du Conseil s'assurent que le magistrat proposé pourra exercer ses fonctions au moins pendant deux ans, voire trois s'il s'agit d'un chef de juridiction. Des dérogations peuvent être apportées sur ce point par les formations du Conseil. À titre d'exemple, le CSM Parquet a dérogé à ce principe, en émettant un avis favorable pour un magistrat nommé en qualité d'avocat général à la Cour de cassation alors qu'il ne lui restait qu'un an d'exercice.

## 3. Mobilités géographique et fonctionnelle

Au cours de l'année 2013, les formations du Conseil supérieur de la magistrature ont veillé à la mobilité géographique et fonctionnelle des magistrats.

La raison d'être de la mobilité géographique comme de la mobilité fonctionnelle est la garantie de l'impartialité du magistrat, en évitant que ce dernier, trop longtemps en exercice sur un même poste, perde la distance nécessaire avec les justiciables et avec son environnement. Cette dimension prend une importance particulière à l'occasion des débats sur les conflits d'intérêt. Le Conseil est particulièrement vigilant sur le respect de ces principes tout en accordant de larges dérogations liées à l'importance du nombre de magistrats au sein de la Cour, aux nécessités de service, à la bonne administration de la Justice ou à des motifs d'ordre personnel ou médical.

De manière particulière, la mobilité fonctionnelle permet au magistrat d'élargir le champ de ses compétences professionnelles et d'éviter les inconvénients majeurs d'une trop grande spécialisation : atténuation de la capacité à reprendre des fonctions généralistes en fin de carrière du fait de la perte de la polyvalence, atteinte potentielle au principe d'impartialité objective et risque d'une perception par le justiciable d'une appropriation de certaines fonctions.

Dans l'appréciation de la mobilité du magistrat au cours de sa carrière, le Conseil prend en compte ses deux formes (géographique, fonctionnelle), qui visent toutes deux à garantir l'impartialité objective du magistrat.

Il peut ainsi admettre qu'un magistrat soit, à un moment de sa carrière, moins mobile géographiquement. Toutefois et dans cette hypothèse, l'absence de mobilité géographique peut être compensée par une mobilité fonctionnelle.

Le Conseil se livre donc à une appréciation globale, prenant en compte les contraintes de la vie personnelle du magistrat tout en demeurant vigilant sur l'impartialité objective du magistrat, dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice.

L'attachement du CSM Parquet à la mobilité fonctionnelle s'est illustré en 2013 par les avis favorables donnés à une proposition du 6 mars 2013 de nommer un président de chambre de cour d'appel en qualité de procureur général près une autre cour, de même qu'à celle du 18 juin 2013 de nommer un conseiller de cour d'appel, en qualité d'avocat général près une autre cour.

*Des dérogations à la mobilité géographique justifiées par l'importance du nombre de magistrats au sein de la Cour.*

À titre d'exemple, le CSM Siège a émis, comme les années précédentes, des avis conformes sur les propositions de nommer :

- Pour un accès à la hors-hiéarchie :
  - un conseiller à la cour d'appel de Paris en qualité de président de chambre à la cour d'appel de Paris (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
  - des premiers vice-présidents au tribunal de grande instance de Bobigny, Nanterre, Pontoise ou Versailles en qualité de président de chambre à la cour d'appel de Paris (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
  - un conseiller à la cour d'appel de Paris en qualité de président de chambre à la cour d'appel de Paris (T. 18 juin 2013).
- Pour des nominations à grade équivalent :

Le Conseil rappelle que ne sont plus prohibées, par principe, les nominations des magistrats d'un tribunal de grande instance à la cour d'appel du même ressort comme l'illustrent les nominations ci-dessous :

- un vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence, en qualité de conseiller à la cour d'appel d'Aix-en-Provence (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un conseiller à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, en qualité de premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence : le Conseil a émis un avis conforme en considération d'une forte mobilité antérieure et en raison de la qualité du dossier (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Douai, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Douai (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Douai, en qualité de vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Douai : le CSM Siège a estimé que malgré sa volonté d'éviter toute confusion entre autorité de poursuite et autorité de jugement, un avis conforme pouvait être émis, en raison de l'absence d'autre candidat d'une part et du nombre de juridictions où l'intéressé était susceptible d'être affecté permettant d'éviter une affectation du magistrat au tribunal de grande instance de Douai d'autre part (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un vice-président au tribunal de grande instance de Bordeaux, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Bordeaux : le CSM a donné un avis conforme à cette proposition de nomination, dès lors que le dossier était de qualité et que les observations n'étaient pas de nature à remettre en cause le mouvement (T. 18 juin 2013) ;

- un vice-président au tribunal de grande instance de Paris, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Paris (T. 18 juin 2013) ;
  - un vice-président chargé des fonctions de l'instruction au tribunal de grande instance de Paris, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Paris (T. 18 juin 2013) ;
  - un premier vice-président au tribunal de grande instance de Paris, en qualité de président de chambre à la cour d'appel de Paris (T. 5 novembre 2013) ;
  - des vice-présidents au tribunal de grande instance de Paris, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Paris (T. 18 juin 2013) ;
  - un vice-président au tribunal de grande instance d'Amiens, en qualité de conseiller à la cour d'appel d'Amiens (T. 18 juin 2013) ;
  - un conseiller à la cour d'appel d'Amiens, en qualité de premier vice-président au tribunal de grande instance d'Amiens (T. 18 juin 2013) ;
  - un vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Bordeaux, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Bordeaux (T. 18 juin 2013) ;
  - un vice-président chargé du service du tribunal d'instance de Montpellier, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Montpellier (T. 18 juin 2013) ;
  - un vice-président au tribunal de grande de Versailles, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Versailles (T. 18 juin 2013) ;
  - un vice-président chargé des fonctions de l'application des peines au tribunal de grande instance de Versailles, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Versailles (T. 18 juin 2013) ;
- Pour des réalisations au premier grade :
    - un juge placé auprès du premier président de la cour d'appel de Douai, en qualité de vice-président placé auprès du même premier président (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
    - un juge au tribunal de grande instance de Montpellier, proposé vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Montpellier (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
    - un juge de l'application des peines au tribunal de grande instance du Havre, en qualité de vice-président chargé de l'application des peines au sein du même tribunal, en raison du déficit de candidatures au 1<sup>er</sup> grade et de la prise en compte d'une situation familiale.

Le CSM Parquet a, pour sa part, émis, à titre d'exemple, des avis favorables sur les propositions de nommer :

- un procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Versailles, en qualité d'avocat général près la cour d'appel de Versailles (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;

- un vice-procureur de la République près le tribunal d'Aix-en-Provence, en qualité de substitut du procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
  - voir ci-après les autres illustrations détaillées ci-dessous.

*Des dérogations à la mobilité géographique justifiées  
par les nécessités de service, la bonne administration de la Justice  
ou des motifs d'ordre personnel ou médical*

**En cas de défaut de candidat**

Le CSM Siège a émis des avis conformes sur les propositions de nommer :

- un juge d'instruction au tribunal de grande instance de Belfort, en qualité de vice-président au sein du même tribunal (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un magistrat en qualité de vice-président chargé des enfants au tribunal de grande instance de Pontoise, en prévision de son retour de congé parental alors qu'il était affecté au tribunal d'instance de Montmorency dépendant du même tribunal (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Béthune, en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au sein du même tribunal (T. 18 juin 2013).

Le CSM Parquet a émis des avis favorables sur les propositions de nommer :

- un substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Créteil en qualité de vice-procureur au sein de la même juridiction (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;

Afin de tenir compte de la difficulté de pourvoir des postes en région parisienne et de renforcer l'attractivité des fonctions au parquet, le CSM Parquet a élargi le champ des dérogations, en raison de la pénurie de candidats, en permettant l'élévation sur place de substituts du procureur de la République comme vice-procureur de la République dans les juridictions de Bobigny, Crêteil, Melun, Paris, Versailles, de même qu'au tribunal de grande instance d'Orléans (T. 5 novembre 2013).

**En raison de la spécialisation des fonctions et de la bonne administration de la justice**

Dans la transparence du 1<sup>er</sup> mars 2013, l'élévation au 1<sup>er</sup> grade d'un substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, en qualité de vice-procureur de la République près la même juridiction, a également été acceptée au regard des qualités du magistrat concerné et de la spécialisation du magistrat.

Au titre de la transparence du 18 juin 2013, le CSM Parquet a émis un avis favorable sur la proposition de nommer un vice-procureur près le tribunal de grande instance d'Ajaccio, en qualité de procureur de la République adjoint près le même tribunal.

### **En raison de motifs d'ordre personnel ou médical**

Des motifs d'ordre personnel ou d'ordre médical peuvent être pris en compte pour déroger au principe de la mobilité géographique. C'est dans cette perspective que le CSM Siège a émis un avis conforme sur la proposition de nommer un juge d'instruction au tribunal de grande instance de Nanterre, en qualité de vice-président chargé de l'instruction au sein du même tribunal (T. 1<sup>er</sup> mars 2013).

Le CSM Parquet a émis un avis favorable sur la proposition de nommer un substitut au tribunal de grande instance de Dijon en qualité de vice-procureur de la République au sein de la même juridiction, pour tenir compte d'une situation familiale particulière (T. 1<sup>er</sup> mars 2013).

### ***La question du «régionalisme»***

En 2011 et 2012, les formations du Conseil avaient rappelé l'importance de limiter, autant que possible, le «*régionalisme*», lorsque les désiderata des magistrats permettent de réaliser une mobilité géographique plus large.

Au cours de l'année 2013, les formations ont pu de nouveau observer que dans certains cas, malgré la diversité géographique des désiderata d'un magistrat, pouvait être privilégiée par la Direction des services judiciaires une proposition de nomination dans la même région.

En tout état de cause, si le CSM Siège a accepté des nominations de type régional, il s'attache à ce que dans ces hypothèses une mobilité fonctionnelle soit assurée à tout le moins.

Le CSM Siège a ainsi pu émettre des avis conformes sur les propositions de nommer un juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Châteauroux, en qualité de juge chargé du service du tribunal d'instance de Châteauroux (T. 1<sup>er</sup> mars 2013), un vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Lille, dans les fonctions de vice-président au sein de la même juridiction (T. 1<sup>er</sup> mars 2013), ou un juge chargé du service du tribunal d'instance de Metz, en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Metz (T. 18 juin 2013), ou encore, un vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal

de grande instance de Saint-Étienne, en qualité de vice-président au tribunal de grande instance de Saint-Étienne, chargé du service du tribunal d'instance (T. 5 novembre 2013).

En définitive, et pour apprécier la mobilité géographique, les formations du Conseil prennent en considération l'ensemble du parcours professionnel du magistrat, et notamment une mobilité géographique antérieure significative. Aussi, les formations du Conseil peuvent-elles admettre, à un moment donné de la carrière du magistrat, une mobilité géographique plus réduite, si, antérieurement, le parcours du magistrat a comporté une mobilité géographique plus intense ou si la situation personnelle actuelle du magistrat le justifie.

#### *La question de la «spécialisation»*

S'agissant de la mobilité fonctionnelle, le Conseil s'était interrogé, dans son rapport d'activité pour l'année 2011 (p. 77 et s.) de même que dans son rapport pour l'année 2012 (page 75), sur les inconvénients majeurs d'une trop grande spécialisation (voir *infra*).

Le Conseil a indiqué qu'il envisageait de modifier sa doctrine afin de favoriser la mobilité fonctionnelle au cours de la carrière indiquant qu'il serait à l'avenir, particulièrement vigilant sur l'appréciation de ce critère. Toutefois, aucun avis non conforme n'a été émis par le CSM sur ce seul critère.

Le CSM Siège a ainsi tenu compte de la particulière compétence des magistrats ou de leur spécialisation pour émettre des avis conformes. C'est ainsi que de tels avis ont été émis sur les propositions de nommer :

- un 1<sup>er</sup> juge d'instruction au tribunal de grande instance de PARIS, en qualité de premier vice-président chargé de l'instruction dans la même juridiction. Cette proposition de nomination était motivée par le profil du poste à pourvoir et la situation particulière de ce magistrat (T. 18 juin 2013);
- un juge d'instruction au tribunal de grande instance de Lyon, en qualité de vice-président chargé de l'instruction dans la même juridiction : le Conseil a tenu compte de l'expérience de ce magistrat à la JIRS et de sa maîtrise d'un contentieux spécifique.

Le CSM Siège a aussi, en l'absence de candidats, émis un avis conforme sur la proposition de nommer :

- un juge des enfants au tribunal de grande instance de Briey, en qualité de juge des enfants au tribunal de grande instance de Nancy (T. 1<sup>er</sup> mars 2013);

- un juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Sarreguemines, en qualité de juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Nancy (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un vice-président chargé des fonctions de l'instruction au tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône, proposé aux mêmes fonctions au tribunal de grande instance de Dijon (T. 1<sup>er</sup> mars 2013).

### La décharge des fonctions

La formation du siège constate que, très souvent, les magistrats exerçant des fonctions spécialisées demandant à être déchargés de leur fonction présentent des desiderata sans le préciser spécialement. Or, le troisième alinéa de l'article 28-3 de l'ordonnance statutaire dispose que «*nul ne peut exercer plus de dix années la fonction de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance. À l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le magistrat est déchargé de cette fonction par décret du président de la République et exerce au sein du tribunal de grande instance ou de première instance les fonctions de magistrat du siège auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans les cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45*».

Le Conseil a, sur cette question, une divergence d'analyse avec la Direction des services judiciaires qui souhaite que le magistrat demande expressément à être déchargé de ces fonctions dans l'expression de ses desiderata. À défaut de quoi, elle l'analyse comme une simple demande de mutation<sup>2</sup>.

Pour sa part, le Conseil est enclin à requalifier ces desiderata en demande de décharge de fonctions, qui est de plein droit au regard du statut.

**2** Selon la chancellerie, certains magistrats semblent ne pas souhaiter solliciter spécifiquement une décharge, afin que cette demande ne soit pas perçue de manière négative ou comme un échec par la hiérarchie ou par les collègues. Mais, dans cette hypothèse, le magistrat qui n'a pas sollicité une décharge et qui se borne à effectuer une demande de mutation, se trouve en concurrence avec d'autres magistrats. Pour le Conseil, il s'agit d'un droit qui découle directement du statut et qui peut être actionné à tout moment. La requalification en demande de décharge permet, selon le Conseil, de faire prévaloir, l'automatisme de ce droit en évitant de placer le magistrat en concurrence avec d'autres candidats.

## 4. Impératifs de bonne administration de la Justice

Le Conseil a indiqué dans ses précédents rapports que s'il n'est pas en charge de la gestion des cours et des tribunaux, il tient compte dans ses décisions des exigences du bon fonctionnement de l'institution judiciaire, tout en réaffirmant son attachement à plusieurs principes de bonne gestion des ressources humaines.

### *La constatation de la vacance des emplois à pourvoir*

Ainsi que cela a été rappelé dans le rapport d'activité pour l'année 2012, le CSM s'assure, lorsqu'il est saisi de propositions de nomination, du respect du nombre et de la nature des emplois vacants à pourvoir dans les juridictions figurant dans la circulaire de localisation des emplois.

Ce contrôle vise à prévenir :

- la dénaturation des principes de la transparence (permettre à tout magistrat de se porter candidat sur les postes vacants qui sont réellement à pourvoir) ;
- les inégalités pouvant résulter des préférences exprimées par les chefs de cour ou de juridiction, et relayées par la chancellerie ;
- les nominations pour ordre.

C'est après avoir exercé ce contrôle que le CSM Siège a émis un avis conforme sur les propositions de nommer :

- un premier vice-président au tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer alors que le poste localisé était celui de vice-président (T. 1<sup>er</sup> mars 2013). Le Conseil a pris en compte les observations de la Direction des services judiciaires qui exposait que le tribunal souffrait d'un déficit d'encadrement intermédiaire, un autre candidat ayant vu sa candidature non-retenue en raison du caractère contrasté de son dossier ;
- un vice-président, alors que le poste localisé était celui de juge pour les fonctions de vice-président au tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre, de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants ou de vice-président chargé du tribunal d'instance d'Épinal (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un juge d'instruction au tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre, alors que le poste localisé était celui de vice-président chargé de l'instruction (T. 1<sup>er</sup> mars 2013).

### *La règle des deux ans*

Impératif de bonne administration de la Justice, cette règle ne s'applique que pour la période d'exercice en juridiction et ne concerne normalement pas les périodes de détachement, même

si dans cette hypothèse, le Conseil souhaite connaître les motifs pour lesquels un magistrat a connu une période de détachement inférieure à la durée prévue.

Des dérogations ont pu être apportées à cette règle pour des raisons d'ordre familial et personnel par le CSM Siège :

- pour un vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny, proposé vice-président chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de Paris (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- pour un 1<sup>er</sup> MACJ, proposé en qualité de vice-président au tribunal de grande instance de Toulouse (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- pour un conseiller à la cour d'appel de Douai proposé en qualité de vice-président au tribunal d'instance de Quimper (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- pour un vice-président de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny, proposé en qualité de vice-président de l'application des peines au tribunal de grande instance de Paris (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- pour un vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Rennes, proposé en qualité de vice-président au tribunal de grande instance de Brest (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- pour un vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Versailles, proposé au poste de vice-président au tribunal de grande instance de Strasbourg (T. 1<sup>er</sup> mars 2013).

Dans d'autres cas, ce sont des motifs liés à la bonne administration de la justice qui ont conduit à déroger à la règle des deux ans, s'agissant de la proposition de nommer :

- un vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Poitiers, en qualité de conseiller chargé du secrétariat général de la cour d'appel de Poitiers (T. 1<sup>er</sup> mars 2013) ;
- un conseiller à la cour d'appel de Fort-de-France, en qualité de conseiller chargé du secrétariat général dans la même juridiction (T. 5 novembre 2013).

Le CSM Parquet a également dérogé à cette règle pour un magistrat exerçant les fonctions de premier MACJ depuis janvier 2013, proposé en qualité de substitut général en charge du secrétariat général du parquet général de la cour d'appel de Rennes (T. 18 juin 2013).

Dans ces hypothèses, le caractère *intuitu personae* de la fonction de secrétaire général a justifié la dérogation à la règle des 2 ans.

### ***La règle des trois ans pour les chefs de juridiction***

Il est arrivé que le CSM Siège accepte une dérogation à la règle des 3 ans minimum pour les présidents (voir p. 45), quand des motifs le justifient. Tel fut le cas pour un président de tribunal de grande instance nommé avant l'expiration du délai de trois ans sur un poste sur proposition du garde des Sceaux.

- *la règle «outre-mer sur outre-mer ne vaut» : pour le Conseil, le respect de cette règle permet d'assurer les conditions d'un bon exercice des fonctions juridictionnelles hors de la métropole.*

La pratique des deux formations du Conseil montre que des dérogations peuvent être apportées lorsqu'est en jeu la situation familiale ou personnelle du magistrat, de même que lorsque des impératifs de bonne administration de la justice le justifient.

Sur ce critère, le Conseil d'État, dans une décision n° 346569 du 29 octobre 2013 (voir sous-section 2 *infra*) a jugé «*qu'il ressort des pièces du dossier que, comme le soutient M. X, son parcours professionnel et ses évaluations étaient de nature à le qualifier pour le poste concerné; que, toutefois, le Conseil supérieur de la magistrature s'attache, au titre de sa mission générale d'avis sur les nominations des magistrats du siège, à promouvoir la mutation ou la promotion en métropole des magistrats en poste dans les départements et collectivités d'outre-mer afin d'assurer le bon fonctionnement des juridictions, tout en prenant en compte les impératifs liés à la situation personnelle du magistrat ou aux considérations de bonne administration de la justice; que la nomination du requérant dans les fonctions souhaitées lui aurait permis, après deux années d'exercice des fonctions, par l'effet des dispositions de l'article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, d'être à nouveau nommé sur place, pour la troisième fois consécutive dans une juridiction outre-mer; que la nomination dans les fonctions souhaitées aurait ainsi été de nature à compromettre durablement, en ce qui le concerne, l'objectif de mobilité géographique s'appliquant à l'ensemble des magistrats judiciaires et concourant à garantir leur indépendance; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la nomination de M. X au poste souhaité était rendue impérative par les besoins du service; que dès lors, au vu de l'ensemble de ces considérations, et alors même que son affectation actuelle conduit le requérant, compte tenu de son choix de résidence et de ses contraintes familiales, à des temps de trajet importants, l'avis défavorable porté par le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation».*

Au cours de l'année 2013, le CSM Parquet a donné un avis favorable sur la proposition de nommer un substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Fort-de-France, proposé en qualité de vice-procureur de la République au sein de la même juridiction.

#### *La question de la durée de la première fonction exercée*

En dernier lieu, la Direction des services judiciaires, dans le souci de stabiliser la situation de certaines juridictions, notamment des moins attractives du point de vue géographique, a fait part au CSM de son souhait, sauf situation particulière, de voir la durée de la première affectation portée de 2 ans à un minimum de 3 ans. Le Conseil a pris acte de ce souhait mais ne s'interdira pas d'examiner la situation particulière de magistrats qui pourraient avoir des motifs légitimes de changer de poste au terme d'une durée de 2 ans ou de prendre en compte l'intérêt du service.

### **5. La situation des magistrats en détachement**

Dans un contexte où la chancellerie comme le CSM sont préoccupés par l'importance des vacances d'emploi dans les juridictions, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet s'est interrogée sur la durée excessive de certains détachements : tel a été le cas pour un magistrat proposé en qualité de sous-préfet, alors qu'il était déjà en détachement depuis 1999.

Au cours du dialogue avec la Direction des services judiciaires, le CSM Parquet a pris en compte les arguments tendant à favoriser des retours de détachement pour les magistrats ayant exercé des responsabilités importantes. La question s'est posée à l'occasion de la transparence du 18 juin 2013 pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général à la cour d'appel de Paris. Le Conseil vérifie, au moment de l'examen de ces propositions, l'adéquation entre les qualités du magistrat et le poste proposé au regard notamment de la situation des éventuels observants.

## Sous-section 2

### **LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE CES CRITÈRES PAR LE CSM**

Dans une décision n° 346569 du 29 octobre 2013, le Conseil d'État a rappelé les pouvoirs d'instruction du juge administratif pour obtenir de l'administration les motifs d'une décision non soumise à obligation de motivation. C'est ainsi que le Conseil a jugé «*qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties; ... le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toute mesure propre à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente qu'elle lui fasse connaître, alors même qu'elle ne serait soumise par aucun texte à une obligation de motivation, les raisons de fait et de droit qui l'ont conduite à prendre la décision attaquée; ... il n'y a donc pas lieu, contrairement à ce que demande le requérant, d'écartier des débats les éléments versés au dossier, à la suite du supplément d'instruction réalisé par le Conseil d'État, par le président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège, qui éclairent les motifs pour lesquels la nomination de M. X au poste qu'il sollicitait a donné lieu à un avis négatif».*

En l'espèce, la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature avait été sollicitée par le Conseil d'État afin de communiquer tous éléments ayant conduit à l'émission d'un avis non conforme.

Alors que les conclusions tendant à l'annulation d'un avis non conforme du Conseil à la nomination d'un magistrat du siège étaient auparavant regardées comme dirigées contre le refus du ministre de la Justice de proposer la nomination en cause au président de la République, le Conseil d'État a admis, dans sa décision du 29 octobre 2013, la contestation directe d'un avis non conforme du CSM en raison du caractère constitutionnel de sa mission et de l'effet bloquant de son avis négatif dans la procédure de nomination. Il s'est placé, ce faisant, dans une lignée jurisprudentielle qui qualifie d'actes faisant grief pouvant être déférés au juge de l'excès de pouvoir des avis non conformes à la suite desquels aucune décision n'est formellement prise (voir, par exemple, la décision de la Section du contentieux du 30 décembre 2003, n° 243943, à propos du refus de la commission d'avancement de donner son accord à

la nomination d'un candidat dans la magistrature judiciaire au titre de l'article 22 de l'ordonnance organique).

Le Conseil a ainsi jugé «*qu'il appartient au Conseil supérieur de la magistrature, dans l'exercice de sa mission constitutionnelle, de se prononcer, par un avis conforme, sur les nominations des magistrats du siège pour lesquelles il n'est pas chargé de formuler des propositions; qu'en cas de refus du Conseil supérieur de la magistrature de donner son accord à une nomination, proposée par le ministre de la Justice, aux fonctions de magistrat relevant du deuxième alinéa de l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, un tel avis non conforme fait obstacle à ce que le président de la République prononce cette nomination et n'implique pas nécessairement qu'il prenne un décret pour en tirer les conséquences; que, par suite, l'avis non conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur la nomination d'un magistrat du siège constitue un acte faisant grief qui peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir; que, dès lors, la fin de non-recevoir tirée par le ministre de la Justice de l'irrecevabilité de la contestation directe de cet avis doit être écartée».*

Cette jurisprudence relative à la recevabilité des recours dirigés contre les avis de la formation du siège n'a pas pour conséquence d'étendre le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Le CSM exerce donc sa mission sous le contrôle du juge administratif.

### Sous-section 3

#### **LES AVIS NON CONFORMES RENDUS PAR LE CSM SIÈGE**

En 2013, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 20 avis non conformes sur 1 283 mouvements examinés, alors que ce nombre était de 41 en 2012, pour 1 238 mouvements examinés.



Compte tenu du développement des instruments de dialogue avec la chancellerie (voir p. 66 et s.), le Conseil a enrichi le nuancier de ses avis et infléchi les propositions dans environ 8% des cas (avis non conformes, recommandations, signalements et retraits suggérés par le Conseil pour satisfaire les désiderata de différents magistrats en même temps).

Ce tableau global témoigne du travail en profondeur réalisé par le Conseil sur les dossiers avec la Direction des services judiciaires (notamment en ce qui concerne le suivi des recommandations et signalements) dans l'intérêt du service et du déroulement harmonieux de la carrière des magistrats.

S'agissant des avis non conformes, ils sont liés à :

### **1. L'ancienneté moindre que celle de magistrats plus anciens ayant des dossiers équivalents ou avec de meilleures évaluations et/ou ayant une situation familiale ou médicale à prendre en considération**

Huit avis non conformes ont été formulés au motif que malgré la qualité, voir la grande qualité du dossier du magistrat proposé, d'autres magistrats présentant une ancienneté plus importante avec des dossiers équivalents, voire de meilleure qualité, étaient candidats.

Le CSM Siège rappelle, cette année encore, que s'il prend en compte la qualité d'un dossier pour déroger au critère de l'ancienneté, il y a lieu toutefois, pour le garde des Sceaux, de garantir la cohérence dans le déroulement des parcours professionnels :

- pour un magistrat proposé en qualité de président, le CSM Siège a relevé la situation de trois magistrats aux qualités plus affirmées, émettant deux recommandations ;
- pour un magistrat proposé en qualité de conseiller dans une cour d'appel, alors que le dossier de ce magistrat apparaissait contrasté et que le dossier de l'observant, disposant de plus d'ancienneté, était de qualité supérieure ;
- pour un magistrat proposé en qualité de premier vice-président au tribunal de grande instance, au regard du dossier d'un magistrat observant aux qualités plus affirmées ;
- pour un magistrat proposé en qualité de vice-président dans un tribunal de grande instance pour exercer ses fonctions dans un tribunal d'instance, au regard de l'excellence du dossier d'un magistrat observant et de sa situation familiale ;
- pour un magistrat proposé en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, au regard du dossier d'un magistrat observant bénéficiant d'une plus grande ancienneté et d'un meilleur dossier ;

– pour un vice-président, proposé en qualité de conseiller dans la cour d'appel du ressort du tribunal : le CSM a émis un avis non conforme, au regard de la situation d'un magistrat à l'ancienneté équivalente ; si le Conseil a constaté que ce magistrat observant disposait d'une évaluation moins bonne, il apparaissait toutefois que le magistrat proposé ne présentait aucune mobilité géographique depuis 1989.

En outre, le CSM est attentif aux situations particulièrement difficiles liées à la maladie d'un proche, à la propre maladie du magistrat, à la prise en compte du handicap. Le Conseil estime à cet égard qu'à niveau de dossier équivalent, cette situation humaine doit prévaloir. C'est ainsi que le CSM a émis un avis non conforme pour un magistrat proposé en qualité de conseiller à la cour d'appel de Bordeaux, sur les observations d'un magistrat, en raison de l'excellence de son dossier et de sa situation familiale liée au handicap de son enfant.

Dans une hypothèse concernant un auditeur de justice proposé en qualité de juge au tribunal de grande instance chargé d'un tribunal d'instance, le Conseil a émis un avis non conforme, en raison de la gravité de la situation familiale du magistrat qui n'était pas en mesure rejoindre son poste et qui avait sollicité l'émission d'un avis non conforme. Le Conseil souligne qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle liée en l'espèce à la gravité de la situation exposée.

## 2. L'aptitude générale du candidat, en raison de ses qualités ou de sa situation personnelles

À l'occasion de huit propositions de nomination, le CSM Siège a émis des avis non conformes en raison d'éléments contenus dans les dossiers ne permettant pas de garantir l'adéquation du candidat à la fonction proposée, ou en raison d'évaluations insuffisantes :

- pour un magistrat en détachement judiciaire en qualité de vice-président au tribunal de grande instance de Bobigny ;
- pour un magistrat proposé en qualité de président de chambre, alors qu'il lui restait neuf mois d'exercice dans les fonctions de président de Chambre dans une Cour de taille moyenne, et alors que le magistrat avait exercé vingt-neuf ans des fonctions d'instruction et que son dossier apparaissait nuancé ;
- pour un magistrat, intégré, proposé en qualité de juge dans un tribunal de grande instance chargé du tribunal d'instance, en raison des réserves contenues dans le dossier ;
- pour un magistrat proposé en qualité de vice-président placé auprès du premier président de cour d'appel, en raison du dossier

nuancé de ce magistrat qui ne disposait pas des qualités en adéquation avec un poste de magistrat placé ;

- pour un magistrat proposé en qualité de premier vice-président, le CSM Siège ayant émis un avis non conforme au regard du profil du candidat et de l'insuffisante adéquation avec le poste sollicité ;
- pour deux auditeurs de justice, en qualité de juges placés auprès d'un premier président de cour d'appel, au regard de dossiers qui comportaient de grandes réserves.

### **3. Au respect de l'impartialité objective**

Dans le rapport annuel pour l'année 2011, le Conseil avait souligné l'importance qu'il attachait à la notion d'impartialité objective (Rapport d'activité 2011, p. 72 et s.), sans dissimuler les difficultés tenant à cette application. Au cours de l'année 2012, le CSM Siège avait émis sur le fondement de ce principe, quatre avis non conformes.

Trois avis non conformes ont été émis en 2013 :

- pour un magistrat proposé en qualité de juge de l'application des peines, alors qu'il avait exercé, moins de deux ans auparavant, en qualité de substitut du procureur de la République au sein de la même juridiction ;
- pour une auditrice de Justice, proposée en qualité de juge d'instruction, en raison des fonctions précédentes de l'intéressée en qualité de chef de service au sein d'un service de police judiciaire du ressort régional ;
- pour un magistrat proposé en qualité de vice-président dans un tribunal de grande instance, chargé du service du tribunal d'instance, alors qu'il exerçait les fonctions de vice-procureur au sein de la même juridiction.

Le CSM Siège a, enfin, émis un avis non conforme sur la proposition de nommer, sur une autre fonction, un vice-président, en raison de sa prochaine candidature aux élections municipales dans une commune du ressort. Faisant valoir la règle de l'article 9 alinéa 4 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, selon laquelle nul ne peut être nommé magistrat ni le demeurer dans une juridiction dans le ressort de laquelle il aura exercé depuis moins de 5 ans, une fonction publique élective visée au présent article ou fait acte de candidature à l'un de ces mandats, à l'exception du mandat de représentant au Parlement européen, depuis moins de 3 ans, la Direction des services judiciaires soulignait la future incompatibilité de l'exercice de la fonction de magistrat avec une fonction élective. La Direction des services judiciaires estimait ainsi que le fait de se

porter candidat pour les prochaines élections municipales sur le ressort de la juridiction dans laquelle il exerçait ses fonctions, empêchait le magistrat de se maintenir dans ses fonctions de magistrat et qu'il était donc préférable de pourvoir à son remplacement sans attendre l'issue du scrutin.

Le CSM Siège a émis un avis non conforme en raison de ce que le magistrat ne pouvait pas, en tout état de cause, être candidat sur le ressort duquel il exerçait ses fonctions en qualité de vice-président, et ce, en application de l'article 9 précité de l'ordonnance statutaire. Par conséquent, aucun motif lié aux futures élections municipales ne pouvait justifier ce mouvement.

#### Sous-section 4

### **LES AVIS DÉFAVORABLES ET LES AVIS FAVORABLES SOUS CONDITION RENDUS PAR LE CSM PARQUET**

#### **A. – Les avis défavorables**

En 2013, la formation parquet du CSM a émis 15 avis défavorables sur 614 propositions examinées, alors que ce nombre était de 17 en 2012, pour 630 mouvements examinés.

À l'image de ce qui a été indiqué pour la formation du siège (voir p. 47-48), le développement des instruments de dialogue avec la Direction des services judiciaires (voir p. 66 et s.) a permis d'infléchir ou de nuancer les propositions dans environ 7,5 % des cas (avis défavorables, recommandations, signalements, retraits pour des motifs autres que le désistement du candidat).

S'agissant des avis défavorables, ils sont liés à une :

#### **1. Ancienneté modérée au regard de magistrats plus anciens ayant des dossiers équivalents ou avec de meilleures évaluations**

- pour un magistrat proposé en qualité de procureur de la République : sans remettre en cause les qualités du magistrat proposé, il ressort de l'examen de leurs dossiers et de leurs auditions, que deux des magistrats observants présentent des qualités supérieures et plus affirmées ;
- pour un magistrat en détachement judiciaire proposé en qualité de vice-procureur de la République : le dossier de ce magistrat fait apparaître des appréciations particulièrement nuancées pour l'exercice des fonctions de substitut du procureur de la République

dans un petit parquet, alors qu'un magistrat, aux qualités plus affirmées, a présenté des observations. Le conseil observe en outre que le magistrat présente des désiderata géographiquement limités ;

- pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général à la Cour de cassation : malgré l'excellence du dossier et les grandes qualités professionnelles manifestées tout au long de la carrière de ce magistrat, il est apparu au Conseil que la proposition de nomination apparaissait prématurée, au regard de la situation d'autres magistrats s'étant portés candidats pour ces fonctions et présentant des qualités plus affirmées pour leur exercice ;
- pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général à la Cour de cassation : malgré l'excellence du dossier et les grandes qualités professionnelles manifestées tout au long de la carrière de ce magistrat, il est apparu au Conseil que la proposition de nomination n'apparaissait pas en parfaite adéquation avec les spécificités de la fonction d'avocat général à la Cour de cassation, d'autant plus que le Conseil a pu examiner la situation d'autres magistrats candidats à ces fonctions et présentant des qualités plus affirmées pour leur exercice ;
- pour un magistrat proposé en qualité de premier vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris : indépendamment des qualités du magistrat proposé, l'un des magistrats observants, dont la candidature n'a pas été retenue et pour lequel le Conseil entend émettre une recommandation, dispose d'une ancienneté supérieure et surtout d'une expérience plus affirmée dans les fonctions d'encadrement et d'animation requises pour occuper le poste concerné.

## 2. Expérience, ancienneté ou aptitude n'étant pas en parfaite adéquation avec le poste proposé

- pour un magistrat proposé en qualité de procureur de la République : sans remettre en cause les qualités du magistrat proposé, il ressort de l'examen de cette proposition que le magistrat ne présente pas une expérience en parfaite adéquation avec le poste proposé. Au titre d'une affectation au parquet, le Conseil estime qu'il pourrait utilement être nommé dans une fonction d'encadrement intermédiaire. En outre, un magistrat ayant formulé des observations a présenté des qualités plus affirmées ;
- pour un magistrat proposé en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires : sans remettre en cause les qualités du magistrat proposé, il ressort de l'examen de cette proposition que le magistrat ne présente pas une expérience en parfaite adéquation avec le poste proposé ;

Année 2013 : activité de la formation du parquet (type d'avis)

Auditions de candidats	0	1	0	0	0	1	0	16	1	0	12	5	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0	48
au poste de <sup>1er</sup> avocat général à la Cour de cassation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
au poste d'avocat général à la Cour de cassation	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
au poste d'avocat général référendaire à la Cour de cassation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
au poste de procureur général près la cour d'appel	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
au poste de procureur général République	0	0	0	0	0	0	11	0	0	5	4	0	0	0	4	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29
au poste de procureur de la République adjoint	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Autre	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5
Auditions d'observants	0	1	0	0	0	4	0	4	0	5	0	0	0	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	19	

- pour un magistrat proposé en qualité de premier substitut à l'administration centrale du ministère de la Justice : les évaluations de ce magistrat ont mis en évidence de sérieuses réserves quant à la capacité de ce magistrat de gérer un cabinet d'instruction en omettant, notamment, de suivre avec rigueur certaines des informations dont il avait la charge ;
- pour un magistrat intégré, en qualité de substitut du procureur de la République : le dossier de ce magistrat ne paraît pas, au vu des appréciations portées à son dossier, présenter les qualités nécessaires pour occuper les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal concerné ;
- pour un magistrat, lauréat au concours complémentaire, proposé en qualité de substitut du procureur de la République : l'évaluation du stage du magistrat a fait état de réserves pour l'exercice de fonctions au parquet (permanence, prise de parole à l'audience). Le CSM Parquet note que le magistrat semble présenter des qualités plus affirmées pour l'exercice de fonctions au siège ;
- pour un magistrat proposé en maintien en activité en surnombre, le Conseil estimant souhaitable que l'intéressé soit affecté dans un grand parquet où il bénéficierait d'un encadrement solide.

### 3. Au non-respect des règles statutaires

- pour un magistrat, conseiller à la cour d'appel de Paris, proposé en qualité d'avocat général à la Cour de cassation : malgré l'excellence du dossier et les qualités avérées du magistrat, il est apparu au Conseil que sa candidature ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 28-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, qui prévoit que les magistrats ayant précédemment exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, ne peuvent être nommés à un emploi hors hiérarchie de la Cour de cassation dans les conditions prévues à l'article 39 de ladite ordonnance, avant trois années de services effectifs accomplis dans la juridiction à laquelle ils ont été nommés après avoir exercé les fonctions à la Cour de cassation.

### 4. À la règle « outre-mer sur outre-mer ne vaut »

- pour un magistrat proposé en qualité de vice-procureur placé auprès du procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France : nonobstant les qualités professionnelles de ce magistrat, le Conseil constate qu'il est à nouveau proposé pour un poste outre-mer,

alors qu'il a, à deux reprises, bénéficié d'un avancement ou d'une mutation au sein des outre-mer.

## 5. Au respect de l'impartialité objective

– pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général près la cour d'appel de Rennes : nonobstant ses qualités professionnelles, il n'est pas souhaitable que le magistrat proposé rejoigne, à bref délai, en qualité de membre du parquet général, la cour au sein de laquelle il a exercé des fonctions de président de la cour d'assises.

Le CSM Parquet a enfin émis un avis défavorable sur la demande de placement en position de disponibilité pour exercer la profession d'avocat, formulé par un magistrat exerçant un mandat de député sans avoir été préalablement placé dans une position administrative compatible, au regard de son statut de magistrat, avec son statut d'élu, en application de l'ordonnance statutaire.

## B. – Les avis favorables sous condition

Le CSM Parquet a eu l'occasion d'émettre trois avis favorables avec effet différé.

Dans un cas, l'avis a été émis pour un magistrat, proposé en qualité de substitut du procureur de la République près un tribunal de grande instance dans le ressort duquel l'intéressé avait été avocat depuis moins de cinq ans : un effet différé de 2 mois à compter de la date envisagée d'installation a été décidé afin que la règle statutaire des cinq ans soit respectée.

Dans un autre cas, l'avis a été émis pour un procureur de la République proposé en qualité de premier MACJ, alors que la règle des 3 ans pour les chefs de juridiction n'était pas respectée : dans cette hypothèse, l'effet différé a été de 6 mois à compter de la date envisagée de prise de fonctions.

Dans un dernier cas, l'avis a été émis pour un vice-procureur de la République, proposé sur un autre poste de vice-procureur, avec un effet différé d'un mois à compter de la date envisagée d'installation, afin de respecter la règle des 2 ans dans les fonctions précédentes.

## / Section 5 LES JUGES DE PROXIMITÉ

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles avait prévu la suppression des juridictions de proximité et parallèlement l'exercice par les juges de proximité de fonctions de juge d'un tribunal de grande instance et de fonctions juridictionnelles dans un tribunal d'instance à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

C'est ainsi que le Conseil avait été amené au cours de l'année 2012 à émettre des avis sur des propositions de nomination de juges de proximité dans un tribunal d'instance et de grande instance ou des avis sur les demandes de mise en disponibilité pour six ou douze mois de la part de juges de proximité dans l'attente des résultats de la réforme en cours.

Toutefois, la loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité a reporté la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2011 au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Pour le Conseil, il convient de lever toutes ces incertitudes sur l'avenir de la juridiction de proximité pour continuer à attirer vers ces fonctions des juristes à l'expérience confirmée et dont la contribution au bon fonctionnement de la justice du quotidien est essentielle.

1) Durant l'année 2012, le CSM Siège a examiné 288 dossiers de juges de proximité.

Le garde des Sceaux communique à la formation du siège la liste des juridictions de proximité pour lesquelles il propose un candidat suivant le nombre de postes à pourvoir dans ces juridictions.

La formation rend un avis sur les candidatures qui lui sont proposées par le garde des Sceaux avec une affectation dans une juridiction déterminée, mais ne peut pas leur substituer d'autres candidats.

2) Si le CSM dispose d'un rôle limité dans la procédure de recrutement des juges de proximité (voir rapport d'activité 2012, p. 91 et s.), il vérifie néanmoins la recevabilité des candidatures qui lui sont transmises par la chancellerie.

3) Le CSM peut émettre trois types d'avis :

a) *Un avis non conforme*

Cet avis intervient le plus souvent dès le premier examen du dossier. Cet avis non conforme a pour effet de rejeter la candidature et s'impose au ministre qui ne peut pas passer outre.

Au cours de l'année 2013, le Conseil a émis neuf avis non conformes dès le premier examen du dossier.

Six de ces avis ont été émis dans des hypothèses où les personnes proposées ne répondaient pas aux conditions soit du 2) (personnes âgées de 35 ans au moins et justifiant d'au moins 4 ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique qui sont soit titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat, soit membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé), soit du 3) (personnes justifiant de 25 années au moins d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires) de l'article 41-17 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Le Conseil examine en effet avec une particulière attention la situation des personnes justifiant de vingt-cinq années au moins d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires. Comme cela a été rappelé dans les rapports d'activité pour les années 2011 et 2012, cet examen est délicat, notamment pour les anciens fonctionnaires de police qui ne justifient pas toujours avoir exercé des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique. Il est à cet égard important que la Direction des services judiciaires mentionne à chaque fois le fondement sur lequel elle présente sa proposition.

Un avis non conforme a été émis pour un ancien magistrat du parquet de Paris, proposé au tribunal de police de Paris, au regard du principe de l'impartialité objective.

Deux avis non conformes ont été émis pour deux anciens magistrats pour lesquels les éléments du dossier ne permettaient pas d'envisager l'exercice des fonctions de juge de proximité, s'agissant pour l'un d'entre eux des évaluations contenues dans le dossier administratif.

#### *b) Un avis de soumission à une formation probatoire*

Lorsque les conditions pour être nommé juge de proximité sont remplies, la loi organique du 5 mars 2007 dispose qu'avant de rendre son avis la formation compétente du CSM soumet l'intéressé à une formation probatoire organisée par l'ENM et comportant un stage en juridiction (*art. 41-19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958*). Le Conseil fixe la durée du stage, 25 ou 35 jours (*décret*

*n° 2007-17 du 4 janvier 2007).* Le directeur de l'ENM établit le bilan de la formation probatoire sous la forme d'un rapport et émet un avis motivé sur l'aptitude du candidat à exercer les fonctions de juge de proximité. Le Conseil, dans cette hypothèse, statue de nouveau sur le dossier qui lui a été présenté et peut émettre un avis conforme ou non conforme.

Au cours de l'année 2013, 5 avis non conformes ont été émis après que le candidat a accompli le stage probatoire : le Conseil a relevé dans ces hypothèses les insuffisantes qualités du candidat pour l'exercice des fonctions, révélées à l'occasion de la formation, ou par l'insuffisante motivation pour l'exercice de ces fonctions (absentéisme démontrant un manque d'intérêt pour la fonction ...).

c) *Un avis conforme avec dispense de stage probatoire*

La loi organique du 5 mars 2007 prévoit également la possibilité pour le CSM de dispenser le candidat de la formation probatoire (« à titre exceptionnel et au vu de l'expérience professionnelle du candidat », aux termes de l'article 41-19 de l'ordonnance statutaire). Cette dispense est surtout appliquée aux anciens magistrats dont les dossiers démontrent qu'ils possèdent toutes les qualités requises.

› Année 2013 – juges de proximité

Date des CSM							Types de décisions											
							Décisions de formation probatoire		Avis conformes						Avis non conformes			
	Nouvelles candidatures		25 jours	35 jours	Avec dispense de tout stage en juridiction	Après formation probatoire	Mutations	Disponibilités	Réintégrations après disponibilité	Démissions	Nouvelles candidatures	Après stage probatoire						
	Retraits	Sursis à statuer																
24 janvier 2013	6	0	1	0	0	6	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0		
14 mars 2013	96	2	0	0	0	96	4	51	7	8	2	11	3	4	4	0		
20 juin 2013	18	0	0	0	0	18	0	0	0	0	5	8	2	3	0	0		
24 juillet 2013	29	0	0	0	0	29	0	0	0	24	2	0	1	0	0	2		
25 septembre 2013	84	0	0	0	0	84	8	51	10	6	0	3	0	1	5	0		
30 octobre 2013	55	0	0	0	0	55	0	0	1	36	3	8	0	4	0	3		

> Origine professionnelle des juges de proximité en 2013

Origine professionnelle	CSM « juge de proximité » du 31/01/2013 Nouvelles candidatures :	Représentation des origines professionnelles en %	CSM « juge de proximité » du 14/03/2013 Nouvelles candidatures :	Représentation des origines professionnelles en %	CSM « juge de proximité » du 25/09/2013 Nouvelles candidatures :	Représentation des origines professionnelles en %	Total année 2013	Représentation moyenne annuelle des origines professionnelles en %
							216	
Magistrats honoraires	7	9,86 %	8	11,27 %	10	13,51 %	25	11,57 %
Juges ou anciens juges consultaires	1	1,41 %	1	1,41 %	2	2,703 %	4	1,85 %
Avocats ou anciens avocats ou anciens avoués	14	19,72 %	15	21,13 %	16	21,62 %	45	20,83 %
Notaires ou écarts de notaire	2	2,82 %	2	2,82 %	2	2,70 %	6	2,78 %
Police ou gendarmerie, armée	3	4,23 %	2	2,82 %	5	6,76 %	10	4,63 %
Huissiers	2	28,57 %	2	2,82 %	0	0,00 %	4	1,85 %
Conseils juridiques	3	4,23 %	2	2,82 %	5	6,76 %	10	4,63 %
Enseignants en droit	2	2,82 %	3	4,23 %	5	6,76 %	10	4,63 %
Consultants juridiques	2	2,82 %	2	2,82 %	0	0,00 %	4	1,85 %
Juristes en entreprise	18	25,35 %	11	15,49 %	7	9,46 %	36	16,67 %
Maitres de conférence	3	42,86 %	3	4,23 %	0	0,00 %	6	2,78 %

<b>Assistants de justice</b>	1	1,41 %	0	0,00 %	0	0,00 %	1	0,46 %
<b>Médiateurs (de la République, judiciaire ou familial)</b>	2	2,82 %	1	1,41 %	3	4,05 %	6	2,78 %
<b>Conciliateurs de justice</b>	1	1,41 %	2	2,82 %	2	2,70 %	5	2,31 %
<b>Directeurs d'hôpital</b>	0	—	0	0,00 %	1	1,35 %	1	0,46 %
<b>Cadres supérieurs des entreprises privées</b>	6	8,45 %	11	15,49 %	2	2,70 %	19	8,80 %
<b>Cadres supérieurs de la fonction publique ou des collectivités territoriales</b>	2	2,82 %	2	2,82 %	10	13,51 %	14	6,48 %
<b>TréSORier Payer général honoraire</b>	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
<b>Conservateur des hypothéques à la retraite</b>	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
<b>Juges ou anciens juges prud'hommes</b>	0	0,00 %	0	0,00 %	1	1,35 %	1	0,46 %
<b>Juges administratifs</b>	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00 %
<b>Experts près la cour d'appel</b>	0	0,00 %	1	1,41 %	2	2,70 %	3	1,39 %
<b>Greffier ou officier greffier</b>	2	2,82 %	2	2,82 %	1	1,35 %	5	2,00 %
<b>Conseiller en insertion professionnelle</b>	0	0,00 %	1	1,41 %	0	0,00 %	1	4,00 %

## / CHAPITRE III

Saisine du  
Conseil supérieur  
de la magistrature  
par les justiciables



## / Section 1

### LA SAISINE DIRECTE : UNE PROCÉDURE DÉSORMAIS BIEN INSTALLÉE

#### A. – Des justiciables en demande de réponses et d'explications

##### 1. Une institution identifiée par les justiciables

Par rapport aux années précédentes, le secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature a traité en 2013 un flux stable de demandes présentées par des justiciables dans le cadre de la procédure de la saisine directe, qu'elles puissent ou non être qualifiées de saisine au sens des articles 50-3 et 60 de l'ordonnance de 1958.

Ces demandes se présentent en particulier sous forme de courriers, dont le nombre oscille entre 75 et 106 selon les mois de l'année, soit une moyenne de 90 courriers par mois environ. S'y ajoutent de nombreuses communications téléphoniques, et un certain nombre de courriels.

##### 2. Des demandes variées et parfois mal orientées

Parallèlement aux demandes pouvant être qualifiées de saisines directes du Conseil, dont le cas fera l'objet des développements suivants, certains justiciables adressent à l'institution des demandes qui ne relèvent pas de sa compétence.

Il s'agit tout d'abord de demandes mal orientées en ce qu'elles relèvent exclusivement de la compétence des juridictions, telles par exemple que des demandes de poursuites pénales ou d'indemnisation civile, ou des demandes pouvant s'apparenter à un appel ou à un pourvoi. Il s'agit ensuite de demandes d'intervention du Conseil dans des procédures en cours, ou de demandes tendant à ce que le Conseil dessaisisse une juridiction et statue au fond. Dans ces hypothèses, le secrétariat général adresse au requérant un courrier attirant son attention sur l'incompétence du Conseil pour connaître de sa demande, et lui proposant de s'adresser à un conseil qui saura l'orienter.

Par ailleurs, d'autres demandes s'analysent comme des plaintes de nature disciplinaire, mais dirigées contre des professionnels ne relevant pas de la juridiction du Conseil, tels que les avocats, notaires, huissiers de justice, mandataires judiciaires, conseillers

prud'homaux, juges commerciaux, policiers, gendarmes, ou autres. Ces demandes reçoivent des réponses signalant également l'incompétence du Conseil, et indiquant de manière précise l'organe compétent.

Enfin, certains appels téléphoniques reçus au secrétariat peuvent parfois, de manière regrettable mais marginale, laisser penser que la saisine du Conseil est utilisée par certains justiciables comme un argument soulevé dans une procédure en cours, argument qu'ils pensent de nature à infléchir la décision de la juridiction. Néanmoins, cette dérive doit être relativisée, ne se constatant que chez certains «plaignants d'habitude», dont la production souvent pléthorique représente 15% environ des demandes reçues, tous modes de communication compris.

## B. – Une saisine du Conseil mieux connue

### 1. Un volume de requêtes encore élevé mais une proportion stable de plaintes recevables

Le nombre des requêtes enregistrées durant l'année 2013 par le Conseil est légèrement plus élevé que l'an dernier : 325 plaintes ont été enregistrées dans l'année 2013 contre 283 plaintes en 2012. Les commissions d'admission des requêtes et leur président ont rendu 303 décisions en 2013.

Si ces plaintes, rapportées au nombre de magistrats en juridiction, concernent une faible proportion du corps de la magistrature, les justiciables continuent à user de cette nouvelle procédure, sans que le nombre de requêtes ne diminue. La stabilisation de leur nombre autour de 300 plaintes par an traduit sans doute le caractère socialement utile de cette procédure de saisine directe.

Après l'afflux provoqué par la mise en œuvre retardée, plusieurs mois après son annonce, de cette nouvelle procédure, la saisine des justiciables est désormais une procédure mieux connue et mieux maîtrisée par eux.

La saisine par le biais d'un avocat est demeurée depuis 3 ans très marginale (11 requêtes en 2013 contre 4 en 2012).

Parmi les 303 plaintes rejetées d'emblée durant l'année 2013, 251 ont été déclarées manifestement irrecevables et 47 manifestement infondées.

La commission d'admission des requêtes (CAR) compétente à l'égard des magistrats du parquet n'a pas déclaré de requêtes recevables en 2013.

En revanche, s'agissant du siège, 5 requêtes ont été déclarées recevables en 2013 par les deux commissions d'admission. Ces plaintes sont en cours d'examen.

## 2. Une répartition identique des motifs d'irrecevabilité manifeste

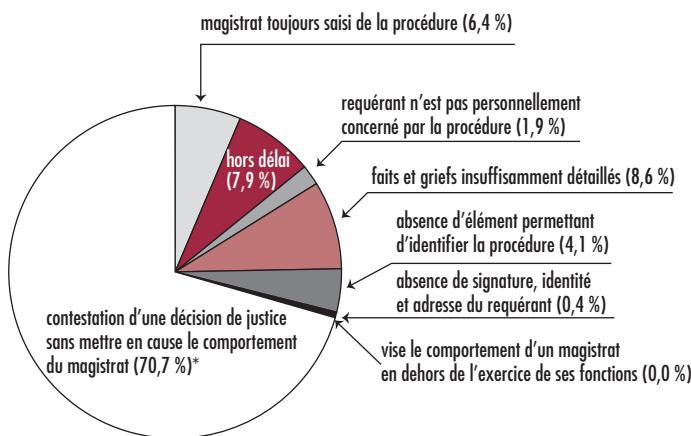
La critique du comportement du magistrat se confond trop souvent avec celle de la décision de justice, manifestant une difficulté majeure de compréhension de cette procédure par les justiciables.

Ainsi, en 2013, 64,7 % des requêtes ont été rejetées pour ce motif.

Le second motif par ordre d'importance, tient cette fois à l'irrecevabilité de la requête au vu des conditions prévues par les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance statutaire, du fait de l'insuffisance d'étagage des faits et griefs invoqués.

Il explique l'irrecevabilité de 8,6 % des requêtes.

### › Motivation des irrecevabilités manifestes (pour certaines décisions : plusieurs motifs)



\* Sur les 266 décisions manifestement irrecevables.

Un motif également fréquent, tient à la tardiveté de la requête, la saisine du Conseil intervenant plus d'un an après qu'une décision irrévocabile est intervenue.

Cependant ce motif ne représente plus que 7,9 % des rejets au lieu de 17,7 % en 2011, preuve sans doute que la procédure est aujourd'hui mieux connue.

Enfin, dans 6,4 % des cas, le magistrat critiqué demeure toujours saisi de la procédure et la plainte est alors irrecevable.

### 3. Une disproportion stabilisée entre le siège et le parquet

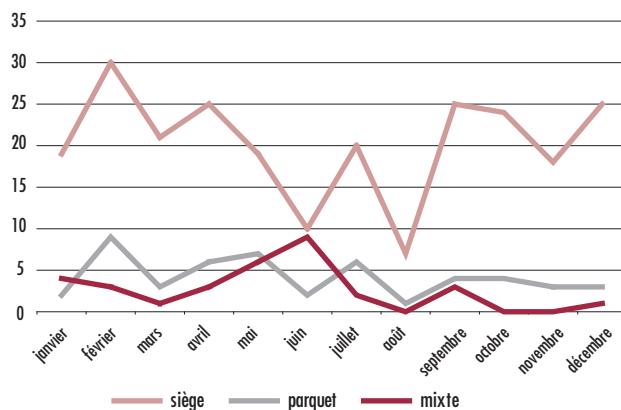
S'agissant des magistrats visés par les plaintes, la répartition siège/parquet semble stabilisée avec une prépondérance des magistrats du siège. Elle correspond *grosso modo* à la répartition des effectifs de la magistrature entre le siège et le parquet.

En effet, sur les 7434 magistrats en juridiction, hors la Cour de cassation, au 31 décembre 2013, respectivement 75,23 % exerçaient des fonctions au siège et 24,77 % au parquet.

	Siège	Parquet	Total
Nombre de magistrats dans les juridictions (hors Cour de cassation)	5 592	1 842	7 434

En 2013, 243 requêtes concernaient des magistrats du siège, soit 75 % des requêtes et 50 des magistrats du parquet, soit 15 % des requêtes, tandis que 32 visaient à la fois le siège et le parquet, soit 10 %.

#### › Evolution mensuelle du nombre des saisines

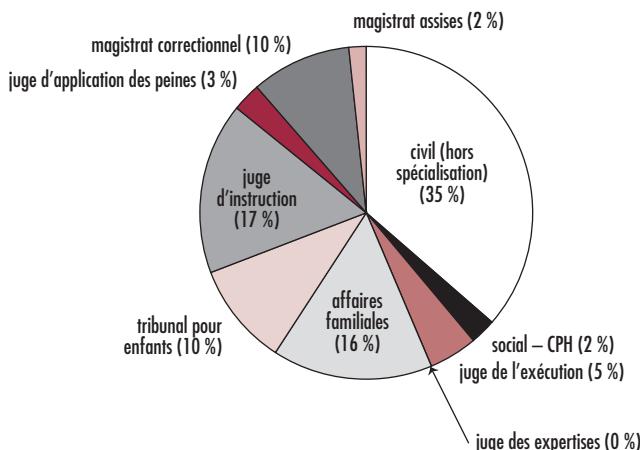


### 4. Des plaintes visant les mêmes types de fonctions ou d'activités

Parmi les magistrats du siège (hors tribunaux d'instance), 36 % des requêtes visent des juges exerçant en matière de droit civil sans spécialisation, 16 % portent sur des juges aux affaires familiales,

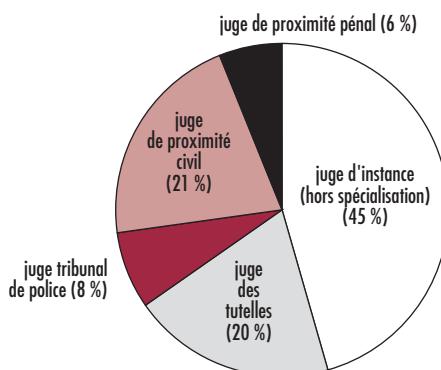
17 % des juges d'instruction, 10 % des juges des enfants et 20 % des magistrats exerçant en matière correctionnelle (voir graphique ci-dessous).

#### › Magistrats du siège (hors instance)



Au sein des tribunaux d'instance, sont visés par des plaintes les juges d'instance statuant en matière civile à hauteur de 45 % des requêtes tandis que 21 % visent des juges de proximité en matière civile et 20 % des juges des tutelles.

#### › Magistrats du siège (instance)



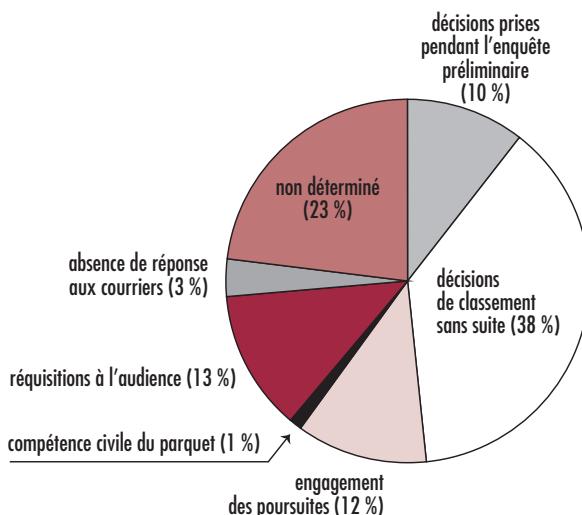
S'agissant des magistrats du parquet (voir tableau ci-dessous), le choix statistique retenu a été le même que les années précédentes, consistant à identifier les champs de compétences sur lesquels portent les requêtes.

Cette année encore, bien que comparativement moins élevée, la critique des décisions de classement sans suite reste le principal objet des plaintes concernant le parquet : 38% d'entre elles intéressent ce type de décisions<sup>3</sup> (43 % l'an dernier).

Une étude de ces plaintes a donc été réalisée afin de mieux cerner les incompréhensions des justiciables et le contexte dans lequel travaillent les magistrats du parquet.

Dans 13 % des cas, ce sont les réquisitions à l'audience qui font l'objet de critiques du justiciable. Élément nouveau par rapport aux années antérieures, dans 23 % des requêtes examinées par la commission d'admission du parquet, la critique du parquet n'est pas clairement identifiée.

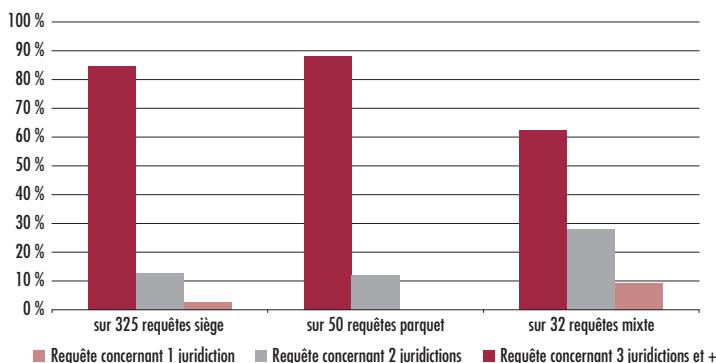
#### › Magistrats du parquet : types d'interventions critiquées/compétences concernées



<sup>3</sup> Voir plus loin les développements sur les décisions de classement sans suite.

## 5. Des plaintes qui peuvent viser plusieurs niveaux de juridiction

- Proportion des requêtes concernant des magistrats d'une juridiction, de 2 juridictions ou 3 juridictions et plus



Le tableau ci-dessus illustre le fait que certaines plaintes visent une série de magistrats au sein d'une même juridiction et, dans le cadre du même contentieux, les magistrats de la juridiction de première instance puis ceux de la cour d'appel ayant eu à connaître de l'affaire.

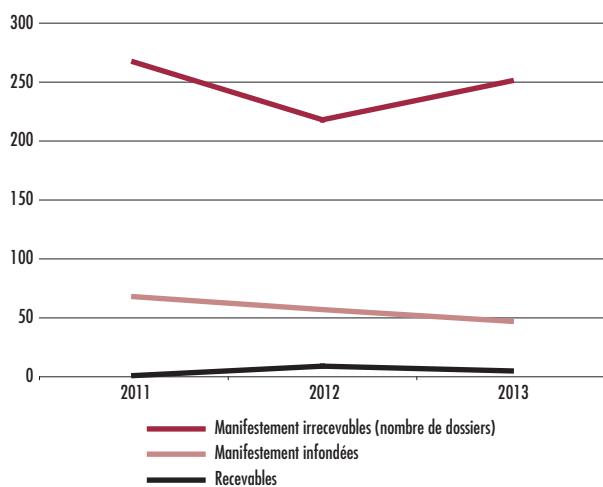
## 6. Premier bilan statistique des requêtes des justiciables

Les graphiques ci-dessous permettent d'avoir une première vue d'ensemble des requêtes et des décisions auxquelles elles ont donné lieu depuis l'entrée en vigueur de la procédure de plaintes en janvier 2011. Il apparaît que sur les 15 plaintes déclarées recevables, trois dossiers<sup>4</sup> ont fait l'objet d'un renvoi devant la formation disciplinaire. Deux d'entre eux n'ont pas donné lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire, tandis que le troisième est en cours d'instruction.

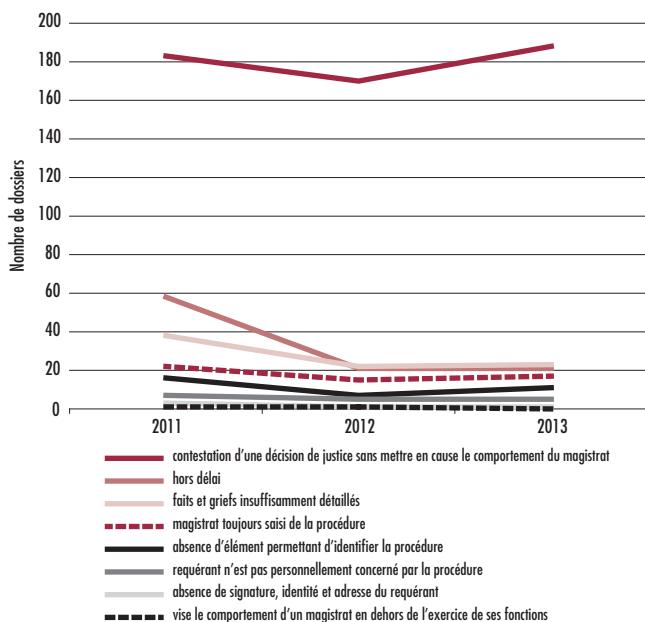
	2011	2012	2013
Nombre de décisions rendues	336	284	303
Manifestement irrecevables	267	218	251
Manifestement infondées	68	57	47
Recevables	1	9	5

<sup>4</sup> Un dossier comportait cinq requêtes distinctes qui ont été jointes car visant le même magistrat pour une même procédure.

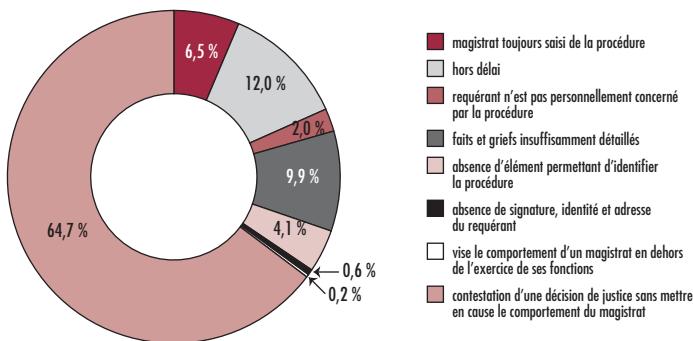
› Évolution des décisions de 2011 à 2013



› Évolution des décisions « manifestement irrecevables » de 2011 à 2013



› Décisions manifestement irrecevables de 2011 à 2013 : motifs



## C. – L'évolution des pratiques des commissions d'admission des requêtes

L'examen des plaintes reçues en 2013 a mis en lumière des questions inédites que les commissions d'admission des requêtes, dans le silence des textes, ont dû surmonter en mettant en œuvre de nouvelles pratiques.

- **Communication de la requête et de la teneur de la décision de la CAR au magistrat concerné par une plainte rendue publique :**

Parmi les questions à trancher s'est posée celle de savoir s'il y avait lieu ou non de communiquer au magistrat concerné la décision de la CAR et la requête elle-même, dès lors que la plainte avait été rendue publique.

Comme l'indiquait le rapport d'activité 2011 (voir p 113), le Conseil avait choisi, dès l'entrée en application des nouvelles dispositions de l'ordonnance de 1958, de ne pas aviser les magistrats des plaintes déposées à leur encontre dès lors que ces requêtes n'atteignaient pas le stade de la recevabilité.

Il se voulait ainsi respectueux à la fois des intentions du législateur, en évitant de déstabiliser un magistrat par une plainte qui ne présenterait aucun caractère sérieux, et du texte de la loi organique qui prévoit l'information du magistrat et le recueil de ses observations seulement lorsque la requête a été jugée recevable par la commission.

Ce choix, parfois critiqué, s'est révélé sage et a contribué à sauvegarder un exercice serein de la justice.

Cependant, certaines requêtes ayant été rendues publiques, soit par voie de presse, soit à l'audience, la question de l'information du magistrat publiquement mis en cause, s'est à nouveau posée. En effet, il est apparu que lui dissimuler la réalité de cette plainte le placerait finalement dans une situation d'infériorité par rapport aux justiciables et à sa propre hiérarchie.

C'est pourquoi, dérogeant au principe, les commissions d'admission des requêtes ont admis dans cette hypothèse particulière, que le magistrat soit informé de l'existence de cette plainte et de l'état de son examen au sein du CSM.

S'est alors posée la question des modalités de cette information et de son contour. À ce stade, il est apparu que la loi du 17 juillet 1978 modifiée relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques n'était pas applicable à la saisine du CSM par les justiciables, préalable à une éventuelle procédure disciplinaire.

En effet, cette loi ne vise pas expressément la nouvelle procédure des plaintes, aucune articulation avec ce texte législatif n'ayant été prévue à l'occasion de la réforme statutaire de 2010.

Les commissions ont donc décidé que le magistrat mis en cause, s'il en faisait la demande, serait informé par un courrier du président de la CAR lui précisant à la fois le sens de la décision rendue et son motif mais sans lui communiquer la décision elle-même. En effet, elles ont estimé que les pièces de la procédure ne constituent pas des documents communicables en l'état.

En revanche, dès lors qu'une plainte a été jugée recevable par la commission d'admission des requêtes compétente, le principe du contradictoire s'applique, en application des dispositions des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature qui prévoient l'information du magistrat concerné.

Ce principe du contradictoire est interprété largement par le Conseil qui a décidé, au-delà de la stricte lecture des textes précités, de communiquer au magistrat visé par la plainte toutes les pièces de la procédure. Les membres des CAR manifestent ainsi leur souci de permettre au magistrat de répondre utilement aux griefs énoncés à son endroit (voir rapport d'activité 2011, p. 114).

**• La décision de la CAR et le dossier administratif du magistrat :**

Une autre question a été soulevée devant le Conseil, celle du versement ou non au dossier administratif du magistrat de la décision de la CAR rejetant la plainte sur le fond mais recommandant à l'autorité hiérarchique de prononcer un avertissement.

Cette pratique décrite dans le précédent rapport d'activité (rapport 2012, p. 104) avait consisté pour une commission d'admission des requêtes, après avoir déclarée la plainte infondée, à inviter le chef de cour à ne pas laisser sans suite un comportement, estimé critiquable d'un point de vue *infra-disciplinaire*.

Répondant à une question posée par un procureur général près une cour d'appel, il a été décidé que les observations et autres pièces recueillies dans le cadre de la procédure d'enquête de la CAR n'ont pas à être insérées dans le dossier administratif du magistrat concerné, faute de figurer parmi les pièces visées à l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, lequel prévoit que «*le dossier du magistrat doit comporter toutes les pièces intéressant sa situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité...*».

Or, s'agissant de l'avertissement, l'article 44 de l'ordonnance statutaire dispose : «*En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité. L'avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période.*»

Aussi, une telle recommandation de la CAR n'a vocation à être versée au dossier administratif du magistrat que dans la seule hypothèse où un avertissement a effectivement été délivré en application de l'article 44 précité, cette recommandation en constituant nécessairement le support indivisible. En revanche, si aucun avertissement n'a été délivré au sens du même article, la recommandation de la commission n'a pas à être versée à son dossier.

**• Question de l'autorité hiérarchique compétente pour instruire une plainte déclarée recevable en cas de mutation du magistrat concerné :**

La question de la saisine de l'autorité hiérarchique compétente pour adresser à la commission ses observations et celles du magistrat

concerné s'est révélée compliquée en cas de mutation du magistrat visé par une plainte : en effet, dans certaines requêtes, le magistrat exerçant des fonctions au siège au moment de la plainte, exerçait depuis les faits des fonctions au parquet, ou dans un autre cas, le magistrat exerçant au parquet avait connu une mutation géographique. Or, les textes n'ont pas prévu l'éventualité d'une telle mutation du magistrat entre la date des faits, objet de la requête, et la saisine de la commission.

Dans le souci d'assurer aux CAR une information éclairée sur le magistrat critiqué et le contexte de l'affaire, celles-ci ont décidé de mettre en œuvre une double saisine de l'autorité hiérarchique : celle actuellement compétente à l'égard du magistrat concerné et celle qui l'était aux moments de faits et qui, généralement, est la plus susceptible d'informer efficacement les membres de la CAR sur les faits dénoncés.

Cette double saisine s'accompagne d'une double information réciproque de chacune de ces autorités.

## / Section 2

### **REQUÊTES DES JUSTICIABLES ET OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS**

Comme en 2012, le CSM a jugé utile, en partant de l'analyse des plaintes qu'il a reçues, de mettre l'accent sur quelques aspects des obligations incombant aux magistrats.

Il a retenu deux thèmes en 2013 : d'une part, la portée de l'obligation pesant sur le parquet en cas de classement sans suite d'une plainte, ces classements constituant le principal motif de saisine de la CAR compétente à l'égard des magistrats du parquet, d'autre part, la portée de l'obligation d'impartialité des magistrats, vue du côté des justiciables.

#### **A. – Les plaintes des justiciables au sujet des classements sans suite**

Depuis l'instauration de la procédure de saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables et son entrée en application en janvier 2011, l'établissement d'une statistique par champ de compétences a été privilégié s'agissant du parquet, son

indivisibilité<sup>5</sup> empêchant qu'on puisse retenir les mêmes critères statistiques que pour le siège.

Or, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, (voir p. 112 du présent rapport) l'intervention du parquet consistant à classer sans suite une plainte, constitue le principal grief des justiciables.

Les décisions de classement sans suite ont représenté 52 % des plaintes critiquant des magistrats du parquet en 2011, 43 % en 2012 et 38 % en 2013.

Il est donc apparu intéressant d'étudier le contexte de ces plaintes et leur portée réelle et de les replacer dans le cadre juridique des décisions de classement sans suite et des améliorations déjà apportées en vue de favoriser la confiance entre le ministère public et les justiciables. En effet, ainsi que le souligne le rapport Nadal intitulé *Refonder le ministère public* et remis à la garde des Sceaux en novembre 2013, «une décision de poursuite ou de classement ne peut être acceptée par les citoyens que tant qu'ils ont la certitude que tous les justiciables sont traités de la même manière. Au contraire, le sentiment, même injustifié, que l'institution judiciaire serait intransigeante à l'égard des faibles et complaisante à l'égard des puissants ne pourrait que saper l'autorité de la justice et, par voie de conséquence, détruire le lien social».

## 1. Classement sans suite : les réactions des justiciables

Les courriers des justiciables reflètent leur incompréhension, voire leur suspicion vis-à-vis de l'institution judiciaire. Les réponses qui leur sont faites, même détaillées, semblent souvent indéchiffrables pour les plaignants qui saisissent le Conseil.

Certaines plaintes révèlent une méconnaissance par le justiciable du positionnement du procureur de la République : à titre d'illustration, on peut citer cette plainte où un couple de justiciables se disant victime d'une discrimination de la part des compagnies d'assurances en raison de leur handicap, demande au procureur de la République d'exercer des actions ne relevant pas de sa compétence aux fins d'obtenir une modification législative ou une évolution de la jurisprudence : la réponse du procureur leur précise clairement : «le procureur de la République fait appliquer la

<sup>5</sup> Cass. crim. 5 mai 1997 (*Gaz. Pal.* 1997 II Chr.crim. 198) : «Les demandeurs ne sauraient se faire un grief de ce que l'acte d'appel, portant mention de la comparution du procureur de la République, a été signé par l'un de ses substituts dès lors que, en raison du principe d'indivisibilité du ministère public, ceux-ci puissent dans leur seule qualité, en dehors de toute délégation de pouvoirs, le droit de représenter le ministère public.»

*loi, il ne la crée pas et ne peut en pallier les manques par l'application d'un principe utilitariste* ». Néanmoins, les requérants n'admettent pas les réponses, pourtant claires, du procureur de la République et saisissent le Conseil à raison de son inertie (dossier n° 2013/37).

Dans un autre dossier, la requérante dépose plainte pour diffamation à raison de propos tenus à son endroit dans une assignation en justice et dans un rapport psychosocial destiné au juge des enfants. Elle saisit directement le procureur général qui transmet au procureur de la République, compétent pour en connaître. Ce dernier lui répond que l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 paraissant applicable à l'objet de sa plainte, «*prévoit une immunité judiciaire pour les écrits produits devant les tribunaux empêchant la poursuite judiciaire sur le fondement de la diffamation*» et l'invite à consulter un avocat «*s'agissant d'un droit et d'une procédure d'application complexe et de poursuites dont le parquet ne prend pas l'initiative…*».

Le procureur général, qu'elle a saisi quelques mois plus tard, lui répond en soulevant la prescription et en lui rappelant qu'en matière de diffamation le ministère public ne prend pas l'initiative des poursuites et qu'il ne transmettra donc pas sa plainte au procureur.

La requérante réitère néanmoins sa plainte auprès du procureur de la République, n'ayant manifestement pas compris (ou pas accepté) ces deux réponses, juridiquement parfaitement fondées, du procureur général et du procureur de la République (dossier n° 2013/20).

Souvent, le refus de poursuivre est interprété par le justiciable comme un manquement à l'impartialité : ainsi, un requérant écrit : «*Je considère que cette plainte contre X pour recel n'a pas été traitée avec impartialité puisque, malgré la gravité des faits qu'elles dénonçaient, mes déclarations ainsi que celles de mes deux sœurs ont été ignorées, ce qui a favorisé la partie adverse. En conséquence, je porte plainte contre monsieur le procureur de la République... pour manquement au devoir d'impartialité*

Une part importante de requêtes contestant des décisions de classement sans suite porte sur des litiges familiaux (non-paiement de pension familiale, abandon de famille, violences *infra-conjugales*...).

Une requérante avait déposé plainte à l'encontre de son époux pour harcèlement moral et menaces : le parquet décida d'une mesure de médiation pénale entre les deux conjoints en pleine procédure de divorce, mesure qui échoua. Le procureur choisit, à la suite de cet échec, de classer sans suite la plainte pour les motifs suivants : «*Les faits ou les circonstances des faits dont vous vous êtes plaint n'ont pu être clairement établis par l'enquête. Les preuves ne sont*

*donc pas suffisantes pour que l'affaire soit jugée par un tribunal.*» La requérante, après avoir énuméré les griefs l'ayant conduit à déposer plainte contre son conjoint conclut : «*Je me demande de quelles autres preuves le procureur de la république avait besoin pour pouvoir donner suite à ma plainte. La législation en matière de harcèlement moral a évolué mais son application sur le terrain n'est pas encore adaptée et satisfaisante*» (dossier n° 2012/255).

Les questions de compétence géographique compliquent parfois le traitement des plaintes. Une requérante, domiciliée dans un département de Normandie, se plaint de n'avoir pas de réponse à ses courriers après avoir déposé plainte à la gendarmerie à l'encontre de son ex-mari domicilié dans le sud de la France pour non-paiement de pension alimentaire. Le Conseil lui répond en indiquant :

... «*La plainte que vous avez déposée auprès de la gendarmerie de (commune de Normandie) ... ayant probablement été traitée par le parquet d'A., compétent en raison de votre lieu de résidence*». L'intéressée est donc invitée à se rapprocher du parquet de son lieu de résidence en Normandie, alors qu'elle continuait à réclamer auprès d'un parquet du sud de la France des informations sur sa plainte dont ce dernier ne pouvait pas avoir connaissance (dossier n° 2013/126).

La CAR opère une distinction entre les critiques portant sur la non-réponse aux courriers ou la perte d'un dossier de plainte et celles portant sur le comportement du magistrat.

Dans le premier cas, s'il est avéré, c'est le dysfonctionnement du service public du parquet qui est critiqué et un tel dysfonctionnement ne s'inscrit pas, en l'absence de faute personnelle du magistrat, dans le cadre de la procédure de saisine directe du CSM par les justiciables. Dans le second cas, la plainte peut faire l'objet d'un examen au regard des dispositions de l'article 63 de l'ordonnance statutaire.

La CAR décide dans la première hypothèse que «l'absence de réponse dont vous vous plaignez, pour regrettable qu'elle soit, ressort d'un dysfonctionnement du service, et non pas d'une faute disciplinaire imputable à un magistrat» (dossier n° 2013/72).

La notion de faute de service procède de la jurisprudence du Conseil d'État et emporte la même conséquence de principe qu'en matière de responsabilité de l'administration : l'État répond de la faute de service de ses agents, ainsi que leurs fautes personnelles dès lors qu'elles ne sont pas «dépourvues de tout lien avec le service».

Cette faute de service peut être anonyme, insusceptible d'être imputée à une personne déterminée. La faute de service est aussi celle commise par une personne déterminée mais qui a agi dans le cadre de ses fonctions, de sorte que son comportement n'engage que la personne publique pour le compte de laquelle elle les exerce. Dans l'immense majorité des cas, les fautes alléguées par ces justiciables relèvent de cette catégorie, qui inclut les agissements commis dans le cadre du service public de la justice.

## 2. L'amélioration de l'information des justiciables quant aux motifs d'un classement sans suite

L'opportunité des poursuites correspond à la faculté reconnue au ministère public, lorsqu'une infraction pénale lui est dénoncée, et dès lors que cette infraction est caractérisée et son auteur connu, de déclencher ou de ne pas déclencher l'action publique en fonction des particularités du cas d'espèce.

L'article 40 du code de procédure pénale (CPP) pose le principe de l'opportunité des poursuites en disposant que « *le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1* ». Ce dernier article énumère les possibilités qui s'ouvrent au procureur : engager des poursuites, mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites ou classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.

Traditionnellement, jusqu'en 1985, aucune obligation ne pesait sur les parquets en termes d'information des plaignants en cas de classement sans suite. À compter de la loi du 30 décembre 1985, un mouvement législatif et prétorien s'est développé dans le sens de l'information des plaignants.

Une première amélioration de l'information du justiciable sur le sort de la plainte qu'il a déposée est intervenue avec la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 obligeant les parquets à aviser le plaignant de la décision prise, puis avec la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

Cette seconde avancée consistait à obliger de motiver et notifier par écrit les décisions de classement sans suite dès lors qu'elles concernaient certaines infractions à caractère sexuel commises contre des mineurs. Ainsi, l'article 40 prévoyait-il :

*«Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée. Lorsqu'il s'agit de faits commis contre un mineur et prévus et réprimés par les articles 222-23 à 222-32 et 227-22 à 227-27 du code pénal, l'avis de classement doit être motivé et notifié par écrit.»*

En réalité, il faudra attendre 2004 pour que l'obligation de motivation des classements sans suite soit consacrée et généralisée, même si de nombreux parquets l'avaient dans l'intervalle mis en œuvre de manière prétorienne.

La rédaction actuelle de l'article 40-2 du CPP est en effet issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Cet article dispose :

*«Le procureur de la République avise les plaignants et les victimes si elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40 [il s'agit de toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit et a l'obligation d'en informer le procureur de la République], des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement.*

*Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient.»*

En outre, l'article 40-3 dispose désormais :

*«Toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut, dans les conditions prévues à l'article 36, enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé.»*

Ainsi, les justiciables disposent depuis 2004 d'une voie de recours devant le procureur général près la cour d'appel. Cependant, les raisons pour lesquelles une plainte a été classée, demeurent souvent mal comprises par les intéressés.

### 3. Les motivations des classements sans suite

Afin de faciliter le travail des parquets, appelés à motiver ces centaines de plaintes, une nomenclature listant les motifs de classement et leur explication a été élaborée et améliorée au fil du temps.

Dans une note en date du 14 octobre 2010 émanant de deux directions de la Chancellerie, la rédaction des avis de classement sans suite adressée aux victimes d'infraction a été modifiée.

Dans cette note, il est précisé «*qu'il a été constaté que le libellé des motivations n'est pas suffisamment compréhensible pour les justiciables. En conséquence et pour y remédier, il a été procédé à une réécriture de ces motifs pour les rendre plus accessibles aux justiciables.*

Ce souci d'une meilleure compréhension par le justiciable des décisions de classement anime donc le législateur et les magistrats du parquet depuis plusieurs années.

Les motifs des classements sont variés : les faits mentionnés ne constituent pas des infractions prescrits ou amnisties ; ou encore il a été impossible d'en découvrir les auteurs. Dans ce dernier cas, le motif de classement sera «Recherches infructueuses» et le plaignant recevra un courrier comportant la formule suivante :

«*L'enquête n'a pas permis de retrouver l'auteur des faits dont vous vous êtes plaint. En conséquence, il n'est pas possible de faire juger cette affaire. En cas d'élément nouveau, vous serez tenu informé.*

Parfois, les infractions trop minimes pour justifier l'engagement de frais de poursuite et mobiliser des ressources contraintes peuvent être classées au motif suivant : «Préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction», précision étant apportée que : «*Les conséquences des faits dont vous vous êtes plaint ne sont pas suffisamment graves pour que le parquet estime utile de faire juger cette affaire sur le plan pénal.*

Les plaintes peuvent également être classées lorsque l'auteur a désintéressé la victime sur demande du parquet, ou a reçu un rappel à la loi. Le plaignant en est informé en ces termes : «*Au lieu de faire juger cette affaire, le parquet a rappelé à l'auteur des faits son comportement fautif, lui a expliqué les peines risquées et a exigé qu'il s'engage à ne plus commettre d'infraction.*

Le classement sans suite est une mesure d'administration et non un acte juridictionnel : le parquet peut toujours revenir sur un classement et mettre l'action publique en mouvement, par exemple lorsque des éléments nouveaux viennent caractériser l'infraction, ou si l'auteur n'a pas tenu compte du rappel à la loi, sauf si l'action publique est éteinte.

## 4. Volume des procédures traitées par les parquets et taux de classement sans suite

À titre d'illustration, un parquet comme celui du TGI de BOBIGNY a reçu en 2012 178 614 procédures (plaintes, dénonciations), dont 41 805 ont été considérées comme «poursuivables», une infraction étant caractérisée et un auteur identifié.

Parmi ces affaires, 6 474 ont été classées sans suite soit un taux de 15,5%, plus de 84,5% des affaires recevant dont une réponse pénale.

Il faut rapporter ces données statistiques, communiquées au Conseil lors de sa mission d'information à la cour d'appel de PARIS en octobre 2013, aux autres statistiques diffusées par la chancellerie.

Ainsi, pour l'année 2004, et dans cette même juridiction, 211 080 procédures (plaintes, dénonciations,) ont été enregistrées, dont 153 551 ont été considérées comme «non poursuivables» et 45 195 comme affaires «poursuivables». Sur ces 45 195 affaires, 10 814 classements sans suite ont été prononcés, soit un taux de classement sans suite d'un peu moins de 24 %.

Un rapport de la sous-direction de la statistique publié en juillet 2007 par le secrétariat général de la chancellerie sur l'activité de tous les parquets indiquait, s'agissant de l'année 2006 : «*Le reste des affaires "poursuivables" traitées, soit 298 859 affaires (7,6 % de moins qu'en 2005), n'a fait l'objet d'aucune réponse de la part de l'institution judiciaire : ces affaires ont été classées sans suite pour inopportunité des poursuites. Ce nombre, le plus faible enregistré depuis 1998, aboutit à un taux de classement "sec" de 19,6 %, en baisse de 2,5 points par rapport à 2005 (il tournait autour de 35 % en 1998).»*

Une analyse détaillée des motifs de classement sans suite est ensuite fournie :

*«Pour 99 132 affaires, le parquet a été amené à renoncer aux poursuites parce que l'auteur, bien qu'identifié, n'avait pu être retrouvé (33,2 % des classements en opportunité).*

- Dans 38 760 affaires, le plaignant avait retiré sa plainte (13,0% des classements).
- Dans 5 966 affaires, le classement était justifié par le fait que l'auteur de l'infraction ne semblait pas jouir de toutes ses facultés mentales (2,0% des classements).
- Dans 19 068 affaires, le classement a été motivé par le désintérêt de la victime pour le déroulement de la procédure (6,4% des classements).

*Dans 14 319 affaires, la victime avait elle-même concouru au dommage qu'elle avait subi (4,8 % des classements).*

- Dans 54 158 affaires la victime a été désintéressée d'office ou l'infraction régularisée (18,1 % des classements).
- Enfin dans 67 456 procédures (22,6 % des classements), les parquets ont estimé les poursuites inopportunnes en raison de la faible gravité de l'infraction ou du trouble peu important qu'elle avait causé.

*La baisse des classements sans suite qui s'observe sur pratiquement tous les motifs est particulièrement sensible sur celui du trouble peu important (14 000 affaires de moins qu'en 2005).»*

Enfin plus récemment encore, dans une étude sur l'activité pénale des juridictions entre 2002 et 2012, on trouve une confirmation de la baisse tendancielle du taux de classement sans suite : représentant 31,8 % des affaires «poursuivables» en 2002, ce taux n'est plus que de 11 % en 2012, le taux de réponse pénale étant inversement passé de 68,2 % en 2002 à 89 % en 2012.

Il apparaît donc qu'en réalité les magistrats du parquet classent très peu de plaintes sur le volume souvent très important qu'ils sont conduits à traiter chaque année, notamment dans les zones urbaines. Malgré cela, l'analyse des requêtes adressées au CSM montre que la décision de classement sans suite reste mal comprise par les justiciables en dépit des efforts qui ont été faits pour la motiver. Il doit être relevé que le nombre de plaintes à ce sujet, quelques dizaines, est extrêmement faible au regard des centaines de milliers de procédures traitées.

## B. – L'impartialité, motivation principale des plaintes dirigées contre les juges

L'exigence d'impartialité forme encore, en 2013, la substance de nombre de critiques et de plaintes des justiciables. Le recueil des obligations déontologiques élaboré par le CSM en 2010 définit l'impartialité comme un «*droit garanti aux justiciables par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*».

Invoquée de façon plus ou moins fondée, elle renvoie, au travers des requêtes, à des situations diverses : à titre d'exemple, il peut s'agir de qualifier de partial le comportement d'un juge à l'audience correctionnelle (dossier 2012/103), de soupçonner à tort un éventuel lien de parenté entre un magistrat et l'avocat d'une des parties (dossier 2012/201), de critiquer la participation d'un magistrat à une formation collégiale chargée de juger une affaire sensible devant le

tribunal correctionnel eu égard à sa participation aux instances de direction d'une association d'aide aux victimes (dossier 2013/173). Le doute sur la droiture du juge et son impartialité s'inscrit en filigrane de bien des plaintes et cette exigence, désormais bien connue des justiciables et des auxiliaires de justice, fait l'objet d'un contrôle particulièrement vigilant de leur part, dont les magistrats en juridiction doivent être davantage conscients.

Ainsi, dans une requête (dossier n° 2013/255), une justiciable, à l'occasion d'une procédure de divorce, reproche au président de la chambre des affaires familiales de lui avoir refusé une expertise et indique :

*«Le débat n'a pas été mené avec impartialité ; [...]. M. X [le magistrat] n'a pas analysé mes preuves mais les a écartées ; il n'a pas pris en considération mes explications et a donc entravé l'égalité entre époux devant la loi. Je considère qu'il n'a pas été indépendant et a pris parti pour M. Y [son mari]. Il a avantagé mon conjoint en émettant des a priori.»*

Or, ces impressions d'audience ne sont pas corroborées par la lecture de l'arrêt de la cour d'appel, qui se révèle particulièrement motivé sur ce chef de demande, ce qui est de nature à écarter tout soupçon de partialité à l'endroit de ce magistrat, outre le fait qu'il s'agissait d'une décision collégiale.

Les plaintes font apparaître, au-delà d'un sentiment d'injustice éprouvé par celui ou celle qui a succombé à l'issue du litige, que le justiciable prend parfois prétexte d'une phrase ou de l'attitude à l'audience du juge, pour invoquer sa partialité alors qu'il critique en réalité le sens de la décision rendue.

Ainsi, le comportement à l'audience, déjà largement évoqué dans le rapport d'activité 2012, est souvent l'occasion de mettre en cause l'impartialité du magistrat : le fait d'interrompre l'avocat d'une des parties à plusieurs reprises sur un ton vif ou de l'inviter à conclure, peut être mal perçu si ces attitudes visent plus particulièrement une partie au détriment de l'autre (dossier 2012/103).

Il convient donc d'appeler l'attention des magistrats, et particulièrement des juges du siège lors de la tenue des audiences publiques mais aussi des auditions de cabinet, sur la nécessité de faire preuve de modération dans leurs propos et de délicatesse dans leur ton, notamment vis-à-vis des parties qui ne sont pas assistées par un avocat, même si le CSM est bien conscient que la durée de certaines audiences, eu égard au nombre de dossiers à traiter, ne facilite pas la sérénité des débats.

Lorsque la requête s'appuie sur un ensemble d'éléments de faits détaillés, voire sur des témoignages permettant de penser que le comportement du magistrat à l'audience n'est pas exempt de tout reproche, les membres des commissions d'admission des requêtes peuvent décider de solliciter ses observations et celles de son chef de cour dans le souci de vérifier la véracité des allégations contenues dans la plainte et afin de permettre au magistrat de s'expliquer.

Dès lors que les explications et observations ainsi recueillies sont jugées convaincantes et qu'aucun comportement inadapté n'est établi, la requête sera rejetée comme étant infondée et cette procédure ne fera l'objet d'aucune inscription au dossier du magistrat.

La notion d'impartialité revêt un caractère particulièrement actuel eu égard à la réflexion engagée depuis quelques années sur la notion de conflits d'intérêts.

Le conflit d'intérêts a été défini de la manière suivante par la commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique :

*«Un conflit d'intérêt est une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission, lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.*

*Au sens et pour l'application du présent alinéa, l'intérêt privé d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public s'entend d'un avantage pour elle-même, sa famille, ses proches ou des personnes ou organisations avec lesquelles elle entretient ou a entretenu des relations d'affaires ou professionnelles significatives, ou avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles.*

*Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêt, les intérêts en cause dans les décisions de portée générale, les intérêts qui se rattachent à une vaste catégorie de personnes, ainsi que ceux qui touchent à la rémunération ou aux avantages sociaux d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public<sup>6</sup>.»*

<sup>6</sup> Voir le Rapport de la Commission de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, intitulé *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, 26 janvier 2011, p. 19, disponible sur le site : <http://www.conflicts-interets.fr/>

La définition du conflit d'intérêt, retenue par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui s'inspire de la précédente, est la suivante :

*« Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »*

L'impartialité occupe également une place centrale dans cette notion nouvelle de conflit d'intérêts.

## 1. Une exigence d'impartialité renouvelée

L'exigence d'impartialité a longtemps été ignorée par les textes en France : la Constitution de 1958, aux articles 64 et 66, rappelle le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, son rôle de gardienne de la liberté individuelle et l'inamovibilité des juges, sans mentionner l'impartialité.

Cette exigence ne figure pas non plus dans le serment du magistrat français, tandis que les juges et les avocats généraux de la Cour de justice de l'Union européenne prêtent serment en ces termes : «*Je jure d'exercer mes fonctions en pleine impartialité et en toute conscience ; je jure de ne rien divulguer du secret des délibérations.*»

Le CSM, dans un avis du 20 mai 2005<sup>7</sup>, estimait que «*le serment, quels que soient ses termes, ne saurait constituer le fondement unique de l'éthique, de la déontologie et de la discipline des magistrats*» et que s'il importait de maintenir l'engagement de garder le secret des délibérations, il convenait de mettre l'accent sur une meilleure diffusion de sa jurisprudence en matière disciplinaire.

Cependant, les articles 8 et 9 de l'ordonnance statutaire édictent des incompatibilités comme l'interdiction d'exercer toute autre activité professionnelle, qu'il s'agisse d'un emploi public ou privé, ou de détenir un mandat public électif dans son ressort d'exercice et dont le fondement implicite repose sur le respect du principe d'impartialité.

De même, l'article 32 dispose que «*nul ne peut être nommé magistrat dans le ressort d'un tribunal de grande instance ou d'un tribunal de première instance où il aura exercé depuis moins de cinq ans les professions d'avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé*»

<sup>7</sup> Avis du CSM disponible sur le site du Conseil, sous la rubrique « Communications du CSM », [www.conseil-superieur-magistrature.fr](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr).

*près les tribunaux de commerce* ». Le CSM, appelé à se prononcer sur des propositions de nomination d'anciens auxiliaires de justice devenus magistrats se montre particulièrement vigilant quant au respect de cette disposition<sup>8</sup>.

En outre, le code de procédure civile et le code de procédure pénale prévoient le dispositif de la récusation et l'obligation pour le magistrat de se déporter dans certaines situations.

Enfin, la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique a placé l'exercice de l'action publique sous l'exigence de l'impartialité. L'article 31 du CPP modifié par cette loi, dispose en effet : «*Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu.*»

L'influence de la jurisprudence européenne, son approche de l'impartialité dite objective et subjective, le développement de la théorie de l'apparence, déjà évoquée dans le rapport d'activité 2012, se sont trouvés amplifiés par la réflexion contemporaine sur les conflits d'intérêts. L'Inspection générale des services judiciaires avec l'élaboration en 2013 d'une charte de déontologie, comme les juridictions administratives avec la création du Collège de déontologie de la juridiction administrative ont développé une réflexion sur les bonnes pratiques en cette matière.

Les nombreuses décisions et avis rendus par le Conseil définissent le cadre s'imposant aux magistrats et les sanctions disciplinaires prononcées par le CSM, lorsqu'il est saisi de poursuites, témoignent de l'importance que revêt, et cela de façon croissante, l'exigence d'impartialité dans l'exercice des fonctions judiciaires.

## 2. Les sanctions du manquement au devoir d'impartialité

### *Les textes applicables*

L'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature définit la faute disciplinaire comme «*tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou la dignité*».

<sup>8</sup> Voir. *Rapport d'activité 2012*, p.81 et rapport d'activité 2011, p. 72 et s.

Le recueil des obligations déontologiques élaboré par le CSM en 2010, énonce à ce sujet : «*Droit garanti aux justiciables par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'impartialité du magistrat constitue pour celui-ci, un devoir absolu, destiné à rendre effectif l'un des principes fondateurs de la République : l'égalité des citoyens devant la loi.*» Il souligne que : «*L'impartialité est, au même titre que l'indépendance, un élément essentiel de la confiance du public en la justice.*»

Le CSM inscrit donc l'impartialité parmi les devoirs de l'état de magistrat et en sanctionne les violations, en particulier dans les cas de conflits d'intérêts. Ainsi, le Conseil a-t-il considéré qu'un magistrat, ayant participé « à un réseau d'influence » constitué pour protéger le développement des affaires d'une de ses relations, avait « favorisé aux yeux du public une suspicion de compromission dans l'exercice de la justice, donnant ainsi de l'institution judiciaire une image dégradée de nature à affaiblir la confiance des justiciables dans l'impartialité qu'ils sont en droit d'exiger de leurs juges » (CSM, S 111, 27 juillet 2000).

Le respect de l'obligation d'impartialité des magistrats fait l'objet d'un contrôle strict de la formation disciplinaire du CSM, qui a adopté une conception objective, proche de celle définie par la jurisprudence européenne de Strasbourg, en se référant à la notion d'apparence. Le comportement fautif est non seulement apprécié de manière intrinsèque mais aussi restitué dans la perspective plus générale de la place de l'institution judiciaire, de sa crédibilité et du respect de son autorité.

Dès lors, au nom du principe d'égalité entre les citoyens et de la confiance que doit inspirer l'institution judiciaire, le magistrat se doit de faire preuve d'une «*réserve rigoureuse et éviter tout comportement de nature à entraîner le risque que son impartialité soit mise en doute*» (CSM Siège, 20 juillet 1994). Cette obligation pèse sur les magistrats du siège, qui doivent se déporter dès lors qu'ils entretiennent ou ont entretenu des relations suivies avec l'une des parties aux litiges dont ils sont saisis.

Bien antérieurement aux préoccupations actuelles sur la prévention des conflits d'intérêt, le Conseil soulignait déjà «*l'obligation morale du magistrat de se déporter dès lors que ce dernier entretenait ou avait entretenu des relations avec l'une des parties en litige*» (décision du 9 juillet 1993, S 071).

De même, les magistrats du parquet doivent «*s'abstenir de toute intervention dans des procédures lorsque leur action s'analyse en une prise de position subjective, compte tenu de leurs liens avec une partie, ou même lorsque, objectivement, elle ne permet pas d'écartier un doute légitime sur leur attitude, et ne saurait passer pour neutre du point de vue des parties, même si les décisions prises peuvent ne pas être critiquables*» (*CSM, P023, 21 décembre 1994*).

Dans cette même affaire, le Conseil, avant de proposer la sanction d'abaissement d'échelon assortie d'un déplacement d'office, conclut en ces termes : «*Considérant qu'en prenant des décisions de poursuite ou de classement dans des procédures mettant en cause des personnes avec lesquelles il était en relation d'affaires, M. X a pu faire légitimement douter de l'impartialité du parquet et qu'il a ainsi, manquant aux devoirs de son état, commis une faute disciplinaire d'une particulière gravité.*»

Depuis 1959, le CSM s'est prononcé à 36 reprises dans des dossiers disciplinaires où des magistrats paraissaient avoir adopté un comportement incompatible avec le devoir d'impartialité. Il a sanctionné plus de 20 magistrats du siège à l'égard desquels il exerce directement le pouvoir disciplinaire, en application des dispositions de l'article 48 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée. S'agissant des magistrats du parquet, il a donné un avis au garde des Sceaux favorable à une sanction à dix reprises et il l'a invité à prononcer une suspension provisoire d'exercice à deux reprises.

#### *Les types de comportements sanctionnés<sup>9</sup>*

Les comportements que le Conseil supérieur de la magistrature a sanctionnés sur le fondement du manquement au devoir d'impartialité peuvent être regroupés de la manière suivante.

#### *L'absence de dépôt ou l'intervention dans des affaires impliquant des proches ou des relations directes ou indirectes du magistrat*

Le Conseil supérieur de la magistrature a statué à plusieurs reprises sur des situations de magistrats ne s'étant pas déportés dans des procédures judiciaires impliquant des proches, voire même de simples relations (*CSM Siège, 5 mai 2010 ; CSM Siège, 20 juillet 1994*) ou étant intervenus ou s'étant saisis d'office de procédures

<sup>9</sup> Cf. site du Conseil : [www.conseil.superieur-magistrature.fr](http://www.conseil.superieur-magistrature.fr), rubrique «Discipline des magistrats».

Cf. Étude d'impact – Projet de loi organique relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire, 22 juillet 2013 (site de l'Assemblée nationale : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)).

où étaient parties des personnes avec lesquelles ils entretenaient des relations personnelles (*CSM Siège, 2 juillet 1992, CSM Siège 9 juillet 1993, CSM Parquet 061, 21 juillet 2009*).

Ainsi, un procureur, «*Alors qu'il avait l'obligation morale de se déporter et de s'abstenir de toute intervention dans la procédure, dès lors qu'il entretenait ou avait entretenu des relations avec l'une des parties au litige, [...] a ainsi manqué au devoir d'impartialité auquel tout magistrat est tenu dans sa démarche et dans son action*» (*avis P060, 21 novembre 2008*).

En outre, un magistrat exerçant au sein de la même juridiction depuis plusieurs années doit «*veiller avec une rigueur particulière à demeurer étranger à tout ce qui [peut] concerner les intérêts de ses amis ou de ses relations devant ce tribunal*» (*CSM Siège, 12 mars 1997*).

Cette obligation de dépôt s'impose, quelle que soit l'importance des actes juridictionnels à accomplir (*CSM Siège, 12 mars 1997*). De même, le CSM n'exige pas que l'absence de dépôt ou l'intervention dans une procédure ait favorisé la situation de la personne ayant motivé l'intervention fautive (*CSM Parquet, 30 mai 1997*).

En outre, le fait pour un magistrat de n'avoir pas averti son supérieur hiérarchique des liens qui l'unissaient avec l'une des parties au litige à l'occasion de sa désignation dans le cadre des procédures en cause est sanctionné comme un manquement au devoir de loyauté. (*CSM S 136, 29 octobre 2004*).

### **L'intervention dans des procédures judiciaires dans lesquelles le magistrat est personnellement impliqué**

Le devoir d'impartialité s'impose également au magistrat vis-à-vis de lui-même et lui interdit d'intervenir dans un litige dans lequel il est parti ou a un intérêt personnel. Ainsi, un magistrat ne peut prendre des actes dans des litiges relatifs à des sociétés commerciales dans lesquelles il a des participations (*CSM Parquet, 21 décembre 2004*).

### **Les conseils juridiques dispensés ou les démarches effectuées en faveur de relations dans des affaires dont le magistrat est ou est susceptible d'être saisi**

Par exemple, le CSM a jugé incompatible avec l'obligation d'impartialité le fait pour un magistrat «*d'accompagner chez un notaire un de ses amis, acheteur éventuel d'une parcelle de vignes, informé au préalable de la possibilité de cette transaction alors qu'il était saisi d'une procédure de résiliation de bail rural portant sur cette même parcelle*» et que ne s'étant pas déporté par la suite, il a statué sur cette résiliation (*CSM Siège S 096, 12 mars 1997*).

Accepter de délivrer des conseils juridiques à un couple d'amis, tout en sachant que leurs projets de plainte étaient destinés au service de l'instruction dont il était le doyen, et «en omettant de s'abstenir d'instruire l'une de ces plaintes, alors qu'il entretenait avec ce couple des liens privilégiés», constitue pour le magistrat poursuivi un manquement à ses devoirs d'impartialité et de délicatesse (*CSM, S 160, 6 décembre 2007*).

**La désignation par un magistrat dans le cadre des procédures dont il a la charge de proches ou de relations personnelles, en qualité d'expert, de mandataire, de consultant ou d'assesseur**

Caractérise ainsi un manquement au devoir d'impartialité le fait de proposer sa compagne comme assesseur de la juridiction correctionnelle que le magistrat préside (*CSM Siège, 17 février 2010*) ou le fait de confier à plusieurs reprises à son épouse le soin d'effectuer les enquêtes sociales dans des affaires dont il était saisi (*CSM Siège, 12 mars 1997*) ou le fait de désigner à de nombreuses reprises son frère, inscrit sur la liste des experts, comme expert dans des procédures qu'il taxait lui-même (*CSM, S 186, 18 novembre 2010*). Dans cette dernière affaire, le Conseil souligne : «*Attendu que ces fautes disciplinaires, qui jettent un grave discrédit sur l'institution judiciaire, affectent fortement son image et, par là, la confiance du public en la justice.*»

**Les sanctions prononcées**

Tous les faits dont le CSM a considéré qu'ils constituaient un manquement au devoir d'impartialité ont donné lieu à sanction. Les sanctions prononcées sont diverses, adaptées à la gravité des manquements constatés et à la personnalité du magistrat. Le CSM a recouru à l'ensemble des sanctions prévues par l'article 45 de l'ordonnance statutaire, qui vont du blâme avec inscription au dossier (cette sanction a remplacé la réprimande avec inscription au dossier à la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution) à la révocation.

Ainsi, une réprimande avec inscription au dossier a pu être prononcée dans une situation particulière où il n'apparaissait pas que l'intervention du magistrat avait favorisé le sort de la personne avec laquelle il entretenait des relations personnelles et où il avait cessé ces relations litigieuses à la suite d'une admonestation de son supérieur hiérarchique (*CSM Parquet, 30 mai 1997*).

En revanche, lorsque les interventions en faveur de proches sont répétées, ont perduré en dépit des avertissements qui ont pu être donnés par l'autorité hiérarchique, le manquement au devoir d'impartialité se double d'un manquement au devoir de loyauté vis-à-vis de l'autorité hiérarchique. Il en va de même lorsque ces interventions ont donné lieu à des contreparties. Dans ces situations, il est mis fin aux fonctions soit par le prononcé d'une mise à la retraite d'office, soit par la révocation (*CSM, P 061, 21 juillet 2009 et CSM S 186, 18 novembre 2010*).

Le respect de l'obligation d'impartialité ne peut bien sûr être imposé par la seule menace de la sanction disciplinaire.

Elle suppose surtout de prévenir l'apparition de situations où cette impartialité pourrait être mise en doute ou en cause. Ce rôle de prévention est assuré par la formation initiale et continue des magistrats tout au long de la carrière et par les chefs de cour et de juridiction à qui il incombe d'être particulièrement vigilants sur ce point.

Au titre de la formation continue, l'ENM organise tous les ans plusieurs types de formations sur le statut du magistrat et l'éthique professionnelle, notamment une session de formation d'une semaine intitulée « Statut, déontologie et responsabilité des magistrats » ainsi qu'une formation élargie à la fonction publique et intitulée « Éthique et services publics ». De même, le Cycle approfondi d'études judiciaires (Cadej), inclut un module des trois jours consacré à la déontologie et à la discipline des magistrats.

## / Section III **LE DISPOSITIF DE PLAINTES DES JUSTICIAIBLES DEVANT LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE DU QUÉBEC**

### **A. – Présentation du Conseil de la magistrature du Québec**

Créer en 1978 par la loi sur les tribunaux judiciaires (LTJ), le Conseil de la magistrature du Québec est chargé principalement de veiller au respect de la déontologie des juges et au perfectionnement de leurs connaissances. Le périmètre de ses missions n'est pas comparable à celui du CSM français, dans la mesure où il ne procède à aucune nomination de magistrats mais est chargé de leur formation professionnelle. Cependant, comme son homologue français, il est

compétent en matière de discipline des magistrats et d'examen des plaintes des citoyens liées au comportement d'un juge.

Le Conseil s'occupe uniquement des juges nommés par le gouvernement du Québec au nombre d'environ 400 : les juges de la Cour du Québec, du tribunal des professions, du tribunal des droits de la personne, des cours municipales et les juges de paix magistrats.

Le Conseil est composé de 15 membres, dont 11 juges, 2 avocats et 2 membres de la société civile (article 248 de la loi sur les tribunaux judiciaires). La juge en chef de la Cour du Québec en assure la présidence. Son siège est situé à Québec, mais il possède aussi un bureau à Montréal.

Les missions principales du Conseil visent à développer la formation professionnelle des magistrats et à s'assurer du respect des règles déontologiques qui leur sont applicables :

- développer des activités de perfectionnement des juges et leur fournir une documentation juridique ;
- adopter un code de déontologie des juges ;
- s'occuper des plaintes formulées contre les juges par les justiciables.

Mais il œuvre également à l'amélioration du système judiciaire dans son ensemble :

- en favorisant l'efficacité et l'uniformité de la procédure devant les tribunaux ;
- en étudiant et transmettant au ministre de la Justice les suggestions du public susceptibles d'améliorer le système de justice ;
- en coopérant avec les organismes étrangers ayant des fonctions similaires.

Enfin, il réalise également des tâches d'ordre plus administratif, comme celle consistant à enquêter sur les situations d'incapacité permanente d'un juge à la demande du ministre de la Justice.

Le Conseil de la magistrature est un organisme indépendant. Il ne relève pas de la juge en chef de la Cour du Québec, ni du ministère de la Justice ou du pouvoir exécutif. Il dispose d'un secrétariat car les membres ne siègent pas au Conseil à temps plein mais se réunissent toutes les 5 semaines.

Il publie tous les ans un rapport d'activité.

## B. – La procédure de traitement des plaintes<sup>10</sup>

### 1. Le fondement de la procédure : le code de déontologie québécois et ses dix préconisations

L'article 263 de la loi sur les tribunaux judiciaires définit la compétence du Conseil en ces termes :

*«Le conseil reçoit et examine une plainte portée par toute personne contre un juge et lui reprochant un manquement au code de déontologie.»*

Le législateur québécois a déterminé l'objet de ce code de déontologie et a chargé les juges d'en établir le texte et d'en assurer l'application (art. 261 et 262 loi sur les tribunaux judiciaires, LTJ).

Si l'approbation ultime du code de déontologie a été réservée au pouvoir exécutif, celui-ci n'a pas le pouvoir d'y apporter des modifications.

*«La structure mise en place par la LTJ repose donc sur la participation active des trois branches de l'État : le pouvoir législatif a déterminé l'objet du code de déontologie, a créé l'instance chargée d'en établir le texte et a fixé le processus devant être suivi pour son adoption ; le pouvoir judiciaire a établi le texte du code de déontologie, s'est assuré par consultation du consentement collectif des juges à qui il est applicable et demeure responsable de son application ; le pouvoir exécutif s'est réservé l'approbation ultime du texte du code, sans modification<sup>11</sup>.»*

Le code de déontologie québécois est particulièrement synthétique : il n'est constitué que de dix recommandations rappelant la mission et les obligations professionnelles et morales du magistrat.

Ainsi, il énonce au premier point : *«Le rôle du juge est de rendre justice dans le cadre du droit»* (article 1<sup>er</sup>) ; puis au deuxième point : *«Le juge doit remplir son rôle avec intégrité, dignité et honneur»* (article 2).

**10** Sources : Rapports d'activité du Conseil de la magistrature, 2010-2011 et 2012-2013, disponibles sur le site du Conseil : [www.conseildelamagistrature.qc.ca](http://www.conseildelamagistrature.qc.ca); *Déontologie judiciaire appliquée*, p. 45, 3<sup>e</sup> édit. 2013, Pierre Noreau et Emmanuelle Bernheim, édit. Wilson et Lafleur, sous l'égide du Conseil de la magistrature du Québec.

**11** Voir Commission d'accès à l'information, [2000] RJO 638. (C. A.) ; Luc HUPPÉ, «Les fondements de la déontologie judiciaire», (2004) 45 C. de D.93, aux pages 100-101. <https://www.conseildelamagistrature.qc.ca/>

Y figurent également en bonne place, l'obligation de maintenir sa compétence professionnelle et la nécessité de prévenir tout conflit d'intérêt et d'éviter de se placer dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions.

Le code évoque l'impartialité en ces termes : «*Le juge doit de façon manifeste être impartial et objectif*» (article 5). Il est recommandé au juge «*dans son comportement public*», de «*faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité*». Enfin, l'article 10 dispose : «*Le juge doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.*»

Au Québec, toutes les audiences font l'objet d'un enregistrement sonore et l'écoute de ces enregistrements constitue le premier travail d'enquête auquel se livrent les membres du Conseil. Cette circonstance facilite grandement l'examen des critiques portant sur les comportements des magistrats à l'audience et notamment règle la difficile question des témoignages que les requérants français doivent recueillir s'ils veulent établir l'attitude critiquable d'un juge, et plus généralement la question de la preuve des propos effectivement tenus.

En revanche, ce dispositif place les juges à tout moment sous le regard du Conseil de la magistrature qui peut analyser, critiquer, juger les propos et commenter l'attitude des magistrats lors des audiences.

## 2. La notion de faute disciplinaire et de manquement déontologique

Pour mieux appréhender la conception de la déontologie judiciaire qui se confond au Québec avec la discipline, on peut se référer à l'ouvrage de référence précité que constitue *La déontologie judiciaire appliquée*<sup>12</sup> et notamment à cette citation extraite du chapitre préliminaire :

«[...] la déontologie judiciaire ne peut constituer une référence figée pour toujours. Elle doit au contraire répondre aux exigences et aux valeurs de la société au sein de laquelle chaque juge est appelé à œuvrer. En soi, le code de déontologie ne constitue rien de plus qu'un énoncé de principes. Il tire sa signification concrète et sa capacité évolutive de l'activité du Conseil de la magistrature [...].»

<sup>12</sup> *Déontologie judiciaire appliquée*, p. 45, 3<sup>e</sup> édit. 2013, Pierre Noreau et Emmanuelle Bernheim, édit. Wilson et Lafleur, sous l'égide du Conseil de la magistrature du Québec.

Il n'existe pas de définition législative de la faute disciplinaire mais plutôt une interprétation de cette notion par le Conseil de la magistrature :

*«La faute disciplinaire réside en principe dans la violation d'une règle d'éthique inspirée par des sentiments d'honneur et de courtoisie. Une faute purement technique, erreur, maladresse, négligence, qui peut entraîner une responsabilité civile ne sera pas considérée comme une faute disciplinaire en l'absence de texte précis.»*

En effet, le Conseil «remplit, à l'endroit des juges, des fonctions tout à fait comparables à celles des comités disciplinaires des diverses professions reconnues par la loi<sup>13</sup>».

Les règles déontologiques énoncées par le code de déontologie de la magistrature constituent un cadre de référence indicatif et non exhaustif, «*un juge n'est pas soumis uniquement aux 10 articles énonçant ces règles*».

La faute disciplinaire peut résulter également d'un manquement au serment que prêtent les juges québécois qui jurent «*de remplir fidèlement, impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, tous les devoirs de juge de la Cour de ... et d'en exercer de même tous les pouvoirs*».

La conduite d'un juge peut être également appréciée dans le contexte plus large de la loi sur les tribunaux judiciaires. (voir ministre de la Justice du Québec et Therrien, CM-8-96-39 (enquête)). En effet, cette loi consacre un chapitre entier à la déontologie judiciaire articles 260 à 281.

Le juge en chef<sup>14</sup> est, en vertu de la loi sur les tribunaux judiciaires, le gardien de la déontologie judiciaire et il lui revient de veiller au respect de la déontologie.

Les juges ne sont pas légalement soumis aux directives administratives de nature déontologique émises par le juge en chef en vertu du paragraphe 3 de l'article 96 de la Loi sur les tribunaux judiciaires. «C'est seulement par son ascendant moral sur les juges de sa Cour [que le juge en chef] s'imposera» à eux<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information, [2000] RJQ 638 (CA), par. 108.

<sup>14</sup> Il s'agit du juge qui préside la cour d'appel du Québec et qui préside également le Conseil de la magistrature. Actuellement, Mme Elizabeth CORTE est juge en chef.

<sup>15</sup> Décision Ruffo c. Gobeil, [1989] RJQ 1943 (CS).

### 3. Une procédure comportant quatre niveaux de filtrage.

Toute personne peut porter plainte à l'égard de la conduite d'un juge, même si elle n'est pas partie à la procédure. Les plaintes anonymes sont également traitées. L'article 263 de la Loi sur les tribunaux judiciaires étant une disposition à caractère public, «*le législateur n'a pas voulu limiter aux seules personnes ayant un intérêt particulier le droit de porter plainte*». (CM-8-61 Cour des sessions de la paix – enquête)<sup>16</sup>.

Ainsi, un justiciable qui lit un article dans la presse retraçant le déroulement d'une audience peut saisir le Conseil s'il estime que les propos relatés dans cet article ne sont pas conformes aux règles déontologiques.

Exemple : décision 2013 QCCMAG 12 du 2 octobre 2013.

En l'espèce, une plaignante reprochait à un juge d'avoir exprimé un commentaire offensant et immoral, non seulement à l'égard d'une jeune victime d'une agression sexuelle, mais aussi pour toutes les autres victimes d'agresseurs sexuels et autres pédophiles, en se référant à sa remarque faite alors qu'il présidait l'audience et reprise en titre d'un article de journal : «*Pas le crime du siècle*».

La plainte doit être formulée par écrit au secrétaire du Conseil, indiquer les faits reprochés au juge et préciser les autres circonstances pertinentes.

Le secrétaire transmet alors au plaignant un accusé de réception et le juge visé reçoit une copie de la plainte qu'il peut commenter. Le principe du contradictoire s'applique donc dès le début de l'examen de la plainte.

- Première étape : étude de la plainte

Lors de la réunion du Conseil qui suit sa réception, la plainte est étudiée par ses membres.

Ils peuvent décider :

- soit que la plainte n'est pas fondée et en aviser le plaignant, le juge concerné et clôturer le dossier ;
- soit décider que la plainte nécessite un examen et cet examen constitue la deuxième étape de la procédure :

<sup>16</sup> Cité dans l'ouvrage *Déontologie judiciaire appliquée*, p. 45, 3<sup>e</sup> édit. 2013, Pierre Noreau et Emmanuelle Bernheim, édit. Wilson et Lafleur, sous l'égide du Conseil de la magistrature du Québec.

- Deuxième étape : examen de la plainte

Le plaignant comme le juge visé sont systématiquement informés de la poursuite de la procédure.

À ce stade, le Conseil peut mandater l'un de ses membres pour recueillir des renseignements additionnels.

À titre d'exemple, si l'incident reproché s'est produit à l'audience, la personne désignée pourra exiger une copie complète du dossier de la cour, de même qu'une copie de l'enregistrement audio des débats judiciaires.

Au terme de cette étape, la personne mandatée fait rapport au Conseil.

À la suite de l'examen, si le Conseil constate que la plainte n'est pas fondée ou que son caractère et son importance ne justifient pas une enquête, le secrétaire en avise le plaignant et le juge. Il indique alors les motifs qui justifient cette décision.

À l'opposé, si le Conseil décide de conduire une enquête, il met alors en place un comité d'enquête composé de cinq membres du Conseil.

- Troisième étape : désignation d'un comité d'enquête

En application de l'article 268 de la loi sur les tribunaux judiciaires, le Conseil doit constituer un comité dès lors que le Conseil est saisi d'une plainte par le ministre de la Justice du Québec.

Un comité d'enquête peut être composé de membres actuels du Conseil et de personnes qui l'ont été antérieurement.

Composé, en principe, de cinq personnes parmi lesquelles un président est désigné, le comité d'enquête doit comprendre au moins trois membres actuels du Conseil pour statuer valablement.

Les membres d'un comité d'enquête sont investis des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la loi sur les commissions d'enquête, sauf celui d'imposer une peine d'emprisonnement.

Le rôle dévolu au Comité a été précisé dans une décision *Ruffo c. Conseil de la magistrature* en 1995 en ces termes :

«Le Comité a donc pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire pour assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire. La fonction qu'il exerce est réparatrice, et ce à l'endroit de la magistrature, non pas du juge visé par une sanction. Sous cet éclairage, au

*chapitre des recommandations que peut faire le Comité relativement aux sanctions à suivre, l'unique faculté de réprimander, de même que l'absence de tout pouvoir définitif en matière de destitution, prennent tout leur sens et reflètent clairement, en fait, les objectifs sous-jacents à l'établissement du Comité : ne pas punir un élément qui se démarque par une conduite jugée non conforme mais veiller, plutôt, à l'intégrité de l'ensemble.»*

Dans les 30 jours qui précèdent le début de l'enquête, le comité d'enquête convoque par écrit le juge en cause et le plaignant. Il en avise aussi le ministre de la Justice. Ce dernier ou son représentant peut intervenir lors de l'enquête.

À cette étape, le Conseil de la magistrature peut également retenir les services d'un avocat ou d'un expert pour assister le comité d'enquête dans la conduite de son travail.

Le juge visé par la plainte peut lui aussi faire appel à un avocat.

Le comité d'enquête entend les parties, leurs avocats et leurs témoins.

Il peut convoquer toute personne apte à témoigner sur les faits.

Les témoins peuvent être interrogés et contre-interrogés par les parties.

La fonction d'un comité d'enquête est purement investigatrice et marquée par la recherche de la vérité.

Sa mission est de veiller au respect de la déontologie judiciaire pour assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire.

*«Pour déterminer s'il y a manquement déontologique, on pourrait appliquer la norme suivante : les gestes, les actes ou les paroles reprochés sont d'une gravité telle qu'une personne impartiale bien renseignée puisse croire que le comportement du juge mine la confiance du justiciable ou du public dans ce magistrat et porte atteinte à l'intégrité, la dignité et l'honneur de la magistrature.»* Indiquait l'un des comités constitué dans une affaire de plainte.

La fonction du comité d'enquête relève de l'ordre public.

Selon la nature de la plainte, le Conseil de la magistrature peut décider de suspendre ou de ne pas suspendre le juge pendant la durée de l'enquête.

Cette suspension, qui n'est pas une sanction, a pour seul objet de protéger la crédibilité du système de justice.

- Quatrième étape : présentation au Conseil du rapport d'enquête et de ses recommandations

L'enquête terminée, le comité d'enquête dépose son rapport au Conseil de la magistrature. Le Conseil ne peut modifier en tout ou en partie le contenu de ce rapport. Il en prend connaissance et fait siennes les recommandations qui y sont incluses.

Si le rapport d'enquête conclut que la plainte n'est pas fondée, le Conseil de la magistrature transmet un avis motivé au ministre de la Justice, au juge visé et au plaignant.

#### **4. Les deux types de sanctions à l'initiative du Conseil**

Si le rapport d'enquête établit que la plainte est fondée, le Conseil de la magistrature, suivant les recommandations du rapport, réprimande le juge ; cette réprimande figure dans son dossier administratif.

Le Conseil, dans une affaire de 2009, énonce à propos de cette sanction :

*«En matière de déontologie judiciaire, la réprimande doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir à l'endroit du juge et du système judiciaire.»*

En outre, le Conseil peut recommander au ministre de la Justice de présenter une requête à la cour d'appel pour qu'elle fasse enquête en vue d'une éventuelle destitution du magistrat. Si le comité d'enquête fait la seconde recommandation, le Conseil de la magistrature suspend le juge pour une période de 30 jours.

En ce qui concerne la destitution, le Conseil de la magistrature dispose uniquement d'un pouvoir de recommandation. Au terme de ses travaux, la cour d'appel du Québec<sup>17</sup> présente un rapport au gouvernement qui a le pouvoir de démettre le juge de ses fonctions. *«Le gouvernement ne peut démettre un juge que sur un rapport de la cour d'appel fait après enquête, sur requête du ministre de la Justice.»*(Articles 95 et 167 de la LTJ). Cette Cour dispose d'une compétence exclusive.

On précisera que, comme en France, le Conseil ne peut réviser la décision d'un juge. Il n'est pas un tribunal d'appel. Le Conseil ne peut pas, non plus, octroyer de dommages-intérêts.

<sup>17</sup> La cour d'appel est le tribunal général d'appel pour le Québec ; c'est donc le plus haut tribunal de la province. Composée de 20 juges nommés par le gouvernement du Canada, elle siège à Québec et à Montréal.

«*Le Conseil de la magistrature n'est pas un organisme devant lequel on peut se pourvoir contre les jugements rendus [...].»* 2008 CMQC 4(examen), 2007 CMQC 83 (examen).<sup>18</sup>

Le processus disciplinaire n'est pas susceptible de remettre en cause le caractère obligatoire des jugements prononcés par un juge.

Du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 31 mars 2013, le Conseil de la magistrature a reçu 94 plaintes auxquelles il faut ajouter 10 plaintes datant de 2011 et en cours de traitement en 2012.

Sur ces 94 plaintes, 49 ont été jugées non fondées dès réception, 24 ont connu la même issue après examen, 8 plaintes ont été retenues pour enquête, et 11 étaient encore en cours de traitement au 31 mars 2013.

Depuis sa création en 1978, le Conseil a examiné 2 100 plaintes dont 106 ont fait l'objet d'une enquête. Après enquête, 36 ont été jugées non fondées, 50 ont conduit au prononcé d'une réprimande et 4 à une recommandation de destitution, 15 ont été clôturées du fait du départ en retraite du juge ou de sa démission et une est en cours d'enquête.

#### *Illustrations de décisions en matière de comportement des juges*

##### *En matière d'impartialité*

«*L'impartialité du juge est en tout temps présumée. Elle est cependant mise en doute dès qu'existe la probabilité qu'une personne raisonnable craigne raisonnablement qu'un juge agisse avec partialité.*» (2002 CMQC 26 (enquête), par. 47).

«*L'impartialité du juge est un des fondements de l'indépendance judiciaire et elle permet au public de croire qu'il peut être jugé sans parti pris dans le litige dans lequel il est impliqué. C'est souvent une question de perception ou d'apparence. C'est pourquoi il est important de déterminer si une affaire a été jugée non seulement avec justice, mais également d'une manière qui paraît juste.*» 2007 CMQC 96 (04-02-2009), par. 84 (enquête).

Un juge qui discute de stratégie avec l'une des parties sur les conséquences de sa propre décision et qui modifie ensuite son jugement sans consulter au préalable la partie adverse, manque à son devoir d'impartialité et d'objectivité<sup>18</sup>.

**18** Voir décision CM-8-88-32 (enquête)).

En l'espèce, il s'agissait d'un juge, saisi en appel d'un contentieux locatif dans lequel le demandeur, propriétaire d'un logement, avait fait appel afin d'obtenir la résiliation du bail et l'expulsion de son locataire alors que la décision de première instance avait condamné ce dernier à lui payer un arriéré minime de loyers.

Après avoir rendu un jugement prononçant la résiliation du bail et l'expulsion du logement, le juge avait rencontré à deux reprises le défendeur à l'insu et hors la présence de la partie adverse, lui conseillant de renouveler une première tentative de paiement qu'il avait faite auprès de sa propriétaire en présence d'un témoin, afin de se constituer une preuve.

Puis, il avait modifié son premier jugement en rendant une seconde décision sans prononcer la résiliation du bail ni l'expulsion du locataire.

Même si sa bonne foi et son intégrité sont reconnues par le comité d'enquête, qui relève que le juge souhaitait éviter une expulsion qui lui paraissait déraisonnable, il est sanctionné par une réprimande pour avoir «*enfreint les règles édictées aux articles 1, 2 et 5 du code de déontologie de la magistrature du Québec*», (précités), c'est-à-dire avoir outrepassé le cadre du droit, n'avoir pas rempli son rôle avec intégrité, dignité et honneur, et avoir manqué à son obligation d'impartialité.

Le fait d'avoir évoqué publiquement dans la presse une affaire en cours dont elle était chargée, affaire particulièrement sensible puisque portant sur des faits d'abus sexuels sur un mineur, a conduit le Conseil à prononcer une réprimande à l'encontre de ce magistrat.

Ses propos ayant pu laisser penser qu'elle estimait les abus prouvés, alors même que le procès était en cours sur cette question de la preuve, le Conseil estime que ce juge «*a manqué à son obligation d'être de façon manifeste impartiale et objective et s'est placée dans une situation telle qu'elle ne pouvait remplir utilement ses fonctions contrevenant ainsi aux articles 4 et 5 du code de déontologie*» (CM-8-88-37, rapport du comité d'enquête du 19 septembre 1990).

#### ***S'agissant du comportement du juge à l'audience***

Dans une affaire de 2011, le rapport d'enquête met en lumière un comportement du juge manifestement désobligant envers l'une des parties au cours d'une audience se rapportant à un litige opposant des parents quant à la garde de leurs enfants, dans un contexte de conflit conjugal (2011 CMQC 37, enquête).

Le juge qui interrompt systématiquement la plaignante, en manifestant de nombreux signes d'impatience et en créant une atmosphère tendue du seul fait que cette dernière se présente seule, sans avocat et refuse une conciliation, a un comportement qualifié de partial par le Conseil. Cette opinion est renforcée par le fait que la plaignante tente poliment de faire valoir son point de vue, tout en restant toujours très respectueuse, et en s'excusant souvent. Le comité d'enquête recommande dans ce dossier au Conseil qu'une réprimande soit prononcée à l'endroit du juge.

Dans son rapport d'enquête, le Comité rappelle comment la Cour suprême voit le rôle du juge :

*« Puis, au-delà du juriste chargé de résoudre les conflits entre les parties, le juge joue également un rôle fondamental pour l'observateur externe du système judiciaire. [...] »*

*110 En ce sens, les qualités personnelles, la conduite et l'image que le juge projette sont tributaires de celles de l'ensemble du système judiciaire et, par le fait même, de la confiance que le public place en celui-ci. Le maintien de cette confiance du public en son système de justice est garant de son efficacité et de son bon fonctionnement. [...] »*

*111 La population exigera donc de celui qui exerce une fonction judiciaire une conduite quasi irréprochable. À tout le moins exigerait-on qu'il paraisse avoir un tel comportement. Il devra être et donner l'apparence d'être un exemple d'impartialité, d'indépendance et d'intégrité. Les exigences à son endroit se situent à un niveau bien supérieur à celui de ses concitoyens. [...] » affaire Therrien 2001, arrêt de la Cour suprême du Canada. [2001] 2RCS 3.2001 CSC 35.*

Un requérant<sup>19</sup> se plaint du comportement et des remarques déso-bligeantes du juge à l'audience eu égard à sa tenue vestimentaire : arrivé en bermuda au tribunal, l'huissier l'avise que le juge pourrait ne pas le recevoir en raison de sa tenue, puis lui indique que le juge avisé, a accepté de tenir l'audience.

Mais, au début des débats, le juge le réprimande sur sa tenue à plusieurs reprises, bien que le requérant s'en soit excusé, en expliquant qu'il n'était pas habitué aux audiences. Le juge insiste, lui disant « *Imaginez-vous, je ne sais pas de quel pays vous êtes originaire, que j'arriverais habillé comme ça devant un juge chez-vous, comment est-ce que je serai reçu ?* »

<sup>19</sup> 2011 CMQC 033 : rapport d'enquête du 2 mai 2012.

Après audition des enregistrements de l'audience, le juge critiqué a été entendu et a reconnu les propos tenus, en s'excusant et en précisant n'avoir pas voulu humilier le plaignant, mais en indiquant qu'il considérait avoir eu un comportement poli.

Le Comité analyse ainsi les propos tenus :

*«Les termes utilisés par le juge sont abusifs, inappropriés et sans lien avec le décorum auquel un justiciable doit s'attendre dans une salle d'audience.*

*Tenir des propos de nature "je ne sais pas de quel pays vous êtes originaire" dans le contexte décrit est inapproprié. Ajouter à cela "chez-vous" est insultant pour un justiciable qui a obtenu sa citoyenneté canadienne il y a près de 20 ans.»*

Le comité conclut que «*le juge a enfreint les articles 2 et 8 du code de déontologie de la magistrature*<sup>20</sup>. *De tels propos minent la confiance des citoyens et portent atteinte à l'intégrité, l'honneur et la dignité de la magistrature*» et prononce une réprimande, bien que le magistrat n'ait fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire jusque-là.

Dans une autre affaire, la plaignante critique les propos tenus par le magistrat siégeant à juge unique. Le Comité, après avoir procédé à l'audition de l'enregistrement audio de l'audience, distingue quatre types de propos :

- 1) Les interventions dans le but d'obtenir des précisions sur la preuve.
- 2) Les interventions ayant pour objet de faire respecter les règles de droit. Ainsi, lors de ce procès, les interventions du juge pour expliquer la règle de la prépondérance de preuve sur le fait qu'il n'autorise pas le témoin à faire des hypothèses ou sur le fait que le juge ne peut donner de conseils juridiques au témoin tombent sous cette catégorie.
- 3) Les interventions qui visent à faire respecter le décorum. À titre d'exemple, lorsque le juge demande au témoin de se lever lorsqu'il s'adresse au tribunal ou lorsqu'il lui demande de garder le silence lorsque la partie adverse témoigne.
- 4) Les écarts de langage ou commentaires n'ayant aucun lien avec la cause ou le décorum. Ces commentaires sont contraires au rôle

<sup>20</sup> Art. 2 : «*Le juge doit remplir son rôle avec intégrité, dignité et honneur.*»

Art. 8 : «*Dans son comportement public, le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.*»

d'intégrité, de dignité et d'honneur ou qui peuvent contrevir au rôle d'impartialité du juge.

Dans son comportement public, le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.

Dans cette catégorie, le Comité relève les commentaires du juge sur la prononciation de la plaignante et sa mauvaise articulation des mots, son maintien ou le français qu'elle utilise.

Il constate que le magistrat l'a interrompu à trente reprises durant l'audience et qu'il n'a pas eu une telle attitude vis-à-vis de la partie adverse.

Le comité d'enquête retient donc le manquement aux dispositions des articles 2 et 8 du code de déontologie de la magistrature.

## Conclusion

La saisine du CSM par les justiciables étant encadrées par des conditions strictes de recevabilité et de fond posées par la loi organique, les renvois disciplinaires à la suite d'une plainte d'un justiciable demeurent peu nombreux, tandis qu'elle constitue l'essentiel de l'activité disciplinaire et déontologique du Conseil de la magistrature du Québec.

En France, la faute disciplinaire fait l'objet d'une définition que la jurisprudence du CSM et du Conseil d'État ont précisé au fil du temps. Les deux législations ont entre autres, comme point commun d'écartier l'acte juridictionnel, en tant que tel, du champ de la discipline<sup>21</sup>.

Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature, circonscrit par les modalités et le cadre de sa saisine (saisine par le garde des Sceaux, l'autorité hiérarchique du magistrat, et d'un plaignant après filtrage de la commission d'admission des requêtes), consiste à apprécier si les faits reprochés au magistrat dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions entrent dans le cadre de cette définition.

En revanche, il existe des comportements qui ne constituent pas une faute disciplinaire, mais n'en sont pas moins critiquables et qu'on peut qualifier d'«*infra-disciplinaires*» car ne donnant pas lieu à la saisine du Conseil dans sa formation disciplinaire. Ces

<sup>21</sup> Avec la dérogation introduite à l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée : «Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.»

comportements, s'il en a connaissance, peuvent entraîner une mise en garde de la part du supérieur hiérarchique qui peut prononcer un avertissement au magistrat concerné, inscrit à son dossier.

Au Québec, la faute disciplinaire rejoint la faute déontologique et son examen se fait au cas par cas, sans définition précise, sinon celle ressortant des exigences du serment et des principes posés par le code des obligations déontologiques dont la formulation demeure assez générale.

En outre, le comportement du magistrat est placé en permanence sous le regard du justiciable, qui, même en dehors de toute procédure le concernant, peut le critiquer dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, voire dans le cadre de sa vie personnelle. L'objectif poursuivi est celui d'asseoir la confiance du justiciable dans l'institution judiciaire, le souci de ne pas affecter la sérénité de la justice ou le risque d'atteinte à l'indépendance du juge n'apparaissant pas aussi prégnants qu'en France. Ainsi que l'énonce Mme Elizabeth Corte, juge en chef de la Cour du Québec et présidente du Conseil de la magistrature, dans sa préface à l'ouvrage susmentionné *Déontologie judiciaire appliquée* :

*«Les attentes bien légitimes des citoyens envers les juges sont élevées, tout comme elles le sont envers d'autres acteurs de la société à qui ils confient de grandes responsabilités. Il appartient à chaque juge d'adopter un comportement, en public et en privé, conforme aux valeurs de cette société et de l'institution judiciaire à laquelle il appartient ainsi qu'à celles de la magistrature.»*

Le travail d'enquête du Conseil de la magistrature du Québec est grandement facilité par l'enregistrement systématique des audiences publiques devant les tribunaux, les membres du comité d'enquête, dès lors que le comportement du magistrat à l'audience est critiqué, peuvent facilement vérifier, grâce à l'audition des enregistrements sonores, la teneur des propos et le ton employé par toutes les parties à l'affaire.

En France, l'une des difficultés auxquelles se trouvent confrontées les commissions d'admission des requêtes, est celle de la preuve lorsqu'une plainte d'un justiciable fait état d'un manque d'impartialité d'un juge, notamment en raison de son attitude à l'audience.

La lecture de ces textes et de ces décisions met en évidence une approche différente de la déontologie et de la faute disciplinaire dans la pratique des Conseils français et québécois, même si les deux institutions ont en commun le souci de promouvoir un niveau de confiance élevé des justiciables dans la justice.



## / CHAPITRE IV

### Discipline des magistrats



## / Section 1 L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE EN 2013

### A. – Interdiction temporaire d'exercer

En 2013, la formation disciplinaire du siège a rendu 3 décisions sur des demandes d'interdiction temporaire d'exercice, les 19 avril, 24 mai et 31 octobre 2013.

La formation disciplinaire du parquet n'a rendu aucun avis en matière d'interdiction temporaire d'exercice.

### B. – Décisions rendues au fond

*La formation du siège a rendu 5 décisions au fond en 2013*

- 21 février 2013 : absence de faute disciplinaire.
- 27 février 2013 : interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique assortie du déplacement d'office.
- 11 juillet 2013 : interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique assortie du déplacement d'office.
- 5 décembre 2013 : blâme avec inscription au dossier.
- 19 décembre 2013 : déplacement d'office dans cette même affaire, le 7 février 2013, le CSM avait rendu une décision avant dire-droit en ordonnant une mesure d'instruction complémentaire (complément d'expertise) tout en indiquant que les faits reprochés au magistrat poursuivi constituaient des fautes disciplinaires.

*La formation du parquet a rendu 1 avis au fond en 2013*

- 19 mars 2013 : abaissement d'échelon assorti du déplacement d'office.

## &gt; Activité des formations disciplinaires (2001 à 2013)

Année	Formation	Interdictions temporaires					Décision ITE	Fond (décisions pour le siège et avis pour le parquet)					Décisions et avis disciplinaires		
		Nombre de poursuites	Auteur de la demande			Nombre de poursuites		Auteur de la demande							
			GDS	PP	PG			GDS	PP	PG	JUSTI	CE			
2001	Siège	1	1	0	—	1 refus	4	4	0	—	—	—	7		
	Parquet	0	0	—	0	0	5	5	—	0	—	—	3		
Total		1	1	0	0	1 refus	9	9	0	0	—	—	10		
2002	Siège	1	1	0	—	1	3	3	1	—	—	—	3		
	Parquet	0	0	—	0	0	0	0	—	0	—	—	4		
Total		1	1	0	0	1	3	3	1	0	—	—	7		
2003	Siège	3	2	1	—	2	4	2	2	—	—	—	2		
	Parquet	2	2	—	0	2	3	2	—	1	—	—	1		
Total		5	4	1	0	4	7	4	2	1	—	—	3		
2004	Siège	1	1	0	—	2	4	3	2	—	—	—	6		
	Parquet	1	1	—	0	0	1	1	—	0	—	—	2		
Total		2	2	0	0	2	5	4	2	0	—	—	8		
2005	Siège	3	2	1	—	1	7	5	2	—	—	—	3		
	Parquet	0	0	—	0	1	3	2	—	1	—	—	1		
Total		3	2	1	0	2	10	7	2	1	—	—	4		
2006	Siège	2	2	0	—	4	3	3	1	—	—	—	8		
	Parquet	2	2	—	0	2	3	3	—	0	—	—	2		
Total		4	4	0	0	6	6	6	1	0	—	—	10		
2007	Siège	2	2	0	—	2	5	5	0	—	—	—	4		
	Parquet	0	0	—	0	0	2	2	—	0	—	—	2		
Total		2	2	0	0	2	7	7	0	0	—	—	6		
2008	Siège	1	1	0	—	1	5	2	3	—	—	—	2		
	Parquet	1	1	—	0	1	1	1	—	—	—	—	2		
Total		2	2	0	0	2	6	3	3	0	—	—	4		
2009	Siège	5	3	2	—	3 ITE 1 refus 1 retrait	8	7	1	—	—	—	—	6	
	Parquet	0	0	—	0	0	0	0	—	0	—	—	2		
Total		5	3	2	—	5	8	7	1	0	—	—	8		
2010	Siège	2	2	—	—	2	6	6	—	—	—	—	13		
	Parquet	2	2	—	0	1	1	1	—	0	—	—	1		
Total		4	4	—	—	3	7	7	—	—	—	—	14		

› Activité des formations disciplinaires (2001 à 2013)

Année	Formation	Interdictions temporaires						Fond (décisions pour le siège et avis pour le parquet)					
		Nombre de poursuites	Auteur de la demande			Décision ITÉ	Nombre de poursuites	Auteur de la demande					Décisions et avis disciplinaires
			GDS	PP	PG			GDS	PP	PG	JUSTI	CE	
2011	Siège	4	3	1	–	3	10	8	2	–			3
	Parquet	1	1	–	0	1	5	5	–	0			3
Total		5	4	1		4	15	13	2				6
2012	Siège	2	2	–	–	1 I.T.E. 1 désist.	5	2	1	–	1	1	6
	Parquet	2	2	–	–	2	5	3		1	1		3
Total		4	4			4	10	5	1	1	2	1	9
2013	Siège	3	3	0	–	3	8	7	0	–	1	0	5
	Parquet	0	0	–	0	0	2	2	–	0	0	0	1
Total		3	3	0	0	3	10	8	0	0	1	0	6

Au 31 décembre 2013, le Conseil reste saisi des affaires suivantes :

Pour la formation du siège :

- saisine suite à décision du Conseil d'État du 11 février 2011 concernant un ancien président de juridiction ;
- saisine du garde des Sceaux du 1<sup>er</sup> avril 2011 concernant un juge ;
- saisine du garde des Sceaux du 27 janvier 2012 concernant un juge ;
- saisine d'un premier président du 9 mai 2012 concernant un vice-président ;
- saisine d'un justiciable suite à la décision de renvoi de la commission d'admission des requêtes du 25 octobre 2012 concernant un vice-président (ayant donné lieu à une décision disant n'y avoir lieu de prononcer une sanction du 20 mars 2014 en l'absence de faute disciplinaire) ;
- saisine suite à décision du Conseil d'État du 26 décembre 2012 concernant un juge ;
- saisine d'un justiciable suite à la décision de renvoi de la commission d'admission des requêtes du 18 avril 2013 concernant un vice-président ;
- saisine du garde des Sceaux du 20 juin 2013 concernant un vice-président ;

- saisine du garde des Sceaux du 4 juillet 2013 concernant un vice-président ;
- saisine du garde des Sceaux du 22 juillet 2013 concernant un juge ;
- saisine du garde des Sceaux du 24 juillet 2013 concernant un conseiller à la cour d'appel ;
- saisine du garde des Sceaux du 9 septembre 2013 concernant un juge d'instruction ;
- saisine du garde des Sceaux du 2 janvier 2014 concernant un vice-président.

Pour la formation du parquet :

- saisine du garde des Sceaux du 6 juin 2012, concernant un vice-procureur de la République ;
- saisine d'un justiciable suite à la décision de renvoi de la CAR du 10 juillet 2012, concernant un ancien procureur de la République (ayant donné lieu à un avis de non-lieu à sanction du 28 janvier 2014) ;
- saisine du garde des Sceaux du 27 août 2012, concernant un substitut du procureur de la République (ayant donné lieu à un avis de révocation du 28 janvier 2014) ;
- saisine du garde des Sceaux du 20 décembre 2012, concernant un vice-procureur de la République ;
- saisine du garde des Sceaux du 20 décembre 2012, concernant un substitut du procureur de la République ;
- saisine du garde des Sceaux du 10 mai 2013, concernant un substitut du procureur de la République ;
- saisine du garde des Sceaux du 4 juillet 2013, concernant un vice-procureur de la République.

## / Section 2 **QUESTIONS DE PROCÉDURE**

### **A. – Les conditions de déroulement de l'enquête administrative préalable**

Les conditions de déroulement de cette enquête ont été régulièrement soumises depuis 2011 au Conseil supérieur de la magistrature. Sa jurisprudence a fait l'objet d'une évolution, éclairée par les décisions du Conseil d'État.

Dans une décision n° 223807 du 26 juillet 2011, le Conseil d'État a examiné, pour un magistrat du siège, la question de la méconnaissance éventuelle des droits de la défense et des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits

de l'homme et des libertés fondamentales lors du déroulement de l'enquête de l'Inspection générale des services judiciaires.

Le requérant soutenait que l'enquête des services de l'Inspection générale des services judiciaires avait été menée en violation des droits de la défense dans la mesure où les investigations des inspecteurs des services judiciaires avaient été effectuées, à son cabinet, en son absence.

Ainsi que l'a rappelé le rapport d'activité pour l'année 2011 (p. 131 et s), pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense et des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention au stade de l'enquête, le Conseil d'État a vérifié, *in concreto*, que les droits de la défense ont été respectés tout au long de la procédure (CE, 26 juillet 2011, n° 332807) :

- le magistrat a été entendu après avoir été mis à même de prendre connaissance du résultat de l'ensemble des investigations de l'Inspection générale des services judiciaires et de présenter ses observations dès la phase d'enquête ;
- saisi du rapport d'inspection, le président de la formation du CSM a désigné, au sein de cette instance, un rapporteur qui a entendu l'intéressé ;
- l'intégralité du dossier, incluant le rapport d'Inspection générale des services judiciaires, a été mis à la disposition du magistrat poursuivi ;
- il a été régulièrement convoqué à l'audience au cours de laquelle il a pu présenter, assisté de son conseil, ses explications et observations.

Dans le prolongement de cette décision, la formation du parquet, dans son avis du 8 décembre 2011, a écarté le moyen tiré de la méconnaissance du principe du respect des droits de la défense en raison de l'absence d'assistance au cours de l'enquête administrative, en constatant que les pièces du dossier de l'enquête avaient été tenues à la disposition du magistrat préalablement à son audition, lequel avait disposé d'un délai de quinze jours après son audition pour faire parvenir ses observations et que, dès la saisine du Conseil, l'intégralité des pièces de la procédure avait été communiquées à l'intéressé qui avait pu bénéficier, tout au long de la procédure jusqu'à l'audience, d'une assistance et présenter toutes observations qu'il estimait utiles.

Au cours de l'année 2012, cette même question a été posée au CSM Siège à l'occasion des poursuites ayant donné lieu à sa décision du 20 septembre 2012. Dans sa décision, le Conseil, examinant *in*

*concreto* les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'enquête administrative, constate que :

- la lettre du directeur du cabinet donnant mission à l'inspecteur général des services judiciaires a été remise au magistrat de même que les termes du rapport que le premier président de la cour d'appel avait adressé au garde des Sceaux. Le magistrat a remis à l'Inspection générale des services judiciaires divers documents, a présenté des demandes d'auditions et a relu le procès-verbal de ses déclarations dont une copie lui a été remise ;
- avant son audition par l'Inspection générale des services judiciaires le magistrat a pu prendre, la veille, connaissance des divers documents recueillis par la mission d'inspection et a été demandé au magistrat s'il consentait à ce que ses déclarations soient retranscrites, l'intéressé souscrivant à cette demande ;
- avant son audition, le magistrat a pu prendre connaissance du courrier de saisine complémentaire adressé à l'inspecteur général des services judiciaires, ainsi que des procès-verbaux et des documents mis à la disposition du magistrat préalablement à son audition.

Ainsi que l'a précisé le rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 131 et s.), par un examen détaillé du déroulement de l'enquête administrative, le Conseil supérieur vérifie si préalablement à ses différentes auditions par l'Inspection générale des services judiciaires, les pièces du dossier de l'enquête ont été tenues à la disposition du magistrat qui a accepté la retranscription de ses propos et a eu la possibilité à tout moment de les modifier ou de les compléter, puis s'assure que dès sa saisine, l'intégralité des pièces de la procédure, émanant tant des investigations du premier président que de l'Inspection générale des services judiciaires, ont été communiquées au magistrat et qu'enfin le magistrat a pu, au cours de l'enquête diligentée par les rapporteurs comme à l'audience du Conseil, bénéficier d'une assistance et présenter toutes observations qu'il estimait utiles.

Le CSM a ajouté qu'*«il peut apparaître de bonne pratique de permettre à un magistrat d'être assisté, s'il le souhaite, lorsqu'il est entendu au cours d'une enquête administrative préalable à une procédure disciplinaire»*. Ainsi que le relevait le rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 133), le Conseil s'est placé, non pas sur le terrain des droits de la défense, mais sur celui des bonnes pratiques qu'il est recommandé à l'Inspection générale des services judiciaires de suivre.

Au cours de l'année 2013, la formation du CSM, compétente à l'égard des magistrats du siège, a été amenée, une nouvelle fois,

à statuer sur le grief tiré des conditions dans lesquelles l'enquête administrative avait été diligentée à l'encontre d'un magistrat.

Il était ainsi soutenu que le magistrat, objet de l'enquête administrative rencontrait des problèmes de santé et qu'elle avait été entendue dans des conditions qui violaient le «*principe du contradictoire et les droits de la défense, en raison, d'une part, des circonstances de l'audition ‘incompatibles tant avec la dignité la plus élémentaire qu'avec la délicatesse minimale qui doit s'attacher au recueil des explications d'une personne mise en cause’, d'autre part, de l'impossibilité pour X de préparer utilement ses auditions du fait de l'absence de délivrance, malgré sa demande, d'une copie des pièces de l'enquête et, enfin, de l'absence d'assistance de son conseil durant les auditions effectuées par les inspecteurs des services judiciaires*

Le Conseil a concrètement examiné les conditions de déroulement de cette audition et constaté que le magistrat avait «*pu consulter les pièces de la procédure avant d'être entendue par la mission, l'ensemble du dossier ayant été laissé à sa disposition pendant tout le temps de son audition et qu'elle a souscrit à ce que ses déclarations soient consignées par procès-verbal*». Postérieurement à cette audition, le magistrat a pu solliciter des investigations complémentaires. Enfin, le Conseil relève que la fin tardive de l'audition s'expliquait par la demande de l'intéressée de ne pas être contrainte de demeurer à Paris, son mari devant être hospitalisé le lendemain.

Le Conseil a, en outre, vérifié dans la procédure que, dès sa saisine, l'intégralité des pièces de la procédure avait été communiquée au magistrat qui avait été en mesure, au cours de l'enquête diligentée par le rapporteur comme à l'audience du Conseil, de bénéficier d'une assistance et de présenter toutes observations qu'elle estimait utiles.

Au regard de l'ensemble de ces constats et des diligences effectuées tant par l'Inspection générale des services judiciaires que par le rapporteur au cours de l'enquête, le Conseil indique que «*pour apprécier le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, il y a lieu de s'attacher non seulement aux droits qui sont accordés au magistrat poursuivi postérieurement à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature mais aussi, compte tenu de son rôle déterminant dans le recueil des éléments de fait susceptibles de justifier une poursuite disciplinaire, aux conditions dans lesquelles l'Inspection générale des services judiciaires, lorsqu'elle est saisie à cet effet par le garde des Sceaux, conduit, antérieurement à la saisine du conseil par ce dernier, les auditions du magistrat lors de l'enquête*

*administrative à laquelle elle procède et permet au magistrat de les préparer».*

Le Conseil adopte une démarche *in concreto*, prenant en considération l'importance des actes effectués au cours de l'enquête administrative.

S'il ne peut être déduit de cette démarche, une affirmation de principe sur la nécessaire assistance du magistrat lors des auditions effectuées durant l'enquête administrative, il s'agit pour le CSM de vérifier au cas par cas les conditions dans lesquelles l'enquête administrative aura été conduite au regard de l'équilibre général des droits de la défense.

Sa position s'inscrit dans la perspective ouverte par le Conseil d'État dans deux décisions du 26 décembre 2012 (voir le commentaire de ces décisions dans le rapport d'activité pour l'année 2012 p. 134). L'audience devant le CSM constitue en effet la pierre angulaire de l'ensemble de la procédure disciplinaire, au cours de laquelle le caractère contradictoire de la procédure et l'égalité des armes doivent être pleinement appliqués. Encore faut-il que les actes déterminants préalablement effectués au cours de l'enquête administrative préalable n'aient pas été accomplis dans des circonstances qui rendraient inopérants les droits de la défense sur l'ensemble de la procédure disciplinaire, ce qui amènerait potentiellement à enlever toute effectivité à l'application de l'article 6§1 au cours de cette procédure (voir rapport d'activité pour l'année 2011 sur la question de l'application de l'article 6§1 de la CEDH à la procédure disciplinaire).

Dans sa décision du 11 juillet 2013, le Conseil relève ainsi trois circonstances :

- le caractère volumineux de la procédure, constituée de 11 volumes dont le magistrat n'a pas pu obtenir, en entier ou pour partie, copie, ce qui lui a imposé de consulter la procédure durant 10 heures sur une journée et demie dans les locaux de l'Inspection générale des services judiciaires ;
- le déroulement de l'audition, réalisée sur une journée et demie, ayant duré quatorze heures et quarante-cinq minutes ; le Conseil relève à cet égard que si le magistrat avait lui-même sollicité la poursuite de l'entretien le deuxième jour car elle souhaitait rejoindre son domicile en province, en raison de l'hospitalisation de son époux, «rien n'empêchait l'Inspection des services judiciaires de prévoir un troisième jour d'audition à une date ultérieure» ;

- les problèmes de santé du magistrat connus des services de l'Inspection générale des services judiciaires au moment de l'enquête administrative qui, notamment, rendaient difficile le port du stylo.

Dans ces conditions, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège a conclu que «*les conditions dans lesquelles a été conduite l'enquête administrative visant (le magistrat) (l') ont placé [...] dans une position de vulnérabilité que l'impossibilité devant laquelle elle a été mise, malgré son état de santé, de prendre antérieurement copie des pièces de la procédure et d'être assistée lors de ses auditions, a aggravée*».

Estimant de ce fait non probants les éléments recueillis lors des auditions effectuées lors de l'enquête administrative diligentée par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, le Conseil a décidé d'écartier des débats ces éléments ainsi que ceux qui s'y référaient dans le procès-verbal de l'audition du magistrat réalisée par le rapporteur.

Cette position du CSM est à rapprocher d'une décision antérieure du Conseil d'État n° 349185 du 12 juin 2013 qui a statué sur les conditions de l'enquête administrative, dans les termes suivants, statuant sur un recours contre une décision de l'Autorité des marchés financiers :

*«Le principe des droits de la défense, rappelé tant par l'article 6 de ladite convention que par l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, s'applique seulement à la procédure de sanction ouverte par la notification de griefs par le collège de l'Autorité des marchés financiers et par la saisine de la commission des sanctions, et non à la phase préalable des enquêtes réalisées par les agents de l'Autorité des marchés financiers; que, cependant, il résulte de l'ensemble des dispositions du code monétaire et financier [...] que les enquêtes réalisées par les agents de l'Autorité des marchés financiers, ou par toute personne habilitée par elle, doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes auxquelles des griefs sont ensuite notifiés».*

Le Conseil d'État a ainsi posé le principe selon lequel les enquêtes administratives préalables (en l'espèce celles des agents de l'AMF) doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense. Le CSM fait de même en matière de sanctions disciplinaires.

## B. – L’audition du magistrat par l’autorité hiérarchique avant le déclenchement des poursuites disciplinaires

Au cours de l’année 2013, le CSM est également revenu sur la question des droits de la défense lorsque le magistrat est entendu par son autorité hiérarchique, préalablement à la décision de poursuite disciplinaire.

En 2012 déjà, la question de l’assistance par un conseil lors de l’enquête diligentée par le premier président de la cour d’appel avait été posée (voir rapport d’activité pour l’année 2012, p. 133). Pour écarter ce grief, le Conseil a statué au visa de l’article R. 312-68 du code de l’organisation judiciaire qui prévoit que le premier président de la cour d’appel procède à l’inspection des juridictions de son ressort, s’assure de la bonne administration des services judiciaires et rend compte chaque année au garde des Sceaux, ministre de la Justice, des constatations qu’il a fait. Pour le Conseil, «*il entrait dès lors dans les pouvoirs du premier président de procéder aux investigations conduites*», en vérifiant que dans la lettre de convocation étaient détaillés les griefs à l’occasion desquels le premier président souhaitait recueillir les observations du magistrat en lui précisant qu’il pouvait se faire accompagner par la personne de son choix et qu’il serait dressé un procès-verbal de l’entretien.

Au cours de l’année 2013, la question s’est à nouveau posée pour un magistrat en détachement à l’ÉNM, en qualité de coordonnateur de formation.

Les conseils du magistrat estimaient que l’acte de saisine du Conseil devait être déclaré nul compte tenu des conditions dans lesquelles le magistrat avait été entendu par la direction de l’École alors qu’il avait été convoqué la veille, sans lui permettre de disposer du temps nécessaire pour préparer cet entretien. Ils fondaient leur prétention sur l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et sur la violation du principe du contradictoire.

Dans sa décision du 5 décembre 2013 *frappée de pourvoi*, le Conseil relève qu’a été notifiée au magistrat une convocation à se présenter le lendemain devant le directeur de l’ÉNM, «*pour présenter des explications sur la remise aux auditeurs des groupes 1 et 2 de la promotion 2011 d’une note de correction d’un devoir présentant des mentions juridiques sans lien avec le devoir corrigé mais permettant de solutionner les points de droit et de procédure du sujet de l’examen de fin d’études, sujet d’examen dont il connaissait la teneur pour avoir participé au choix du sujet. Cette remise courant février,*

*s'étant accompagnée du conseil à certains auditeurs de relire cette correction avec attention avant l'épreuve civile»; que la convocation précisait la mention suivante : «*Lui notifions qu'il peut avoir accès au dossier et qu'il peut se faire assister lors de cet entretien.*»*

Le Conseil relève que «*la notification des griefs, les précisions tenant à l'accès au dossier individuel et à la faculté de se faire assister lors de l'entretien, s'apparentent à une convocation à une audition susceptible de comporter une suite disciplinaire*» et que l'audition a eu lieu en présence du directeur et du directeur adjoint de l'École, assistés par une greffière.

En considération de la nature et de la forme de l'audition, le Conseil a estimé que la convocation à celle-ci seulement la veille n'a pas permis au magistrat de préparer utilement sa défense, alors qu'aucune urgence ne pouvait justifier la brièveté de ce délai de convocation.

Dans la mesure où l'audition s'apparentait à une audition de nature disciplinaire, et en dehors de toute situation d'urgence, un délai plus important aurait dû séparer la convocation du jour de l'audition.

Toutefois, cette décision ne signifie pas que le supérieur hiérarchique demeurait sans moyen d'agir face au comportement de ce magistrat. Il lui était loisible de convoquer rapidement le magistrat, mais sans emprunter des formes qui «*s'apparentent à une convocation à une audition susceptible de comporter une suite disciplinaire*».

De même, en situation d'urgence, une telle audition à caractère disciplinaire pourrait se concevoir mais tel n'était pas le cas en l'espèce selon le Conseil, qui a donc décidé d'écartier des débats le procès-verbal d'audition du magistrat de même que les références à cette audition dans l'ensemble des pièces subséquentes.

Le Conseil estime néanmoins «*que doit être rejeté le grief tiré de la nullité de l'acte de saisine au motif du non-respect des droits de la défense, cette circonstance si elle amène à écarter des débats les propos tenus au cours de cette audition [...] et les références qui y sont faites dans les actes subséquents, ne suffisant pas à affecter la validité de la saisine du garde des Sceaux*».

## C. – Les compléments d'expertise ordonnés par le Conseil supérieur de la magistrature

Statuant en matière disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature peut ordonner tout complément d'expertise.

Tel a été le cas dans une décision S39 du 28 juin 1979 par laquelle le Conseil a ordonné, avant dire-droit, une expertise médicale, ou dans

une décision S132 du 20 avril 2004 ordonnant une telle mesure, tout en interdisant temporairement au magistrat l'exercice de ses fonctions.

Dans sa décision du 7 février 2013, le Conseil a statué sur l'existence de la faute, jugeant que les faits reprochés constituaient des fautes disciplinaires, mais a sursis au prononcé d'une sanction et ordonné un complément d'expertise.

En effet, le Conseil relève, aux termes d'un premier rapport d'expertise que «*l'état de santé du magistrat n'est actuellement pas compatible avec l'exercice de ses fonctions car en dépit d'une amélioration, la dépression reste présente, il y a une rechute alcoolique de durée limitée assez récente en février 2012, et l'état émotionnel demeure encore très instable*»; que toutefois, le rapport précise que «*la stabilisation de l'état de santé du magistrat serait à revoir dans un an*».

Le Conseil a ainsi estimé «*qu'il subsiste une incertitude sur la compatibilité de l'état de santé d(u magistrat) avec la reprise de l'exercice de ses fonctions à temps plein*» et décidé «*de surseoir au prononcé de la sanction et ordonne un complément d'expertise [...] afin de savoir si et quand l'état de santé (du magistrat) sera de nature à lui permettre de reprendre son activité juridictionnelle à temps plein, et, d'en préciser, le cas échéant, les conditions*».

Dans sa décision du 19 décembre 2013, le Conseil estime que les conclusions de l'expert permettent de lever l'incertitude sur la compatibilité de son état de santé avec la reprise de l'exercice de ses fonctions à temps plein par le magistrat et décide d'une sanction lui permettant d'envisager la reprise de son activité professionnelle, à savoir le déplacement d'office.

## / Section 3 ÉLÉMENTS DE JURISPRUDENCE

Les décisions rendues en 2013 permettent d'apporter des précisions utiles sur plusieurs aspects de la jurisprudence du Conseil.

### A. – Les retards dans l'exercice des fonctions

#### 1. Les retards dans le rendu des décisions en contentieux civil

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a statué dans deux procédures relatives à des retards dans l'activité juridictionnelle du magistrat.

Dans la première espèce, ayant donné lieu à une décision du 27 février 2013 frappée de pourvoi, étaient reprochés des retards récurrents dans le rendu des projets de jugements malgré les mises en garde successives de la hiérarchie.

Ainsi, des constatations de l'Inspection générale des services judiciaires, il apparaissait que d'avril 2003 à septembre 2008, le magistrat avait connu des retards importants : 71 % des 92 dossiers traités en 2006 avaient vu leur date de délibéré prorogée, cette proportion atteignant en 2007 et 2008 90 % des 99 dossiers traités au cours de chacune de ces années.

Pour sanctionner le magistrat, le Conseil relève :

- la récurrence des retards sur plusieurs années et dans de très nombreuses procédures ;
- le fait que les retards ont perduré en dépit de mises en garde répétées, par des écrits adressés par le président du tribunal ou le premier président de la cour d'appel restés sans effet et par des entretiens dont le magistrat ne tenait pas davantage compte. À cet égard, il relève ainsi que le magistrat n'a pas respecté l'invitation du président faite aux magistrats de la juridiction, par note de service, de déposer leurs projets de jugements huit jours avant la date des délibérés, afin de tenir compte des délais nécessaires au greffe pour mettre en forme ces décisions ;
- les retards ont conduit à ce que soit confié au magistrat un service aménagé, sans qu'il soit affecté à une activité principalement rédactionnelle. Le magistrat a même bénéficié, à plusieurs reprises, de décharges temporaires d'activité afin de lui permettre de résorber son retard ;
- l'enquête n'a pas démontré que le magistrat avait supporté une charge de travail anormale.

Au regard de ces éléments, et «en dépit de ces qualités», le Conseil a estimé que le magistrat «*a présenté des carences persistantes dans l'accomplissement de son service, découlant d'un défaut de rigueur dans l'organisation de son travail et d'un manque d'esprit de décision*» et décidé de la sanction d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans, assortie du déplacement d'office.

Sur la qualification disciplinaire des manquements, le Conseil juge que la réalité des griefs établit «*un manquement au devoir de délicatesse incomitant à tout magistrat à l'égard des justiciables et des fonctionnaires de justice, de même qu'au devoir de dire le droit avec diligence*» et caractérisent ainsi «*un manquement aux devoirs de l'état de magistrat et ont porté atteinte au crédit de la Justice*».

Dans cette décision, le Conseil souligne, d'une part, l'impact du retard pour les justiciables et, d'autre part, l'incidence de ce comportement pour le greffe, révélant ainsi un défaut d'organisation qui a eu pour effet de perturber son bon fonctionnement.

Dans une autre espèce, ayant donné lieu à une décision du 11 juillet 2013, le Conseil a statué sur la situation d'un magistrat dont, selon les constatations des services de l'Inspection générale des services judiciaires, plus de 60% des affaires jugées entre 2005 et 2010 avaient été mises en délibéré pendant une durée supérieure à deux mois, le taux de prorogation passant de 65% en 2005 à 98% en 2008.

De la même manière, le Conseil relève :

- la persistance et la récurrence des retards ;
- les rappels réguliers de la part de la hiérarchie, trois lettres du premier président ayant averti le magistrat du risque de poursuites disciplinaires ;
- le fait que le magistrat aurait supporté une charge de travail normale.

Le Conseil estime dans ces conditions qu'en dépit de ses qualités, le magistrat a présenté des carences persistantes dans l'accomplissement de son service, découlant d'un défaut de rigueur dans l'organisation de son travail, ce grief caractérisant un manquement au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, ainsi qu'au devoir de dire le droit avec diligence.

Ces deux décisions s'inscrivent dans la jurisprudence constante du Conseil en la matière, qui tient compte de la persistance et de la récurrence des retards, des rappels à l'ordre de la hiérarchie ou de la prise en compte de l'importance du service confié au magistrat : voir notamment CSM 21 juillet 2010 (S184), CSM 23 décembre 2009 (S173) et CSM 3 mars 2006 (S147).

## 2. L'absence d'information du greffe et des parties sur les nouvelles dates de délibérés et inexactitude de prononcé de certains jugements

Dans les deux décisions précitées des 27 février 2013 et 11 juillet 2013, le Conseil a statué sur le reproche d'avoir, de manière systématique, procédé à des prorogations de délibérés sans fixation d'une nouvelle date et sans que les parties n'aient été avisées de ces prorogations.

Le Conseil rappelle dans la première affaire les dispositions de l'article 450 du code de procédure civile selon lesquelles «*s'il décide de renvoyer le prononcé du jugement à une date ultérieure, le président en avise les parties par tout moyen. Cet avis comporte*

*les motifs de la prorogation ainsi que la nouvelle date à laquelle la décision sera rendue».*

Pour le Conseil, statuant dans ces deux affaires en matière d'affaires familiales, ce grief caractérise un manquement au devoir de délicatesse tant à l'égard des justiciables dans une matière aussi sensible que les affaires familiales que des fonctionnaires de justice, placés dans une situation contraire à celle prévue par le code de procédure civile et en porte-à-faux face aux interrogations légitimes des justiciables et de leurs conseils.

Dans la deuxième espèce ayant donné lieu à la décision du 11 juillet 2013, le Conseil a statué dans une hypothèse où les décisions rendues portaient une date de notification anormalement éloignée de la date de prononcé, s'agissant de la pratique consistant à ce que les décisions portent la date de la remise du projet au greffe et non celle où la décision est effectivement mise à disposition des parties. Il apparaissait ainsi que le magistrat, qui connaissait des retards chroniques dans le rendu de ses décisions, remettait ses décisions au greffe au gré de ses possibilités, sans tenir compte des délais nécessaires à celui-ci pour assurer la mise en forme des décisions, la date de la décision étant alors celle du jour où elle déposait le projet pour mise en forme.

Pour le Conseil, il «*était de la responsabilité (du magistrat), au moment de la signature, de vérifier que les dates correspondaient à celle de mise à disposition de la décision au greffe*», ce comportement caractérisant «*un manquement au devoir de son état et à la délicatesse à l'égard des justiciables, en ne prêtant pas l'attention nécessaire à un des aspects fondamentaux d'une décision de justice*», ces faits caractérisant également «*un manquement au devoir de délicatesse à l'égard des fonctionnaires du greffe*».

### 3. Le retard dans le déroulement d'une information judiciaire

Dans une espèce ayant donné lieu à une décision du 21 février 2013, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège, a statué sur *le grief d'avoir traité une affaire sur constitution de partie civile dans un délai anormalement long*.

Il apparaissait que le magistrat avait été désigné le 11 avril 2008 afin d'informer sur une plainte avec constitution de partie civile déposée le 24 janvier 2007, après qu'une enquête préliminaire avait été classée sans suite par le parquet le 3 janvier 2007.

L'acte de saisine faisait grief au magistrat instructeur d'avoir laissé s'écouler plus de 16 mois entre l'interrogatoire de première

comparution d'un justiciable placé sous le statut de témoin assisté et la demande, adressée au parquet, de communication de l'enquête préliminaire.

Dans sa décision, le Conseil rappelle qu'un magistrat instructeur doit, dans la mesure de sa charge de travail résultant notamment du nombre et de la difficulté des procédures dont il est saisi ainsi que d'autres attributions qui lui sont confiées dans le cadre de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retards injustifiés.

En l'espèce, le Conseil juge que «*du double constat que le grief ne vise qu'une des nombreuses procédures dont le magistrat a assuré le traitement et que ce magistrat n'avait jamais fait l'objet, avant le traitement du dossier mentionné dans l'acte de saisine, d'une mise en garde de la part du président de la chambre de l'instruction, seule autorité judiciaire ayant pouvoir légal de contrôle sur la gestion de son cabinet, il ne résulte pas que le délai de seize mois observé entre l'interrogatoire de première comparution du 16 mai 2008 et la demande adressée au parquet le 29 septembre 2009, puisse être regardé comme ayant constitué de la part de ce magistrat un manquement de nature disciplinaire*

Elle a retenu ce comportement comme un des faits caractérisant une grave carence et une insuffisance professionnelle prolongées.

Dans une autre décision du 30 janvier 2004 (S 130), la formation disciplinaire a relevé, à propos d'un juge d'instruction, 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*» et 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*», ajoutant que les explications du magistrat «*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*».

«*Le Conseil relève que le magistrat 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 X porte atteinte au crédit de la justice et caractérise un manquement à l'honneur du magistrat.*»

Dans une autre décision du 12 décembre 1991 (S 57) relative à un juge d'instruction, auquel il était reproché «*d'avoir délaissé, dans des conditions inadmissibles, les dossiers d'instruction qui lui avaient été confiés*», le Conseil observe que, «*dans un certain nombre de cas, un laps de temps assez long et non justifié s'est écoulé entre deux interventions successives de ce juge dans un même dossier*», des délais de 13 mois, 11 mois, 10 mois, 9 mois et 8 mois étant ainsi observés dans 5 procédures. La formation disciplinaire a relevé qu'«*il résulte de ces constatations que M. X.... paraissant avoir perdu de vue ce qui doit être l'une des préoccupations essentielles d'un magistrat instructeur, n'a pas toujours veillé à ce que ses dossiers dans leur ensemble soient traités dans les meilleurs délais possibles et ne subissent pas de retard constitutif d'une négligence professionnelle*», concluant «*que les carences relevées au soutien des poursuites disciplinaires pour regrettables qu'elles soient de la part d'un juge restent limitées en nombre de procédures "délaissées" et n'ont pas atteint un degré de gravité suffisant à caractériser la faute qui doit relever du Conseil de discipline*».

L'on peut également citer une décision du 18 novembre 2010 (S187), relevant la récurrence du comportement et les mises en garde effectuées.

*Dans le rapport d'activité pour l'année 2014, seront commentées deux décisions des 20 mars et 27 mars 2014 faisant également application de ces principes.*

## B. – Le comportement du magistrat

### 1. Le comportement d'un magistrat instructeur à l'égard d'une partie civile

Dans l'espèce précitée du 21 février 2013, il était reproché au magistrat instructeur, aux termes de l'acte de saisine, «*d'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de la partie civile au cours (d'une) confrontation [...], en qualifiant d'inutile cette confrontation que (la partie civile) avait demandée, en invitant son conseil à y procéder lui-même, en la mettant en cause comme ayant choisi d'instrumentaliser la justice dans le cadre d'un contentieux privé, voire même comme faisant preuve d'acharnement judiciaire*».

Le Conseil relève que le magistrat instructeur, tout en contestant certains propos qui lui étaient imputés, a reconnu avoir fait part, au cours de la confrontation, de son opinion selon laquelle cet acte de procédure était inutile car s'inscrivant dans le cadre d'une instruction ouverte sur plainte avec constitution de partie civile qui instrumentalisait la justice pénale au regard d'une action prud'homale [...].

Dans cette décision, le Conseil rappelle le principe selon lequel «*au cours d'une confrontation qu'il a décidée, (le magistrat instructeur doit) veiller à ne pas donner l'impression qu'il a tiré les conclusions de celle-ci avant même qu'elle se soit déroulée*».

Le Conseil juge que le comportement du magistrat instructeur à l'égard de la partie civile, au cours de la confrontation, pour inapproprié qu'il ait été, n'apparaît pas, au regard de son caractère isolé, comme ayant constitué un manquement de nature disciplinaire.

Dans le rapport d'activité pour l'année 2014, sera commentée une décision du 20 mars 2014 faisant également application de ce principe.

## 2. Le comportement du magistrat instructeur à l'égard de sa hiérarchie

Dans cette même espèce ayant donné lieu à la décision du 21 février 2013, il était reproché au magistrat instructeur d'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de sa hiérarchie.

À l'occasion du traitement d'une requête en récusation, le président du tribunal de grande instance avait demandé au premier président de la cour d'appel qu'il sollicite les observations écrites du président de la chambre de l'instruction sur le fonctionnement du cabinet du magistrat instructeur. À la suite du rapport établi en application de l'article 220 du code de procédure pénale, et transmis par la voie hiérarchique, le président du tribunal de grande instance avait demandé au magistrat instructeur qu'il fournisse des explications sur les chiffres reflétant l'activité de son cabinet.

En réponse, le magistrat avait indiqué qu'il avait avisé le président de la chambre de l'instruction des mesures intervenues dans chacun des «*dossiers qui méritaient d'être ré-activés ou clôturés*» et mis en cause le président du tribunal pour son désintérêt supposé à l'égard de la dégradation des conditions matérielles de travail de la juridiction, en indiquant : «*Je déplore que l'intérêt que vous semblez porter au service de l'instruction ne se manifeste qu'à l'occasion de ce que vous estimez être des dysfonctionnements en délaissant nos problèmes quotidiens. Nos conditions matérielles continuent de se dégrader dans l'indifférence (manque d'appariteurs, photocopieurs régulièrement en panne, télécopieurs qui impriment en noir la moitié des documents...)*

Le Conseil rappelle que le magistrat doit veiller à s'abstenir de propos discourtois à l'égard de ses différents interlocuteurs, dont le chef de juridiction dont il relève, dans le cadre de son activité professionnelle, même si, en l'espèce, eu égard aux circonstances, il n'apparaît pas au Conseil que ce magistrat ait, par les termes utilisés, et pour regrettable qu'ait été le ton employé, commis un manquement de nature disciplinaire.

Par l'analyse des circonstances de la demande d'explications, le Conseil relève que le magistrat «*a pu estimer que les demandes de renseignements qui lui étaient adressées par le président du TGI ne se limitaient pas à des éléments d'ordre statistique et, qu'excédant les pouvoirs reconnus aux chefs de juridiction par le code de l'organisation judiciaire, elles pouvaient être regardées comme ne respectant pas les dispositions de l'article 220 du code de procédure pénale*

Dans sa jurisprudence, le Conseil rappelle régulièrement les principes de dignité ou de délicatesse dans les relations entre les magistrats et les chefs de juridiction (*voir pour ce qui concerne les chefs de juridiction, le rapport d'activité pour l'année 2012, p 145. et s.*).

Une décision de la formation disciplinaire des 22 et 29 janvier 1969 (S21) relève parmi un ensemble de faits justifiant une sanction le fait pour un magistrat d'avoir provoqué un «*incident regrettable à l'occasion de la présence au tribunal d'instance d'un magistrat honoraire désigné par le premier président pour assumer la présidence de la commission d'aide sociale*» et, «*des observations lui ayant été adressées par le premier président*», d'avoir «*répondu à ce haut magistrat par une lettre d'une agressive discourtoisie*».

Dans une décision de la formation disciplinaire du 3 février 1971 (S 27), il relève parmi les faits graves susceptibles de donner lieu à une sanction, un échange de propos, au cours d'une conversation téléphonique avec le premier président, propos qui de la part du magistrat poursuivi «*se situaient, selon les propres termes du premier président, "à la limite de l'insolence"*».

Une décision de la formation disciplinaire du 8 février 1981 (S 44) sanctionne un juge d'instance qui s'était, dans une série de lettres «*rédigées en des termes violents et discourtois, opposé, en matière d'organisation et de fonctionnement du service judiciaire, au président du tribunal de grande instance*», faits constituant «*un manquement à la délicatesse*».

Dans une décision du 2 juillet 1992 (S 63), la formation disciplinaire a relevé plusieurs faits à l'encontre d'un magistrat. Elle a cité en premier lieu les termes d'une réponse à une demande d'explications du président du tribunal :

*«Dans l'esprit de Mle le procureur, un Français d'origine antillaise ne peut se trouver que d'un côté de la barre ou plutôt des barreaux... La xénophobie est partout présente dans le milieu des notables de la région dont vous faites partie, Mme le président, à plus d'un titre... L'équipe de racistes dont vous et votre collègue avez pris la tête, ne parviendrez pas à vous opposer à ce qu'un homme, fût-il du peuple et d'origine antillaise, exerce une fonction de magistrat dans son pays... »*

Elle a en second lieu reproduit les termes d'un soit transmis adressé par le magistrat, à la suite d'un incident provoqué par une de ses absences, au premier juge assurant le remplacement du président : «*Ni vos gesticulations visant à me déconsidérer auprès des avocats, ni les atteintes que vous semblez vouloir porter aux droits concernant*

*les personnes, ne sont de mise dans cette affaire. Je vous renvoie donc à une meilleure information auprès du ministre de la Justice, mon employeur, et accessoirement à un cours sur les libertés publiques.»*

La formation disciplinaire a conclu que «*ces excès de langage ont été commis dans des écrits dont les termes ont été nécessairement réfléchis ; que leur outrance traduit une perte totale de contrôle particulièrement inquiétante de la part d'un magistrat ; que leur caractère non seulement insolent ou injurieux mais aussi délibérément infamant à l'égard de collègues caractérise un manquement grave à la dignité et à la délicatesse.*»

Une décision du 12 avril 1995 (S 83) du CSM Siège a de même jugé que le contenu et le ton agressif, voire provocant, de plusieurs des correspondances adressées par un magistrat à la présidente du tribunal de grande instance étaient constitutifs de «*manquements caractérisés au devoir d'une élémentaire courtoisie*».

Ainsi est relevée une lettre écrite à propos du tableau de service des magistrats qui met en cause la lucidité et la raison du président en ces termes : «*Je pense donc que votre ordonnance s'explique par les émotions consécutives à l'accident de la circulation que vous avez eu la veille du jour où vous l'avez rendue.*» Il est aussi relevé que, dans une autre lettre, le magistrat attribue au président du TGI «*une malhonnêteté intellectuelle que l'on s'étonne de découvrir chez un chef de juridiction*», terminant en indiquant : «*Je vous ai dit que je n'ai aucune confiance en vous et je vous le confirme.*»

Il est encore relevé que dans une lettre le magistrat accuse le président de vouloir «*l'asphyxier professionnellement*» afin de «*le faire passer en conseil de discipline*».

La décision, qui a également retenu une dégradation établie dans les rapports du magistrat avec les membres du barreau, a conclu à une absence de tout sens des responsabilités professionnelles, à une grave méconnaissance de ses devoirs de juge, ainsi qu'à des manquements majeurs à l'obligation de délicatesse et de dignité.

Dans un arrêt du 5 mai 1982 par lequel il a statué sur la décision de la formation disciplinaire précitée S44 du 8 février 1981, le Conseil d'Etat a jugé qu'il importait peu, pour la qualification de manquement à l'obligation de délicatesse de nature à justifier une sanction disciplinaire, que les lettres adressées au président du tribunal de grande instance et rédigées en termes violents et discourtois n'aient pas été rendues publiques.

### 3. Le comportement du magistrat dans sa vie personnelle

Dans un avis du 19 mars 2013, la formation du CSM, compétente à l'égard des magistrats du parquet, a statué sur une procédure relative à des violences commises par un magistrat sur son conjoint.

Dans cette procédure, le magistrat avait été définitivement condamné par une cour d'appel à la peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis, du chef de violences sur sa concubine.

Le CSM Parquet relève que la matérialité des faits constatés par la décision pénale de la cour d'appel à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée, s'impose et que «*ces faits constituent incontestablement des manquements à la dignité, à l'honneur et à la délicatesse d'un membre du corps judiciaire, lequel doit, en toute circonstance, y compris de sa vie privée, veiller au respect des devoirs de son état de magistrat*».

Le Conseil souligne que les violences commises sur la personne de sa concubine sont, par leur nature même et leur caractère répétitif, particulièrement inadmissibles pour un magistrat, le magistrat ayant, de plus, reconnu avoir, avant les poursuites pénales dont il a fait l'objet, été amené à requérir l'application de la loi pénale dans des procédures de violences intra-familiales, et recommande de prononcer la sanction d'abaissement d'échelon, assorti du déplacement d'office.

Le Conseil, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, avait statué dans une décision du 1<sup>er</sup> juillet 2010 (S181) sur la situation d'un magistrat ayant commis des violences conjugales répétées avec usage d'un couteau, dans un contexte d'alcoolisation excessive, faits dont la gravité avait justifié l'ouverture d'une information judiciaire sous une qualification criminelle et le placement du magistrat en détention provisoire.

Le Conseil a considéré que «*même s'ils relèvent, pour partie, de la vie privée de l'intéressé, ils sont, par leur nature, leur gravité et leur répétition, contraires à l'honneur et incompatibles avec l'exigence de dignité qui s'impose en toutes circonstances à un magistrat, et sont de nature à jeter le discrédit sur sa personne et à porter atteinte à l'image de l'institution judiciaire à laquelle il appartient, à son autorité et au respect qu'elle doit inspirer aux justiciables*». Au vu de la gravité des fautes commises, le Conseil avait prononcé une mesure de révocation, sans suspension des droits à pension.

Précédemment, dans une décision du 15 mai 2001 (S117), la formation compétente pour les magistrats du siège, au sujet d'un

magistrat condamné pour avoir commis des violences conjugales ayant entraîné une incapacité de sept jours et pour port d'arme prohibé, a considéré que «*la matérialité des faits constatés par la décision pénale, à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée, s'impose au Conseil; qu'ils caractérisent un manquement aux devoirs de l'état de ce magistrat et à la dignité de ses fonctions; que [...] par la publicité donnée aux faits, le comportement du magistrat qui s'est manifesté dans le ressort où il exerce ses fonctions, sur la personne de sa concubine, membre du barreau local, a eu un retentissement sur l'organisation du service tout en portant atteinte au crédit de juge concerné.*». Le Conseil a alors prononcé la sanction de la réprimande avec inscription au dossier.

Déjà abordée dans le rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 139 et s.), la question du surendettement s'est à nouveau posée dans une procédure ayant donné lieu à la décision du CSM Siège en date du 11 juillet 2013. Était reproché au magistrat, selon le garde des Sceaux, le fait d'avoir dissimulé la réalité de sa situation financière devant la commission de surendettement, en produisant son bulletin de paie et son engagement personnel afin d'obtenir sept crédits à la consommation qu'elle savait ne pas être en mesure de rembourser, d'avoir obéri sa situation financière de telle sorte qu'elle a fait l'objet de deux expulsions locatives et d'une saisie de ses rémunérations.

S'il a estimé qu'il n'était pas établi que le magistrat ait sciemment dissimulé sa situation financière, le Conseil a relevé que le magistrat avait contracté plusieurs crédits à la consommation pour venir en aide à la société de son époux qui connaissait des difficultés financières et qu'à la suite de la liquidation de la société le magistrat avait saisi la commission de surendettement en 2003 et obtenu un plan d'apurement qu'il n'a, par la suite, pas respecté. Elle avait en outre accumulé plusieurs dettes de loyers qui ont conduit à la mise en œuvre de procédures d'expulsion et de saisie-arrêt sur rémunération par les trois bailleurs successifs devant les juridictions civiles de son ressort.

Pour le Conseil, «*ce comportement n'est pas seulement constitutif d'une imprudence, mais présente le caractère d'un manquement à la dignité et à la délicatesse ; qu'il est contraire aux devoirs de l'état de magistrat, notamment par l'atteinte qu'il a porté à son autorité de magistrat et au crédit de l'institution judiciaire.*».

Dans son avis du 10 décembre 2012 (P 73), statuant sur des poursuites concernant un substitut du procureur de la République, le CSM Parquet avait considéré que «*la situation d'endettement dans*

*laquelle s'est maintenue (le magistrat) durant plusieurs années malgré des revenus conséquents, ne constitue pas seulement de graves négligences, mais présente le caractère d'un manquement à la dignité et à la délicatesse». Le Conseil précisait que «le fait d'avoir persisté dans cette attitude malgré plusieurs décisions de justice caractérise de sa part un comportement contraire aux devoirs de l'état de magistrat et à l'obligation de respecter la loi et les décisions rendues, de nature à porter atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire».*

Le CSM avait déjà, dans une décision du 2 juillet 1992 (S64), qualifié un tel comportement de manquement au devoir de délicatesse. C'est ainsi que, s'agissant d'un président de chambre à la retraite, le CSM Siège avait jugé que «*le fait pour (un) magistrat de n'avoir procédé au règlement (d'une) facture, d'un montant non négligeable, que plus de quatre ans après l'exécution des travaux, postérieurement à l'engagement à son égard des poursuites disciplinaires, ne constitue pas seulement une grave négligence mais présente le caractère d'un manquement à la délicatesse et d'un comportement contraire aux devoirs de son état, notamment par l'atteinte qu'il est susceptible de porter à l'autorité et au crédit de l'institution judiciaire*». Dans une décision du 24 novembre 2005 (S141), la formation disciplinaire du siège, décidant de la sanction de mise à la retraite d'office du magistrat, a jugé que «*Mme X, dont les dettes se sont accumulées pour un montant élevé, a, devant son propre tribunal, fait l'objet d'actions en paiement qui ont dû être renvoyées devant une juridiction voisine ; que des saisies ont été pratiquées sur son salaire et que plusieurs créanciers se sont adressés au président du tribunal pour se plaindre de sa défaillance ; que si, a priori, l'état d'endettement d'un juge relève de sa vie privée, son insolvabilité devenue noatoire au sein même de la juridiction où il exerce ses fonctions et parmi les professions judiciaires locales, intéresse son état de magistrat dès lors que, comme c'est le cas, il atteint son autorité juridictionnelle*».

#### 4. Le comportement du magistrat détaché à l'École nationale de la magistrature

Par une décision frappée de pourvoi en date du 5 décembre 2013, le CSM Siège a statué sur la situation d'un coordonnateur de formation à l'ENM en ce qui lui était reproché, d'avoir inséré «*dans le corrigé d'un devoir*», d'une part, «*un développement sur la dénégation de signature qui avait déjà été traité et sans aucun lien avec ce corrigé*» et, d'autre part, «*des développements relatifs à la demande formée contre un défendeur non comparant également sans aucun lien avec le corrigé, dans le but affiché de pallier la carence de son*

*enseignement», et, d'avoir ainsi «appelé l'attention des auditeurs de justice des groupes dont il avait la charge sur ces points utiles à l'épreuve de droit civil de l'examen de fin d'études peu de temps avant celle-ci et, ce faisant, de les avoir délibérément favorisés».*

Le Conseil a relevé d'une part, que «lorsque le coordonnateur de formation a inséré dans le corrigé du devoir des développements relatifs à la dénégation de signature et à la question procédurale, il devait avoir pleinement conscience de ce qu'il introduisait des éléments utiles pour la résolution de l'épreuve finale, puisque ses quatre collègues avaient spécialement appelé son attention sur ce point; que le Conseil constate que l'insertion de ces éléments ne pouvait manquer d'appeler l'attention des auditeurs quelques semaines avant le déroulement de l'épreuve».

Le Conseil a relevé, d'autre part, que le coordonnateur de formation «a inséré ces éléments dans le corrigé du devoir sans en informer ses collègues, alors même que ces derniers avaient fait part de leur opposition à une telle démarche». Pour le Conseil, «il avait la responsabilité, soit d'informer par message électronique ses collègues de l'initiative qu'il s'apprêtait à insérer dans le corrigé, soit d'en faire part de vive voix s'agissant de la détermination de choix pédagogiques».

Il faut souligner que dans cette affaire n'était pas posée la question de la liberté pédagogique du coordonnateur de formation mais seulement le fait d'avoir «sciemment inséré des développements dans un corrigé, sans prendre en considération l'opposition des autres coordonnateurs de formation qui avaient appelé son attention sur la rupture d'égalité qu'une telle action pouvait engendrer».

Pour le Conseil, ces faits qui ont abouti à l'annulation de l'épreuve civile de l'examen de fin d'études «apparaissent d'autant plus graves qu'ils ont été commis par un enseignant, au cours de la formation initiale des magistrats, formation dans laquelle les questions déontologiques revêtent une importance essentielle» et «caractérisent ainsi un manquement au devoir de probité, ainsi qu'à l'obligation de loyauté à l'endroit des autres coordonnateurs de formation et de la direction de l'École».

Tenant compte du caractère isolé du comportement, ainsi que de l'excellence des qualités professionnelles du magistrat, le Conseil a seulement prononcé à son encontre la sanction de blâme avec inscription au dossier.

## C. – La question particulière des addictions

L'addiction à l'alcool a fait l'objet de développements dans le rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 142), de même que dans le rapport pour l'année 2011 (p. 138).

Le 7 février 2013, le CSM Siège a été amené à statuer dans une espèce où se posait cette question, s'agissant d'un magistrat installé dans les fonctions de juge à la suite d'une précédente décision du CSM prononçant à son encontre la sanction de retrait de ses fonctions de juge d'instruction, assortie d'un déplacement d'office, en raison d'un état de dépendance alcoolique ayant entraîné divers incidents, au sein et à l'extérieur de la juridiction. Dans cette espèce, étaient reprochés au magistrat, en raison d'une addiction à l'alcool, des absences inopinées et pour certaines injustifiées, une désorganisation du service découlant de ces absences et le comportement du magistrat au sein de la juridiction comme à l'extérieur.

Le Conseil a jugé que «*le comportement (du magistrat), manifesté au sein et à l'extérieur de la juridiction, a porté atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire et constitue un manquement grave et réitéré au devoir de dignité qui s'impose à tout magistrat, de même qu'au devoir de délicatesse à l'égard des magistrats et fonctionnaires de la juridiction*» et prononcé une mesure de déplacement d'office le 19 décembre 2013.

Le Conseil relève dans cette procédure que les faits, objet de la poursuite disciplinaire, s'inscrivent au moins pour partie dans un registre à caractère médical et souligne que le dossier de la procédure disciplinaire a mis en évidence l'inaction et la carence du médecin de prévention, qui a manifestement manqué de réactivité en ne provoquant que tardivement la saisine du comité médical à la suite des divers signalements effectués par le président du tribunal.

Dans cette décision, le Conseil note que «*la situation d'(u) magistrat était susceptible de relever des dispositions prévues à l'article 69, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, modifiée par la loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012, dispositions selon lesquelles "lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, saisit le Comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature"; qu'il résulte des déclarations faites lors de l'audience par la directrice des services judiciaires que*

*ces dispositions organiques demeurent à ce jour inapplicables et inappliquées en l'absence d'intervention de leur décret d'application, lequel se trouverait actuellement dans le circuit des signatures ministérielles».*

Selon le Conseil, «*si la prise en compte des aspects médicaux de la situation d'(u) magistrat) aurait justifié la saisine d'un comité médical suivant l'une des deux voies mentionnées ci-dessus, mieux appropriées que la voie disciplinaire suivie en l'espèce, il appartient néanmoins au Conseil supérieur de la magistrature, saisi par le garde des Sceaux le 10 mai 2011 de poursuites disciplinaires à l'encontre d'(u) magistrat) pour la raison indiquée ci-dessus, de statuer sur ces dernières en l'état du droit applicable».*

Dans son rapport d'activité pour l'année 2011, le Conseil avait déjà souligné avoir appelé à plusieurs reprises l'attention de la Direction des services judiciaires sur l'importance de l'application des dispositions de l'article 69 de l'ordonnance statutaire, résultant de la loi n° 2007-287 du 5 mars 2007, instituant la mesure de suspension provisoire du magistrat, après avis conforme de la formation compétente du CSM, avant l'octroi, par le comité médical, d'un congé de longue maladie.

En l'absence d'appel possible de la décision du comité médical national, ces dispositions ne sont toujours pas, depuis 2007, entrées en application. La loi n° 2012-208 du 13 février 2012 a modifié les dispositions de l'article 69 de l'ordonnance statutaire.

Le Conseil regrette, qu'au jour de la rédaction de ce rapport, en 2014, les mesures réglementaires nécessaires n'aient toujours pas été mises en œuvre et que la Chancellerie persiste, pour cette raison, à traiter parfois sous l'angle disciplinaire des situations d'ordre médical.



## / CHAPITRE V

### Les missions transversales du Conseil



## / Section 1 **LA FORMATION PLÉNIÈRE**

Durant l'année 2013, la formation plénière du Conseil a été saisie à trois reprises par Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice :

### **A. – Première saisine du 25 février 2013**

La formation plénière a émis l'avis ci-dessous le 13 mars 2013 :

«En vertu de l'article 65 de la Constitution, la garde des Sceaux a saisi le 25 février 2013 le CSM d'une question portant sur l'application de l'article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au CSM, aux magistrats du premier grade qui occupaient au 1<sup>er</sup> janvier 2002 la fonction de premier juge d'instruction, de premier juge des enfants, de premier juge de l'application des peines ou de premier juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans les juridictions de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil et qui, postérieurement à cette date, auraient été nommés dans les mêmes juridictions vice-président chargé de l'instruction, des enfants, de l'application des peines ou du service d'un tribunal d'instance depuis plus de dix années à ce jour.

Le Conseil a pris connaissance des contributions qui lui ont été adressées par l'Union syndicale des magistrats, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat national Force Ouvrière des magistrats, un vice-président de l'instruction au tribunal de grande instance de Paris et l'Association nationale de défense des victimes de l'amiante.

Le Conseil, réuni en formation plénière, après en avoir délibéré, a adopté, le 13 mars 2013, l'avis suivant :

1) Les fonctions de premier juge chargé du service d'un tribunal d'instance, de premier juge d'instruction, de premier juge des enfants et de premier juge de l'application des peines dans les juridictions de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil ont été remplacées, en application de l'article 26 du décret n° 2001-1380 du 31 décembre 2001, par les fonctions de vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance, de vice-président chargé de l'instruction, de vice-président

chargé des fonctions de juge des enfants ou de vice-président chargé de l'application des peines. L'article 26 de ce décret a en effet substitué les dispositions suivantes à l'article 49 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 : «*Les magistrats exerçant, à la date du 31 décembre 2001 : ... 3° Au second groupe du premier grade, les fonctions de : a) Premier juge, premier juge d'instruction, premier juge des enfants, premier juge de l'application des peines des tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil, et premier substitut du procureur de la République près ces juridictions... conservent, tant qu'ils n'ont pas été nommés à une autre fonction, leur titre et leur rang dans la juridiction.*

*Les magistrats exerçant, à la date du 31 décembre 2001, les fonctions de premier procureur de la République adjoint du second groupe du premier grade et de procureur de la République adjoint du premier groupe du premier grade prennent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 respectivement les titres de procureur de la République adjoint et de vice-procureur de la République. Ces magistrats conservent, tant qu'ils n'ont pas été nommés à une autre fonction, leur rang dans la juridiction».*

Si pour les magistrats du parquet il s'agissait d'un simple changement de titre, pour les magistrats du siège il s'agissait d'un changement de fonctions impliquant, postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2002, une nouvelle nomination dans les conditions prévues à l'article 28-3 de l'ordonnance statutaire, dans sa rédaction issue de la loi organique du 25 juin 2001, évoqué ci-après. Cette suppression de fonctions et ce changement de dénomination sont toutefois demeurés, en application des dispositions précitées de l'article 26 du décret du 31 décembre 2001, sans incidence sur la situation des magistrats du siège qui occupaient ces fonctions spécialisées dans les juridictions de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil et qui n'ont fait l'objet d'aucune nomination dans de nouvelles fonctions postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Il y a donc lieu de distinguer, pour l'application de ce texte, deux catégories de magistrats : ceux qui ont fait l'objet postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2002 d'une nomination dans des fonctions de vice-président avec désignation concomitante dans des fonctions spécialisées et ceux qui n'ont pas fait l'objet postérieurement à cette même date d'une telle nomination et qui ont conservé à ce jour leur titre et leur rang dans la juridiction sans être assujettis à la nouvelle règle de limitation à dix ans des fonctions spécialisées instituée par l'article 28-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

2) L'article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au CSM, dispose que : «*Les fonctions de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants et de juge de l'application des peines d'un tribunal de grande instance ou de première instance et celles de juge d'un tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance sont exercées par un magistrat du siège de ce tribunal de grande instance ou de première instance, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'article 28.*

*S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation, en qualité de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance, conformément à l'alinéa précédent, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi de magistrat du siège de ce tribunal de grande instance ou de première instance. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction, surnombre résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.*

*Nul ne peut exercer plus de dix années la fonction de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance. À l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le magistrat est déchargé de cette fonction par décret du président de la République et exerce au sein du tribunal de grande instance ou de première instance les fonctions de magistrat du siège auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans les cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45.»*

Cet article prévoit donc que l'exercice des fonctions spécialisées, au cas particulier dans les juridictions de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil, est désormais subordonné à une décision concomitante de nomination dans un emploi de magistrat du siège du tribunal de grande instance, laquelle ne peut intervenir que sur avis conforme du CSM, et de désignation dans des fonctions spécialisées. Par voie de conséquence, le magistrat qui, sans avoir reçu de nouvelle affectation, arrive au terme des dix années d'exercice de ses fonctions spécialisées et qui

en est déchargé par décret du président de la République, réintègre, à grade égal, les fonctions du siège dans lesquelles il a été initialement nommé (voir en ce sens le considérant 29 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-445 DC du 19 juin 2001). Cette décharge des fonctions spécialisées au terme de dix années d'exercice, applicable à tous les magistrats nommés postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2002, a été jugée comme ne portant pas atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège par le considérant 31 de cette même décision : «... ces dispositions de portée générale s'appliqueront à tous les titulaires des fonctions en cause ; qu'en les acceptant, les magistrats, pleinement informés de la limitation dans le temps de ces fonctions, auront consenti aux modalités d'affectation prévues par la loi organique à l'expiration des délais fixés par celle-ci». C'est pourquoi aucune décision de décharge prise en application du dernier alinéa de l'article 28-3 de l'ordonnance statutaire à l'égard de magistrats nommés postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ne peut être regardée comme portant atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège (voir aussi le point 4 ci-dessous sur les conséquences qu'en a tirées la formation du siège du CSM).

3) L'article 13 de la loi organique du 25 juin 2001 a par ailleurs fixé en ces termes les dispositions transitoires du chapitre I<sup>er</sup> de cette loi relatif à la carrière et à la mobilité des magistrats : «Les dispositions des articles 28-2, 28-3, 38-1 et 38-2 de l'ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, et les dispositions de l'article 37, dans la rédaction résultant de l'article 4 de la présente loi organique, s'appliqueront aux nominations intervenant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002.»

Ces dispositions transitoires étaient nécessaires pour trois raisons :

- Premièrement, le nouveau texte aurait, par son automatisme, porté atteinte à l'inamovibilité des magistrats nommés dans leurs fonctions antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi organique de 2001. C'est d'ailleurs le moyen de droit essentiel sur lequel s'est prononcé le Conseil constitutionnel dans sa décision 2001-445 DC du 19 juin 2001 (Cts 28 à 32).
- Deuxièmement, la règle nouvelle ne pouvait pas s'appliquer à des magistrats qui n'avaient pas fait antérieurement l'objet d'une nomination dans une fonction du siège du tribunal de grande instance concomitamment à leur désignation pour exercer des fonctions spécialisées. Le législateur organique a donc défini le champ d'application *ratione materiae* et *ratione*

*temporis* de la règle nouvelle en visant l'ensemble des magistrats faisant l'objet d'une nomination<sup>22</sup> dans un emploi du siège du tribunal de grande instance et d'une désignation dans des fonctions spécialisées postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

– Troisièmement, il fallait différer l'entrée en vigueur de la règle nouvelle pour permettre, ainsi qu'il ressort de la réserve d'interprétation figurant aux considérants 33 à 35 de la décision précitée du Conseil constitutionnel, à la plus prochaine loi de finances de prévoir les emplois en surnombre éventuellement nécessaires pour servir de support à la réforme.

Et c'est finalement au vu de la double garantie prévue par le législateur organique – réintégration à grade équivalent dans les fonctions du siège dans lesquelles le magistrat a été initialement nommé concomitamment à sa désignation dans des fonctions spécialisées (voir point 2 ci-dessus) et application de la nouvelle règle de mobilité aux nominations intervenant après le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (voir point 2 ci-dessus) que le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision 2001-445 DC du 19 juin 2001 (Cts 29, 30 et 32) que la loi organique du 25 juin 2001 n'avait pas porté atteinte au principe constitutionnel de l'inamovibilité des magistrats.

Le caractère automatique de la décharge après dix années d'exercice de fonctions spécialisées, sans qu'il soit porté quelque atteinte que ce soit au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège (voir ci-dessus point 2), a d'ailleurs conduit le CSM à répondre à la Direction des services judiciaires, qui lui avait posé, le 3 février 2012, la question de savoir s'il devait être consulté avant l'intervention des premiers décrets de décharge 10 ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle règle de mobilité fonctionnelle (décret du 21 août 2012, *JORF* du 23 août 2012), qu'il n'y avait pas lieu de le consulter avant l'intervention du décret du président de la République constatant une telle décharge.

5) Très attaché à la mobilité géographique et/ou fonctionnelle des magistrats, qui est à la fois dans l'intérêt de leur carrière et du service (voir rapport 2011 du CSM, p 75 à 81, avec un développement spécifique sur les interrogations du conseil sur l'application de l'article 28-3 p 76 et 79), mais aussi dans celui des justiciables, ainsi que l'a relevé le recueil des obligations

<sup>22</sup> Ceci explique, selon le Conseil supérieur, l'emploi du terme «nomination» dans la rédaction de l'article 13, terme sur la portée duquel s'interroge la lettre de saisine du 25 février 2013.

déontologiques élaboré par le précédent conseil (principes a 6, p 2 et b 10, p 9), le CSM rappelle également que la règle de la décharge automatique des fonctions spécialisées au terme de dix années d'exercice dans la même juridiction reflète l'arbitrage des pouvoirs publics – gouvernement<sup>23</sup>, législateur organique et Conseil constitutionnel quant aux exigences contradictoires du bon fonctionnement de la justice. Ce dernier peut justifier, selon le point de vue adopté, tant la nécessité de favoriser l'exercice prolongé de fonctions spécialisées pour assurer dans la longue durée un traitement rapide et cohérent de contentieux de caractère très technique que celle d'y apporter une limite temporelle pour les raisons qu'a retenu le législateur organique en 2001. La volonté de ce dernier a d'ailleurs été interprétée par le Conseil constitutionnel, dont les décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives en vertu de l'article 62 de la constitution, dans sa décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 (Ct 28) : «...par ces dispositions, le législateur organique a entendu limiter à sept ans la durée d'exercice par un magistrat des fonctions, au siège comme au parquet, de chef d'une même juridiction du premier ou du second degré, et à dix ans celle des fonctions de juge spécialisé au sein d'un même tribunal de grande instance ou de première instance».

Le CSM est donc d'avis que les magistrats du premier grade qui occupaient au 1<sup>er</sup> janvier 2002 la fonction de premier juge d'instruction, de premier juge des enfants, de premier juge de l'application des peines ou de premier juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans les juridictions de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil et qui, postérieurement à cette date, ont été nommés et désignés dans une fonction spécialisée de même nature, puis installés et affectés par le chef de juridiction, doivent se voir appliquer les dispositions de l'article 28-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

L'application de la règle de décharge de fonctions, par son caractère automatique, évite tout effet de surprise tant pour les magistrats concernés que pour les chefs de juridiction ou la Direction des services judiciaires : avec une capacité d'anticipation de 10 ans, il est possible de préparer en temps utile

<sup>23</sup> Comme le rappelle la note du secrétaire général du gouvernement en date du 24 décembre 2012, jointe à la saisine, la limite de durée d'exercice de fonctions spécialisées telle que celle de juge d'instruction, initialement fixée à sept ans, a été relevée à dix ans au cours des débats parlementaires à la suite d'un amendement du gouvernement au projet initial adopté par le Sénat.

les successions dans les fonctions spécialisées et d'organiser la passation de service entre magistrats pour garantir la continuité dans l'instruction et le jugement des affaires complexes et sensibles pour les justiciables.

Au-delà du cas particulier des juridictions de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil, le Conseil croit utile d'ajouter les considérations suivantes :

- en premier lieu, l'analyse des 29 décharges intervenues en 2012 ou devant intervenir en 2013 montre qu'elles concernent 9 magistrats chargés des fonctions des enfants, 12 magistrats chargés du service d'un tribunal d'instance, 1 magistrat chargé de l'application des peines et 7 magistrats chargés de l'instruction, dont 5 n'avaient exercé jusque-là que des fonctions d'instruction. En outre, sur ces 29 magistrats, 15 sont âgés de plus de 55 ans.

Cette situation peut constituer une difficulté en termes d'organisation et d'animation du service général pour les juridictions où doivent être réaffectés des magistrats souvent pénalistes, peu familiers des contentieux civils.

- en second lieu, le Conseil suggère que trois types de bonnes pratiques soient généralisés :

- s'agissant du magistrat lui-même, il lui appartient d'anticiper sa reconversion professionnelle en privilégiant des formations adaptées. À cet égard, la formation au changement de fonctions, prévue par l'article 50 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 (qui sera complété à cet effet), devrait être systématiquement suivie. Le magistrat doit préparer cette échéance au sein de son cabinet, pour éviter toute rupture dans le suivi des dossiers dont il a la charge.

- s'agissant du chef de juridiction, il est souhaitable qu'il puisse s'entretenir très en amont avec le magistrat concerné par la décharge de fonctions pour envisager ses perspectives d'avenir professionnel, ainsi que l'organisation du service et notamment de son cabinet.

- s'agissant de la Direction des services judiciaires, il serait souhaitable qu'un contact systématique avec le magistrat soit institué pour envisager, en temps utile, au cours d'un entretien individuel, ses perspectives d'évolution professionnelle et l'accompagner dans la préparation de sa reconversion.».

## B. – Deuxième saisine en date du 25 mars 2013

Cette saisine a donné lieu une communication en date du 19 avril 2013 de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature dans laquelle il indiquait notamment :

*«Le 25 mars 2013, le garde des Sceaux a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution, à la suite des propos qui "ont été tenus [...] par plusieurs personnalités politiques pouvant être interprétés comme mettant en cause l'honneur et la probité ainsi que le comportement professionnel" de juges d'instruction.*

*L'avis du Conseil est sollicité sur "les conséquences de ces propos sur le bon fonctionnement de l'institution judiciaire et sur la sérénité de la Justice", le garde des Sceaux souhaitant connaître l'analyse du Conseil "sur l'interprétation possible des dispositions statutaires afin d'assurer la sérénité de la Justice et le maintien de son bon fonctionnement"».*

Réunie le 10 avril 2013, la formation plénière du Conseil a considéré que la saisine ne pouvait avoir pour objet d'aborder des procédures judiciaires en cours, ce qui serait de nature à peser sur les suites qui pourraient leur être données.

Le Conseil compte s'interroger sur les situations dans lesquelles les magistrats ou les décisions de justice sont l'objet de mises en cause.

Si les magistrats ont de tout temps fait l'objet de critiques ou d'attaques, l'irruption du droit pénal dans la vie politique a créé de nouvelles formes de «conflictualité». La facilitation de l'accès à la Justice et l'utilisation des nouvelles technologies ont amplifié ce phénomène.

Le Conseil abordera aussi la question de la liberté de ton dans la critique d'une décision, de même que l'équilibre entre cette liberté et le respect de l'indépendance de la justice.»

Le Conseil a souhaité, en procédant notamment à des auditions de parlementaires anciens gardes des Sceaux, d'avocats, d'experts et des organisations syndicales de magistrats, réfléchir aux points suivants :

- analyser les difficultés de mise en œuvre des textes dans les hypothèses où les magistrats ou les décisions de justice sont mis en cause ;
- analyser les dispositions permettant d'assurer la sérénité de l'institution, les procédures à l'occasion desquelles ces mises en cause sont examinées, ainsi que le rôle des autorités compétentes ; recueillir sur l'ensemble de ces points tous éléments de droit comparé afin de bénéficier des exemples européens et étrangers ;

– analyser les circonstances et les situations dans lesquelles les magistrats ont fait l'objet de la protection prévue à l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature.

Compte tenu de l'ampleur de la réflexion à mener, il rendra son avis dans le courant de l'année 2014.

### C. – Troisième saisine en date du 25 avril 2013

Le 16 mai 2013, la formation plénière du CSM émis un avis à la suite de la saisine du 25 avril 2013 de Madame la garde des Sceaux, en application des dispositions de l'article 65 de la Constitution. Il s'agit de l'avis suivant :

«Par lettre en date du 25 avril 2013, la garde des Sceaux, ministre de la Justice, a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en application des dispositions de l'article 65 de la Constitution, d'une demande d'avis ainsi formulée :

*«Le site "Atlantico" a diffusé une vidéo montrant, sur un mur d'un local occupé par une organisation professionnelle de magistrats, plusieurs dizaines de portraits photographiques de personnalités politiques, du monde judiciaire, médiatiques et de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, sous l'intitulé "le mur des cons".*

*Je souhaite connaître l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, au regard de la liberté syndicale, sur la compatibilité entre le devoir de réserve et l'impartialité du magistrat d'une part et d'autre part les formes prises dans cette affaire par l'expression syndicale.»*

La formation plénière du Conseil, après en avoir délibéré le 16 mai 2013, est d'avis que :

1) L'article 65 de la Constitution donne compétence au Conseil supérieur de la magistrature, réuni en formation plénière, afin de se prononcer «*sur les questions relatives à la déontologie des magistrats [...] dont le saisit le ministre de la Justice*».

S'il lui appartient de définir, à ce titre, les devoirs qu'impose aux magistrats l'exercice de leurs fonctions, en énonçant des principes et en formulant des recommandations, cette compétence ne peut lui permettre de se prononcer sur une affaire particulière.

Une telle démarche, qui implique une qualification des faits et une appréciation de leur caractère éventuellement fautif, sortirait du champ de la déontologie pour s'inscrire dans celui

de la discipline, laquelle relève, en application des sixième et septième alinéas de l'article 65 de la Constitution, des formations du Conseil respectivement compétentes à l'égard des magistrats du siège et du parquet.

Elle serait de nature à remettre en cause l'impartialité objective du Conseil dans l'hypothèse où celui-ci viendrait à connaître de la même affaire ou d'une affaire analogue à l'occasion d'une saisine ultérieure du conseil de discipline, au sein duquel siègent les membres de la formation plénière.

2) En l'espèce, la demande d'avis soumise à la formation plénière par la garde des Sceaux fait suite à la diffusion sur l'internet d'une vidéo montrant plusieurs dizaines de portraits photographiques de personnes facilement reconnaissables, affichés sur un mur d'un local occupé par le Syndicat de la magistrature avec un message ainsi libellé : «*Avant d'ajouter un con, vérifiez qu'il n'y est pas déjà.*»

Elle invite le Conseil à se prononcer, selon les propres termes de la saisine, sur les formes particulières prises «dans cette affaire» par l'expression syndicale.

Elle ne concerne donc pas une question d'ordre général, relative à la compatibilité entre l'expression syndicale, le devoir de réserve et l'impartialité du magistrat, mais porte sur des faits précis et circonstanciés, mettant en cause une organisation professionnelle identifiée.

3) La garde des Sceaux, dans un communiqué de presse publié, le jour même de la demande d'avis, sur le site internet du ministère de la Justice, a condamné cette pratique du Syndicat de la magistrature et exprimé «*sa consternation face à ce comportement à tout le moins déplacé de la part d'une organisation syndicale de magistrats.*»

Selon ce même communiqué, «*si notre droit reconnaît une large conception de la liberté d'expression, dans le cadre de l'exercice d'une liberté syndicale, cette opinion doit être strictement en lien avec les intérêts collectifs défendus par l'organisation syndicale. Le devoir de réserve suppose la retenue, même dans le cadre de l'expression syndicale.*»

4) En se prononçant à son tour sur ces faits, la formation plénière du Conseil serait nécessairement conduite à prendre position sur le caractère répréhensible ou non, d'un point de vue disciplinaire, des comportements qu'ils révèlent.

Ce faisant, elle excéderait la compétence que lui reconnaît la Constitution et exposerait le Conseil à un risque de blocage

institutionnel, s'il devait être saisi de ces faits au titre d'une procédure disciplinaire, ses membres ne pouvant alors statuer sans méconnaître le principe d'impartialité, qui constitue pour le Conseil un devoir absolu et se trouve sanctionné par la Cour de Strasbourg, sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

5) C'est pourquoi, bien que consciente de l'émotion que cette affaire a suscitée dans l'opinion et sensible à la confiance qui lui est à nouveau manifestée à travers cette saisine, la formation plénière ne peut donner suite à la demande d'avis.».

## / Section 2 LES MISSIONS D'INFORMATION DANS LES COURS D'APPEL

### A. – Définition et objectifs des missions

Selon l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, modifié par la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, chaque formation du Conseil peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'ÉNM.

Ces missions permettent aux membres du Conseil :

- de préparer les nominations dans des postes qui seront prochainement à pourvoir, et de se familiariser avec le contenu précis des postes sur lesquels ils se prononcent ;
- de mieux évaluer les difficultés liées à l'exercice de certains postes ;
- de cerner les attentes des magistrats et de connaître leur état d'esprit ;
- de se rendre compte par eux-mêmes des conditions de travail, tant matérielles qu'intellectuelles dans les juridictions pour lesquelles le Conseil propose les présidents ;
- d'expliquer leur manière de travailler et de rendre compte des règles qu'ils appliquent et des critères d'appréciation qu'ils retiennent, et de recueillir des avis sur la manière d'améliorer le fonctionnement du Conseil et de réduire la durée des vacances de poste lorsque celles-ci lui sont imputables.

Toujours très riches par leur contenu et les rencontres qu'elles comportent, les missions assurent au Conseil une information complémentaire qu'il ne peut trouver dans les dossiers individuels des magistrats.

## B. – Déroulement des missions en 2013

L'année 2013 a été particulièrement chargée puisque le Conseil a visité 11 cours d'appel en 2013 parmi lesquelles Paris, Douai, Aix-en-Provence et Lyon.

Le tableau ci-contre retrace l'ensemble de ses visites et décrit la composition des différentes délégations du Conseil durant l'année 2013.

### › Les missions dans les cours d'appel en 2013

Cours d'appel	Dates	Membres	Juridictions
Aix-en-Provence	11, 12, 13, 14 et 15 février 2013	3 membres communs, 3 membres de la formation du siège, 3 membres de la formation du parquet	CA Aix-en-Provence, TGI Aix-en-Provence, TGI Digne-les-Bains, TGI Draguignan, TGI Grasse, TGI Marseille, TGI Nice, TGI Tarascon, TGI Toulon
Agen	12, 13 et 14 février 2013	1 membre commun, 1 membre de la formation du siège, 1 membre de la formation du parquet	CA Agen, TGI Agen, TGI Auch, TGI Cahors
Douai	5, 6, 7 et 8 mars 2013	Le président de la formation du parquet, 3 membres communs, 3 membres de la formation du siège, 3 membres de la formation du parquet, le secrétaire général	CA Douai, TGI Arras, TGI Avesnes-sur-Helpe, TGI Béthune, TGI Boulogne-sur-Mer, TGI Cambrai, TGI Douai, TGI Dunkerque, TGI Lille, TGI Saint-Omer, TGI Valenciennes
Lyon	11, 12 et 13 Juin 2013	Le président de la formation du siège, 2 membres communs, 2 membres de la formation du siège, 2 membres de la formation du parquet	CA Lyon, TGI Lyon, TGI Bourg-en-Bresse, TGI Lyon, TGI Roanne, TGI Saint-Étienne, TGI Villefranche-sur-Saône
Angers	10, 11, 12 et 13 juin 2013	2 membres communs, 2 membres de la formation du parquet, 2 membres de la formation du siège	CA Angers, TGI Le Mans, TGI Laval
Orléans	8, 9 et 10 octobre 2013	3 membres communs, 2 membres de la formation du parquet, 2 membres de la formation du siège, un secrétaire général adjoint	CA Orléans, TGI Blois, TGI Montargis, TGI Orléans, TGI Tours
Colmar	8,9 et 10 octobre 2013	3 membres communs, 2 membres de la formation du parquet, 2 membres de la formation du siège, 1 secrétaire général	CA Colmar, TGI Colmar, TGI Saverne, TGI Mulhouse, TGI Strasbourg
Paris	4, 5, 6, 7 et 8 novembre 2013	Le président de la formation du parquet, 8 membres communs, 6 membres de la formation du Parquet, 5 membres de la formation du siège, le secrétaire général et les 2 secrétaires généraux adjoints	CA Paris, TGI Auxerre, TGI Bobigny, TGI Créteil, TGI Évry, TGI Fontainebleau, TGI Meaux, TGI Melun, TGI Paris, TGI Sens
Chambéry	10, 11, 12 et 13 décembre 2013	Le président de la formation du siège, 1 membre commun, 1 membre de la formation du parquet, 1 membre de la formation du siège, le secrétaire général	CA Chambéry, TGI Albertville, TGI Annecy, TGI Bonneville, TGI Thonon-les-Bains
Poitiers	11,12 et 13 décembre 2013	2 membres de la formation du parquet, 3 membres de la formation du siège, un secrétaire général adjoint	CA Poitiers, TGI La Rochelle, TGI La Roche-sur-Yon, TGI Les Sables-d'Olonne, TGI Niort, TGI Poitiers
Montpellier	10,11, 12 et 13 décembre 2013	2 membres communs, 1 membre de la formation du parquet, 2 membres de la formation du siège, un secrétaire général adjoint	CA Montpellier, TGI Béziers, TGI Carcassonne, TGI Montpellier, TGI Narbonne, TGI Perpignan, TGI Rodez

Ces visites ont permis des échanges féconds avec les chefs de cour et de juridiction, ainsi qu'avec l'ensemble des magistrats des cours et juridictions, tandis que de nombreuses rencontres individuelles ont en outre, donné aux magistrats l'occasion de s'entretenir avec des membres du Conseil de leurs perspectives de carrière.

Si l'on prend l'exemple des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence (comportant respectivement 9 et 8 TGI), ce sont près de 60 entretiens individuels de magistrats du siège et du parquet qu'ont été réalisés lors de chacune ces deux missions d'information.

Ces entretiens sont recensés dans le tableau suivant au sein des différentes cours d'appel visitées en 2013 :

› **2013 Entretiens individuels avec les magistrats**

<b>Cour d'appel d'Agen</b>	<b>23 entretiens magistrats (13 magistrats du siège, 10 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel d'Aix-en-Provence</b>	<b>60 entretiens magistrats (40 magistrats du siège, 20 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel d'Angers</b>	<b>12 entretiens magistrats (9 magistrats du siège, 3 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Chambéry</b>	<b>14 entretiens magistrats (9 magistrats du siège, 5 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Colmar</b>	<b>05 entretiens magistrats (4 magistrats du siège, 1 magistrat du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Douai</b>	<b>17 entretiens magistrats (6 magistrats du siège, 11 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Lyon</b>	<b>25 entretiens magistrats (17 magistrats du siège, 8 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Montpellier</b>	<b>28 entretiens magistrats (21 magistrats du siège, 7 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel d'Orléans</b>	<b>12 entretiens magistrats (8 magistrats du siège, 4 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Paris</b>	<b>61 entretiens magistrats (34 magistrats du siège, 27 magistrats du parquet)</b>
<b>Cour d'appel de Poitiers</b>	<b>09 entretiens magistrats (6 magistrats du siège, 3 magistrats du parquet)</b>

Tableau des missions depuis le début du mandat

MISSIONS DANS LES COURS D'APPEL MANDAT 2011 - 2014

La visite de chaque tribunal de grande instance, tout en permettant aux membres du Conseil de mieux appréhender les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires, fournit souvent l'occasion de découvrir des difficultés ou des situations particulières.

Elles donnent toujours lieu à une réunion de l'ensemble des magistrats de la juridiction autour de la délégation du Conseil, moment privilégié d'une présentation par le Conseil de ses missions et de ses méthodes de travail, en particulier s'agissant des nominations, mais aussi en ce qui concerne les plaintes des justiciables, la discipline et la déontologie. Ces réunions constituent un temps privilégié d'échanges entre les membres du Conseil et les magistrats.

Cette année, ces visites ont été l'occasion pour les chefs de juridiction et les magistrats de s'interroger sur l'ampleur des départs à la retraite dans les prochains mois et les difficultés que ces départs risquent de causer dans les juridictions.

La question de la parité dans la magistrature, thème du rapport d'activité de 2012 a été souvent évoquée : ainsi, plusieurs procureurs ont exprimé leur impuissance et leur désarroi face aux départs, au terme de quelques années de fonction, de jeunes femmes, magistrats appréciés, mais auxquelles, les contraintes des permanences, notamment au sein des petits parquets, posent des difficultés récurrentes de compatibilité avec l'organisation de la vie familiale, malgré, dans certains cas, une réelle appétence pour le ministère public.

La question du « plafond de verre » a été également abordée, les membres du Conseil ne pouvant qu'encourager les femmes magistrats dont le parcours le justifie, à se porter candidates à des fonctions de chefs de juridiction. Cependant, la question de la valorisation de ce type de fonctions a été soulevée lors de ces missions.

En effet, le CSM regrette de ne pas être saisi de davantage de candidatures de magistrats comme de magistrates à des fonctions de président de juridiction, et aussi d'ailleurs, de premier président de cour d'appel.

## / Section 3 LES RELATIONS EXTÉRIEURES

### A. – L'accueil de personnalités ou de délégations étrangères

À l'instar des années précédentes, de nombreuses délégations étrangères ont, au cours de l'année 2013, souhaité rencontrer les membres du CSM. Ces rencontres, toujours riches d'échanges et de partages d'expériences, ont, en 2013, été marquées par la prédominance des partenaires traditionnels de la France issus de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb, notamment.

L'agenda international du Conseil demeure chargé, la complexité de l'organisation de ces rencontres résistant, en particulier, dans le calendrier très contraint des différentes délégations reçues dont le programme de visites en France est souvent très dense, et à la nécessité d'insérer ces rencontres dans le programme de travail du Conseil, lui-même très contraint.

Pour autant, et malgré la persistance de préavis très courts d'annonces de ces visites, les membres du Conseil, tout comme les présidents de formation, répondent à toutes les demandes présentées, en s'efforçant d'adapter la composition de la formation d'accueil aux thèmes que les visiteurs souhaitent aborder.

Il convient, à cet égard, de souligner le renforcement des liens noués avec le service des affaires européennes et internationales de la chancellerie ainsi qu'avec les services de l'Inspection générale des services judiciaires afin de fluidifier les programmes de visite des délégations étrangères et de renforcer la coordination de ceux-ci.

La liste des personnalités et délégations étrangères reçues au cours de l'année 2013 est détaillée dans le tableau ci-après. De façon générale, les délégations reçues montrent un vif intérêt, au-delà d'un exposé sur la composition, les missions, compétences et modalités de fonctionnement du Conseil, pour les thématiques liées à la discipline et à la déontologie des magistrats.

Enfin, indépendamment de ces visites ponctuelles, l'année 2013 aura, du point de vue des relations internationales du Conseil, été particulièrement marquée par la conférence internationale organisée à l'occasion du 130<sup>e</sup> anniversaire du CSM, tenue à la Cour de cassation les 24 et 25 octobre 2013, sur le thème de «la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs», et dont les travaux et conclusions sont présentés dans la seconde partie du

présent rapport. Cet événement a permis au Conseil d'accueillir et de réunir à Paris les plus hauts dignitaires des conseils de justice ou Cours suprêmes de 28 nations issues de quatre des cinq continents de la planète.

#### › 2013 réception des délégations ou personnalités étrangères

Date	Délégations ou personnalités étrangères reçues
5 mars	<i>Réception d'une délégation camerounaise : Mme ESSOMBA, inspectrice des services judiciaires du Cameroun, accompagnée de Mme CECCALDI-GUEBEL, inspectrice des services judiciaires</i>
8 avril	<i>Réception d'une délégation tunisienne : composée de membres de la commission permanente « Justice judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle de Tunisie » M. Mohamed ARBI FADHEL MOUSSA, M. Fattoum ATTIA, M. Abdelaziz KOTTI, M. Abderraouf AYADI, M. Mohamed GAHBICH, M. Rabeh KHRAIFI, M. Fattoum LASSOUED, Mme Latifa HABBACHI, M. Adel BSILI, M. Adel MBAREK</i>
24 avril	<i>Réception d'une délégation turque : M. Omer KOROGLU, membre de la 3<sup>e</sup> chambre du Haut Conseil des juges et des procureurs M. Selim YILDIZ, président du Conseil d'inspection du Haut Conseil des juges et des procureurs M. İlhan ONKAL, vice-président du Conseil d'inspection du Haut Conseil des juges et des procureurs M. Omer KARA, inspecteur en chef auprès de la présidence du Conseil d'inspection du Haut Conseil des juges et des procureurs M. Temel BIRİNÇİ, inspecteur en chef auprès de la présidence du Conseil d'inspection du Haut Conseil des juges et des procureurs M. Bilgin BASARAN, vice-président du Conseil d'inspection du ministère de la Justice M. Muhammet Murat ULKU, inspecteur judiciaire en chef auprès de la présidence du Conseil d'inspection du ministère de la Justice M. Yasar SIMSEK, président de l'unité d'audit interne du ministère de la Justice M. Selim AKER, juge, inspecteur auprès de l'unité d'audit interne du ministère de la Justice M. Mustafa Selman CELIK, juge mis à disposition, directeur général des ressources humaines au ministère de la Justice En présence de : M. Mehmet Cüneyd TIRYAKI, chargé de projet au bureau du Conseil de l'Europe à Ankara, et de Mme Canu TOLLU, interprète</i>
2 juillet	<i>Réception d'une délégation béninoise : composée de deux magistrats de la Cour suprême du Bénin</i>
24 septembre	<i>Réception d'une délégation burundaise : composée de six magistrats du Burundi en formation à l'ÉNM M. Déo RUBERINTWARI, inspecteur général de la Justice M. Anicet HAKIZIMANA, inspecteur de la Justice M. Gabriel SHANO, inspecteur de la Justice Mme Clarisse NSHIMIRIMANA inspectrice de la Justice M. Isidore NZISABIRA, juge à la Cour suprême M. Arcade NIYONGABO, substitut général près la Cour suprême</i>
3 octobre	<i>Réception d'une délégation tchèque : M. Favel ZEMAN procureur général près la Cour suprême tchèque</i>
29 octobre	<i>Réception d'une délégation libanaise : M. Jean TANNOUS chargé de mission auprès du premier président de la Cour de cassation du Liban</i>
19 décembre	<i>Réception d'une délégation burkinabé : Mme MEDA, inspectrice générale des services judiciaire du Burkina Fasso, accompagnée de Mme Françoise PIERI-GAUTIER, inspectrice des services judiciaires</i>
19 décembre	<i>Réception d'une délégation marocaine : composée de M. Lahkim BENNANI, directeur de la législation et de M. Abderraifi ROUIHEN, directeur des ressources humaines, du ministère de la Justice du Royaume du Maroc</i>

## B. – Les rencontres institutionnelles du Conseil

### › 2013 rencontres institutionnelles

28 janvier	Cérémonie de présentation des vœux de Mme la garde des Sceaux
29 janvier	Rencontre des membres de la formation du parquet avec les membres de la conférence des procureurs généraux
23 avril	Rencontre des membres de la formation du parquet avec M Dominique RAIMBOURG, député, vice-président de la commission des lois, et M. Georges FENECH, député, membre de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM
24 avril	Rencontre des membres de la formation du siège avec M. Dominique RAIMBOURG, député, vice-président de la commission des lois, et M. Georges FENECH, député, membre de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM
23 mai	Rencontre de l'ensemble des membres du CSM avec Mme la garde des Sceaux et les membres de son cabinet, sur le projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM
4, 11 et 18 juin	Audition des membres du CSM par M. Jean-Pierre MICHEL, sénateur, au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM
18 septembre	Conférence au CSM de M. Jean TULARD à l'occasion de l'installation du Conseil dans ses nouveaux locaux
24 et 25 octobre	Conférence internationale organisée à l'occasion du 130 <sup>e</sup> anniversaire du CSM

Fort logiquement, les rencontres institutionnelles conduites au cours de l'année 2013, exception faite de la venue des représentants des nombreuses institutions qui ont honoré de leur présence les célébrations du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil, ont été centrées sur le projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM.

## C. – Les missions du Conseil à l'étranger

### › 2013 Interventions à l'étranger des membres du Conseil

Date	Membres	Pays ou ville	Événements
12-15 mars	M. RICOUR	Tunis (Tunisie)	Symposium organisé par le ministère de la Justice tunisien avec le soutien du PNUD et de l'UE, sur l'indépendance de la Justice et le rapprochement de la législation tunisienne avec les standards internationaux applicables
4-5 avril	M. MATHIEU	Skopje (Macédoine)	Séminaire organisé par l'Académie de Macédoine pour les juges et procureurs sur le thème de l'éthique des juges et des procureurs la prévention des conflits d'intérêt
11 et 12 avril	M. MARIN M. FAUCHON Mme COQUET M. FIGLIOLIA	Madrid (Espagne)	Visite d'études et de rencontres avec les autorités judiciaires espagnoles : Conseil général du pouvoir judiciaire, Tribunal supérieur, Parquet général de l'Etat, ministère de la Justice
12 décembre	M. TROTELI Mme COQUET	Bucarest (Roumanie)	Séminaire franco-roumain organisé par l'ambassade de France en Roumanie et l'Association roumaine nationale des procureurs sur le thème : « Rapport siège/parquet, quel rôle pour le CSM ? »
18 au 21 décembre	Mme van LERBERGHE M. RICOUR M. RAYSEGUEUR M. TROTELI	Kyiv (Ukraine)	Visite préparée à l'invitation du Conseil supérieur de la Justice de l'Ukraine, annulée eu égard à l'évolution de la situation politique locale

Le Conseil a poursuivi en 2013 ses relations internationales, parallèlement à la réception des délégations étrangères à Paris, par le déplacement de quelques-uns de ses membres à l'étranger.

De façon générale, deux axes principaux sont privilégiés par le conseil dans ses déplacements à l'étranger :

- les interventions dans les colloques, symposiums ou réunions internationales traitant des thématiques propres au Conseil telles que l'indépendance de la justice, la déontologie des magistrats et la promotion du droit continental et du modèle français, notamment auprès des pays en transition ;
- les visites d'études permettant de s'enrichir de modèles et d'expériences étrangères, ou ayant pour contexte la concertation avec des institutions similaires confrontées à des problématiques communes à celles du Conseil.

Notablement, une délégation de trois de ses membres et d'un membre du secrétariat général, présidée par M. le procureur général Jean-Claude Marin, s'est rendue à Madrid les 11 et 12 avril 2013 afin de rencontrer les différentes autorités judiciaires espagnoles.

Au cours de ce voyage d'études, la délégation du CSM a pu rencontrer, dans l'ordre chronologique, M. Eduardo Torres Dulce Lifante, procureur général de l'État, M. Alberto Ruiz Gallardón, ministre de la Justice, et M. Fernando Román, secrétaire d'État à la Justice, l'ensemble des membres du Conseil général du pouvoir judiciaire, M. Gonzalo Moliner, président du Tribunal suprême et du Conseil général du pouvoir judiciaire, ainsi que M. Candido Conde Pumpido, magistrat au Tribunal suprême et ex-procureur général de l'État.

Cette visite se situait dans un contexte très particulier dans la mesure où l'Espagne, tout comme la France à la même période, était en phase d'élaboration de la réforme de l'organe constitutionnel ayant pour mission d'assurer l'indépendance de la Justice : le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ), et, à ce titre, confrontée à d'importants débats. Elle a été l'occasion de rencontres, d'échanges de vues et d'analyses croisées particulièrement riches d'enseignements, les deux pays faisant face à des problématiques similaires, partant de situations, sinon opposées, du moins assez différentes.

En effet, Le CGPJ est compétent en matière de sélection, de formation, de perfectionnement, de nomination et de gestion en général de la carrière des juges espagnols. Il supervise, en outre, les services de l'inspection des tribunaux et de l'école de la magistrature de Barcelone. Enfin, il doit être consulté sur les projets de loi qui impactent le système judiciaire espagnol. Cette institution a atteint une taille importante : elle est composée de 20 membres, outre son président; son budget avoisine les 67 millions d'euros (2012) et elle compte près de 200 agents.

Le 27 juin 2013, le Parlement espagnol a adopté la réforme du CGPJ et le nouveau Conseil a pris ses fonctions à la fin de l'année 2013.

Sur le fond, les attributions du CGPJ n'ont pas été substantiellement modifiées : ses pouvoirs classiques (nomination, discipline et formation des juges) restent inchangés et son autonomie budgétaire est maintenue.

Toutefois, les deux principales nouveautés concernent l'introduction du caractère non permanent de la majorité de ses membres et l'ouverture du Conseil à des magistrats non-membres d'associations professionnelles.

Ainsi, si le CGPJ comprend toujours 20 membres, outre son Président, qui ont rang de secrétaire d'État, 7 de ses membres sont désormais permanents alors que les 13 autres cumulent, comme en France, leur activité au Conseil avec leur activité juridictionnelle. Or, il s'agit en Espagne d'une réelle nouveauté.

La légitimité parlementaire du CGPJ a été maintenue : les 12 magistrats et 8 personnalités extérieures qui le composent sont nommés par le Parlement. Cependant, seconde nouveauté, il n'est plus obligatoire pour un magistrat désireux de devenir membre du CGPJ d'être inscrit sur la liste des 36 magistrats désignés par les associations professionnelles. Il doit, pour être candidat, soit avoir l'aval de 25 autres magistrats, soit le soutien d'une association professionnelle.

L'Espagne conserve ainsi un modèle complet et ambitieux de conseil de justice.

## D. – Les interventions extérieures de membres du Conseil à l'occasion de manifestations et colloques

### › 2013 Formations et colloques organisés par l'ÉNM

Date	Lieu	Formation/thème	Public	Intervenants
4 février	CSM	Stage institutionnel le CSM	Nouveaux chefs de Cour	M. RICOUR, M. BEDOUET, Mme COQUET
19 mars	ÉNM Paris	Éthique et déontologie des magistrats sous le prisme du CSM	Nouveaux chefs de juridictions	Mme PERREUX, M. VIVET
22 mars	ÉNM Paris	Ethique et déontologie des magistrats sous le prisme du CSM	Nouveaux chefs de juridictions	Mme PERREUX, M. VIVET
29 mars	ÉNM Bordeaux	Le rôle des chefs de cour en matière de déontologie des magistrats	Nouveaux chefs de Cour	M. RAYSSÉGUILIER
9 avril	ÉNM Bordeaux	Impartialité, jurisprudence disciplinaire du Conseil sur les questions de déontologie	Auditeurs de Justice	M. RICOUR, M. LUDET, M. VIOUT
24 septembre	ÉNM Paris	Éthique et déontologie des magistrats sous le prisme du CSM	Nouveaux chefs de juridictions	Mme PERREUX, M. VIVET
4 octobre	ÉNM Bordeaux	Éthique et déontologie des magistrats sous le prisme du CSM	Auditeurs de Justice	M. RICOUR, Mme PERREUX, M. RAYSSÉGUILIER
16 décembre	CSM	CADEJ/CSM	Experts européens	M. LUDET, M. BEDOUET

## E. – Le réseau européen des conseils de justice (RECJ)

Le Conseil supérieur de la magistrature a poursuivi, au cours de l'année 2013, sa participation aux groupes de travail mis en place au sein du réseau européen des conseils de justice dont la structure juridique, la composition, les modalités de fonctionnement et les

objectifs sont décrits de façon détaillée dans le rapport d'activité du Conseil pour 2012.

Quatre groupes de projet ont poursuivi leurs travaux jusqu'en septembre 2013 et la France était représentée dans trois d'entre eux :

- les normes minimales (en matière d'évaluation) ;
- les normes recommandées par le RECJ ;
- les réformes judiciaires en Europe.

Le Conseil a ainsi pu accueillir, à Paris au mois de février 2013 et durant deux jours, les membres du groupe de travail sur les normes minimales, en provenance de 18 nations différentes. Le groupe a poursuivi ses travaux, au siège du Conseil comme à la Cour de cassation, tant en matière d'analyse des systèmes d'évaluation des magistrats, qu'en ce qui concerne les conditions de leur inamovibilité, visant ainsi à proposer des standards minimaux dans ces deux domaines.

Le groupe de projet sur les réformes judiciaires en Europe a poursuivi ses réflexions sur l'impact de la crise économique et financière sur les systèmes judiciaires et leur réforme, réflexions qui ont pu trouver un écho dans le texte de la déclaration de Sofia évoquée ci-après.

L'assemblée générale annuelle qui s'est déroulée à Sofia, du 5 au 7 juin 2013, a rassemblé plus d'une centaine de participants, dont une délégation française de trois membres, sous l'égide du président Paul Gilligan, membre du Court service d'Irlande et président du RECJ. Elle a donné lieu à la déclaration de Sofia sur l'indépendance et la responsabilité du système judiciaire (disponible sur le site internet du réseau – [www.encj.eu](http://www.encj.eu)).

À cette occasion, l'assemblée générale a réitéré l'importance du rôle des conseils de justice en tant que gardien de l'indépendance de la Justice, mais s'est également prononcée en faveur de l'établissement d'une réglementation européenne indépendante visant à mettre en place un mécanisme législatif qui permettrait, tout en respectant la diversité des systèmes judiciaires au sein de l'Europe, de contribuer à la protection de l'indépendance de la justice et d'assurer la promotion d'une justice efficace au bénéfice de tous les citoyens.

Enfin, à compter du mois de septembre 2013, ont été installés les nouveaux groupes de projet du réseau, au nombre de trois :

- un premier groupe traitant de l'évaluation de l'indépendance et de la responsabilité des systèmes judiciaires, visant à définir des indicateurs en la matière, en collaboration avec les services de la Commission européenne en charge de l'établissement annuel du

«EU Justice Scoreboard» (tableau de bord de la justice au sein de l'Union européenne), en particulier en matière d'indépendance ; – un deuxième groupe consacré à la poursuite des travaux engagés sur l'établissement de normes minimales ; ses travaux pour cette année portent sur les règles d'attribution des affaires au sein de la juridiction et les garanties apportées au respect de ces règles, thématiques plus couramment abordées en France à travers le concept du juge naturel ; – un troisième groupe dédié à l'élaboration d'un guide, regroupant les recommandations et principes fondamentaux dégagés par le RECJ au cours des années écoulées, ainsi que des données détaillées relatives à la composition, aux compétences et aux modalités de fonctionnement des conseils de justice et des systèmes judiciaires de l'Union européenne.

Le Conseil supérieur de la magistrature participe aux deux premiers de ces trois groupes de travail.

#### › Intervention des membres du CSM au titre du RECJ 2013

Dates	Membres présents	Pays ou ville
4 et 5 février	Mme van LERBERGHE Mme VANDIER Mme COQUET M. FIGLIOLIA	Réunion du groupe de travail « Standards » à Paris
18 et 19 mars	M. MATHIEU	Réunion groupe de travail « Judicial Reform » à Rome (Italie)
8 et 9 avril	Mme van LERBERGHE Mme VANDIER	Réunion groupe de travail « Standards » à Istanbul (Turquie)
5 au 7 juin	Mme van LERBERGHE Mme VANDIER Mme COQUET	Assemblée générale du RECJ à Sofia (Bulgarie)
30 septembre et 1 <sup>er</sup> octobre	M. MATHIEU Mme VANDIER M. FIGLIOLIA	Réunion de lancement des nouveaux groupes de travail du RECJ à Bruxelles (Belgique)
9 et 10 décembre	M. FIGLIOLIA	Réunion des groupes de travail « Independence » et « Standards » à Bruxelles (Belgique)

## / Section 4 **LES GROUPES DE TRAVAIL**

Trois groupes de travail ont été actifs en 2013 : les groupes déontologie, parité et Cycle supérieur d'administration de la justice.

### **A. – Groupe de travail sur le Cycle supérieur d'administration de la justice (CSAJ)**

Le groupe de travail sur le CSAJ s'est naturellement éteint du fait de la mise en place du Cycle approfondi d'études judiciaires (Cadej) à partir de septembre 2013, en grande partie sur la base des recommandations du CSM figurant au rapport 2012. Ses membres participent néanmoins régulièrement au comité de suivi du Cadej mis en place par l'École nationale de la magistrature.

### **B. – Groupe de travail sur la parité**

Le Conseil a, en 2013, adopté 29 recommandations sur la parité, après avoir pris connaissance du rapport du groupe de travail constitué en son sein sur ce thème et de l'étude réalisée à sa demande par le Cévipof.

C'est à l'automne 2013 qu'ont été rendus publics le rapport et les recommandations du CSM. Dès lors, le Conseil a décidé d'attendre la fin de l'année 2014 et la publication de son prochain rapport pour faire le bilan de la mise en œuvre de ces recommandations comme des évolutions constatées par le groupe de suivi sur la parité mis en place au sein du CSM.

### **C – Groupe de travail sur la déontologie**

L'article 20 de la loi organique n° 94 - 100 du 5 février 1994 modifiée par la loi organique n° 2007 - 287 a confié au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer et rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Le Recueil constitue un référentiel pour l'exercice des fonctions de magistrat et précise les exigences éthiques devant inspirer le comportement professionnel des magistrats.

Sa publication en 2010 devait contribuer à «*renforcer la confiance du public dans un fonctionnement indépendant et impartial du système judiciaire français*», (cf. Recueil p. XIV)

En complément à ce Recueil, le Conseil a estimé indispensable d'offrir aux magistrats la possibilité de consulter un service en matière déontologique, tant il est convaincu que les interrogations en ce domaine sont nombreuses et que des initiatives en matière de prévention et de soutien sont attendues par les magistrats.

Un groupe de travail constitué à cette fin, a procédé à plusieurs auditions afin d'examiner les structures mises en place en ce domaine, tant en France qu'à l'étranger (cf. rapport d'activité 2012, pages 173 à 175).

À l'issue de ces consultations, ce groupe de travail a soumis au Conseil, qui les a approuvées, les conclusions suivantes :

- les magistrats, quels que soient leur grade et fonctions, doivent avoir accès à un organe de conseil en matière de déontologie, compte-tenu de la difficulté à trouver un interlocuteur ad hoc en la matière, cet organe ne pouvant être une autorité hiérarchique et devant garantir le respect de l'anonymat du consultant ;
- le Conseil supérieur de la magistrature ne peut exercer cette activité de conseil, compte tenu de ses attributions en matière déontologique, qu'il s'agisse des procédures disciplinaires dont il peut avoir à connaître ensuite, ou des avis qu'il peut être conduit à donner, sur demande du Président de la République ou du garde des Sceaux ;
- les anciens membres du Conseil supérieur de la magistrature, compte tenu de l'expérience acquise au cours de leur mandat, constituent un vivier naturel pour remplir cette mission ;
- la structure à concevoir devra être collégiale (6 membres désignés par le Conseil pour une durée de quatre ans, respectivement parmi les anciens membres communs, les anciens membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et les anciens membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet). Ce collège pourra solliciter ponctuellement le concours de personnalités extérieures, en considération de leur compétence en la matière ;
- une procédure de «consultation en urgence» devra être mise en place suivant des voies et moyens à déterminer ;
- la structure, placée sous l'égide du Conseil supérieur de la magistrature et dont le Secrétariat général pourvoira aux modalités de fonctionnement, devra être totalement indépendante et remplir sa mission sans avoir à en référer à quiconque ;
- les avis rendus par le collège des référents seront strictement confidentiels. Ils pourront toutefois être diffusés, dans le strict respect de l'anonymat, pour nourrir la réflexion du corps judiciaire sur l'éthique et la déontologie.

Le recueil des obligations déontologiques des magistrats, la jurisprudence disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, celle du Conseil d'Etat et des juridictions européennes, mais également les enseignements tirés des pratiques d'autres organisations confrontées à des problématiques semblables, en France et à l'étranger, constitueront les sources essentielles pour alimenter les conseils individuels ou les avis que cette nouvelle instance formulera.

## / DEUXIÈME PARTIE

# « LA CONTRIBUTION DES CONSEILS DE JUSTICE À LA SÉPARATION DES POUVOIRS »

*Actes de la Conférence internationale organisée  
à l'occasion du 130<sup>e</sup> anniversaire  
du Conseil supérieur de la magistrature*



## INTERVENTION DE M. VINCENT LAMANDA, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DE CASSATION, PRÉSIDENT DE LA FORMATION PLÉNIÈRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ET DE CELLE COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU SIÈGE

C'est un grand honneur de me trouver aujourd'hui parmi vous pour accueillir, en ces lieux chargés d'histoire, tant de visages amis venus célébrer avec nous le 130<sup>e</sup> anniversaire de la naissance du Conseil supérieur de la magistrature.

Grande est ma joie de pouvoir saluer les représentants, nombreux, des conseils et cours de justice de Belgique, du Bénin, du Canada et de la belle province du Québec, d'Espagne, des États-Unis d'Amérique, de Finlande, de Guinée, de Hongrie, d'Irlande, d'Italie, de Lettonie, du Liban, de Lituanie, du Mali, du Maroc, des Pays-Bas, de Pologne, du Portugal, de Roumanie, du Sénégal, de Slovaquie, de Slovénie, de Turquie, d'Ukraine et du Vietnam, qui par leur seule présence, témoignent de la communauté de culture et d'idéal qui nous unit.

Qu'il me soit permis de les remercier chaleureusement, au nom du Conseil, pour la très cordiale confiance qu'ils nous manifestent.

Le Conseil supérieur, sachant pouvoir compter sur votre fidèle engagement à ses côtés, est également très heureux de vous retrouver, M. le premier avocat général à la Cour de justice de l'Union européenne.

Recevez nos sincères salutations, tout comme l'ensemble des hautes autorités nationales qui nous font l'honneur de nous rejoindre aujourd'hui.

Mmes et MM. les directeurs et conseillers du cabinet du Président de la République, du président du Sénat et du garde des Sceaux, ministre de la Justice ; Mmes et MM. les vice-président, premiers présidents, procureurs généraux, présidents, secrétaires généraux, inspecteurs généraux, directeurs et professeurs ;

Votre présence nous honore. Sachez combien nous y sommes sensibles.

Ma gratitude va également aux membres du Conseil, aux côtés de qui j'ai l'honneur de siéger chaque semaine, à ses anciens membres qui ont aimablement répondu à notre invitation, ainsi qu'à vous tous, mes chers collègues, Mesdames, Messieurs, qui avez bien voulu

prendre part à ces journées pour les enrichir de votre regard et de vos expériences.

À chacun d'entre vous qui témoignez ainsi de votre attachement aux questions de justice, il n'aura sans doute pas échappé combien celles-ci peuvent être source d'enjeux, et affaire d'équilibre au gré des réformes qui se succèdent ; affaire aussi d'état d'esprit, par-delà les discours et les systèmes, cet esprit qui forge, au creux des âmes, les jalons de l'indépendance et du sens des responsabilités.

Que l'histoire du Conseil fut mouvementée, nul n'en sera surpris, lui qui patiemment, par le jeu des relations entre pouvoirs, mais aussi par la force de conviction de ses membres, s'est peu à peu émancipé, a pris de la distance, de l'importance, jusqu'à devenir l'un des maillons forts de notre démocratie.

Marche progressive vers une magistrature libérée du poids de l'histoire et de la politique, qui inspirera nombre d'institutions soeurs, le cheminement du Conseil mérite d'être retracé.

C'est dans le contexte particulier de la III<sup>e</sup> République, marquée par la suspicion à l'égard d'une magistrature jugée hostile au gouvernement républicain, que naquit le Conseil supérieur de la magistrature.

Cette création, présentée comme une « réforme de détail », prit place, presque à la dérobée, dans la loi du 30 août 1883 qui restera dans les mémoires comme la plus vaste loi d'épuration de la justice française.

Le sénateur Jules Simon dénoncera l'» *odieuse*» hypocrisie d'une « réforme » conçue « pour faire sortir de la magistrature [ceux] dont les opinions ne sont pas conformes aux nôtres ». Et, de fait, douze des dix-neuf articles de la loi organisaient une épuration « destinée à enlever aux adversaires de la République leur dernière forteresse », et prescrivant qu'il soit, « dans un délai de trois mois [...] procédé [...] à la réduction du personnel des cours d'appel et des tribunaux » et que « les éliminations port [ent] sur l'ensemble du personnel indistinctement ». Près d'un millier de magistrats furent évincés, autant de notables taxés de sympathies bonapartistes ou royalistes, ou selon les mots méprisants de Waldeck-Rousseau, de « fils de famille, [d'] incapables... ou les deux ».

Mais voici que, par un étrange retour de l'histoire, la loi qui porta le plus violemment atteinte au principe de l'inamovibilité des juges posa, dans le même temps, les bases d'une institution qui, esquissée en forme d'alibi, sera promise à un grand avenir.

Bien sûr, les travaux parlementaires de l'époque révèlent quel regard sévère portaient les parlementaires sur un corps dont « *l'esprit de caste fut, lit-on, toujours un défaut* ». L'élection des membres du Conseil par les juges eux-mêmes fut ainsi écartée, de même que leur désignation par la Chambre des députés et le Sénat par crainte « *d'introduire la politique dans un milieu d'où elle doit rester rigoureusement bannie* ».

L'idée de confier cette responsabilité à une chambre de la Cour de cassation la chambre civile fut abandonnée à son tour, afin que la nomination des conseillers de celle-ci ne s'en trouve affectée et que « *par une infiltration lente, mais continue, cette chambre [n'] en arrivât [pas] à devenir [...] une chambre politique* ».

Pour que les membres du Conseil ne soient ni élus ni désignés arbitrairement par le gouvernement, le choix se porta en définitive sur la Cour de cassation qui, statuant toutes chambres réunies, constitua le premier Conseil supérieur de la magistrature. Le sénateur Jules Simon dira alors de cette réforme « *qu'au lieu de soumettre la stabilité des magistrats, à la décision [...] d'un conseil politique, [...] elle l'a établie sur l'autorité des trois chambres réunies de la Cour de cassation, qui est entourée des respects universels : assurément, poursuit-il, c'est le conseil de discipline le plus respectable que puisse posséder aucun corps* ».

Il faut dire que le Conseil viendra d'abord, conformément aux voeux de l'époque, unifier et rendre plus protecteur un régime disciplinaire des magistrats jugé confus, disparate et incomplet.

Alors que la discipline se trouvait antérieurement dispersée entre les divers cours et tribunaux, cette loi opéra une centralisation, jamais remise en cause, du pouvoir disciplinaire entre les mains d'un conseil compétent pour tous les juges, quels que soient leur grade et leur positionnement hiérarchique ; au sein même de la Cour de cassation qu'il ne quittera presque plus, tant il est remarquable qu'en dépit de l'autonomie qu'acquerra le Conseil, ses audiences en matière disciplinaire ont, hormis la période très discutée de la IV<sup>e</sup> République, toujours été présidées par un magistrat de la Cour.

Certes, le garde des Sceaux avait seul l'initiative de la saisine du Conseil, conservait un pouvoir de surveillance et de réprimande à l'égard de tout magistrat et pouvait déplacer un juge hors de toute faute, par simple mesure d'administration.

Mais, une fois la période de réorganisation expirée, c'est une certaine protection de l'inamovibilité qu'introduisait la loi de 1883, les juges ne pouvant être déplacés que sur l'avis conforme, encore en

vigueur, du Conseil supérieur : un tel pouvoir aurait fait sinon, suivant les mots de Jules Simon, « *d'un magistrat assis, un magistrat debout* ».

Au-delà de cette permanence d'acquis de longue date, c'est tout l'esprit du Conseil supérieur de la magistrature qui était créé.

Clé de voûte de l'indépendance des juges, le Conseil, par un jeu en double sens, à la fois protège les magistrats des empiétements des autres pouvoirs et les expose à de possibles sanctions lorsque, par un comportement abusif, ils méconnaissent leurs obligations.

Garante de la séparation des pouvoirs, l'institution restera aussi un enjeu constant des relations et de l'équilibre entre eux.

Le Conseil supérieur de la magistrature naîtra, en tant qu'instance autonome, avec la Constitution de 27 octobre 1946. Inspirée par les travaux du Conseil national de la Résistance et la volonté de redonner du lustre à une justice qui n'était pas sortie indemne de l'Occupation, la création du nouvel organe constitutionnel visait à assurer l'indépendance des juges, spécialement à l'égard du pouvoir ministériel. Réaction aux dérives de la III<sup>e</sup> République et du gouvernement de Vichy, la réforme ne saura toutefois se départir d'une tradition de défiance ayant prévalu jusqu'alors à l'égard des juges.

Ces propos du rapporteur général de la Constituante en témoignent : « *Nous ne voulons pas plus une magistrature au service du pouvoir exécutif qu'une magistrature devenant une corporation* » qui ne serait plus au service du peuple, mais de ses seuls intérêts.

Œuvre de compromis, la réforme eut ainsi pour premier souci de réduire les prérogatives du garde des Sceaux à l'égard du personnel de justice, en attribuant au Conseil supérieur de la magistrature nombre de ses compétences en matière de gestion du corps judiciaire et d'administration des tribunaux.

Vice-président du Conseil, le ministre de la Justice cède alors le pas au Président de la République qui, bien que très en retrait dans ses compétences par rapport à ses prédécesseurs et successeurs, devint en fait le principal garant de l'indépendance judiciaire ; détenteur du pouvoir de nomination sur proposition du Conseil ou du garde des Sceaux, il présidera le Conseil et nommera deux de ses membres.

La figure de Vincent Auriol, premier à présider le Conseil, fut primordiale. Pour lui, « *le caractère, la science juridique, l'indépendance et la valeur morale de ceux qui le compos [aient] justifi [aient] son institution et dissiper [aient] définitivement toutes les critiques* » car, selon lui, « *pour une fois, la séparation des pouvoirs cesser [ait]*

*d'être une fiction constitutionnelle» et il serait «formée une grande magistrature nationale ayant confiance dans sa mission, faisant front à toute pression et à toute violence et en qui la nation aur [ait] une confiance absolue».*

Ardant défenseur d'un conseil autonome, il n'eut de cesse de revendiquer sa totale indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs et de vouloir affirmer le rôle du Conseil dans l'administration des tribunaux.

Vives furent en effet les réticences de l'exécutif, mais aussi d'une partie influente de la magistrature parisienne, en poste au ministère de la Justice et au parquet. Inquiets du nouveau dispositif et mus par une proximité commune avec le garde des Sceaux, ces magistrats prirent le parti de celui-ci.

Face aux résistances de la Chancellerie, Vincent Auriol répercuta en vain les protestations du Conseil supérieur de la magistrature, devant le Conseil des ministres, lors d'entrevues à l'Élysée, ou par des «interventions réitérées» auprès des ministres; il soutint le transfert au Conseil de la direction du personnel, le pouvoir d'initiative législative de celui-ci, son autonomie budgétaire, ses demandes de crédits, le changement de son siège; il rappela au garde des Sceaux la nécessité de consulter le Conseil quand il l'oubliait.

L'élection des membres du Conseil, pour six d'entre eux par l'Assemblée nationale, et pour quatre autres par les juges, devait en garantir l'indépendance; mais force est de reconnaître qu'elle n'y parvint pas, et que les carrières des magistrats n'échappèrent ni aux influences ni aux considérations corporatistes.

Des garde-fous avaient pourtant été posés; la représentation judiciaire était minoritaire, et leurs délégués non rééligibles, afin «*qu'à la faveur de leurs fonctions, les membres du Conseil [...] ne se créent, selon les mots de Vincent Auriol, parmi les magistrats qu'ils administrent et qui sont leurs électeurs, une clientèle*».

Les «professions de foi» de l'époque, que j'ai pu lire dans les archives du Conseil lorsque j'en étais le secrétaire, ont de quoi choquer, tant elles peuvent être empreintes de démagogie et afficher des promesses indignes de magistrats.

Le pouvoir législatif interférait également, et la tentation était forte, pour qui voulait parvenir, de faire sa cour aux membres du Conseil ou aux parlementaires. «*Ainsi, dénoncera un ancien garde des Sceaux, se créaient des filières, des clientèles. Et, comme en échange, la magistrature était ouverte aux influences, aux pressions de la*

*politique. Les recommandations de parlementaires allaient bon train : les dossiers de la Chancellerie en sont encombrés...»*

La rupture était nécessaire, avec ce que le général de Gaulle dans ses *Mémoires d'espoir* blâmera comme une « *intrusion de la politique dans l'administration de la carrière judiciaire qui exige l'indépendance* ». Ne serait-elle pas toutefois allée trop loin ?

La Constitution du 4 octobre 1958 modifiera en profondeur l'organisation, les compétences et la composition du Conseil. Il n'est alors plus question de retirer à l'exécutif la gestion du corps judiciaire pour la confier à un organe indépendant. Il s'agit avant tout d'en finir avec le régime des partis et les divisions qui ruinent l'esprit de la nation ; de redonner à l'État, selon la formule de Michel Debré, « *une magistrature digne de lui* ».

Le pouvoir politique se déplaçant du Parlement vers le Président de la République, le lien direct entre le Conseil et lui se modifie, le Conseil supérieur de la magistrature se bornant à assister, dans sa mission de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le chef de l'État qui en désignera tous les membres.

Outre deux personnalités « qualifiées », et un conseiller d'État, le Conseil comprend alors six magistrats, choisis sur des listes établies par le bureau de la Cour de cassation : trois juges des cours et tribunaux, et trois membres de la Cour de cassation, dont un avocat général pour la première fois, un parquetier entre au Conseil, manifestant ainsi l'unité du corps judiciaire.

Certes la liberté du président se trouve limitée à choisir un nom parmi les trois qui lui sont proposés pour chacun des postes, et c'est presque toujours le premier cité qui est retenu. Mais, dans le même temps, les notes du secrétaire du Conseil traduisent le poids des considérations politiques dans les choix du chef de l'État, et il se savait que, sur chaque liste, figurait presque toujours la personne que le Président souhaitait nommer.

À la dépendance vis-à-vis du Parlement avait succédé une prépondérance du chef de l'État. Confirmée comme conseil de discipline des juges, l'institution ne propose plus que la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation et celle des premiers présidents de cour d'appel, donnant un avis simple sur tous les autres projets de mouvement formulés par le ministre de la Justice.

Il faudra attendre ensuite près de trente-cinq ans pour que le Conseil se trouve à nouveau réformé. Et la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 l'on célèbre aussi les vingt ans de cette réforme a

alors profondément changé l'institution en créant deux formations, compétentes à l'égard, l'une, des magistrats du siège, l'autre, de ceux du parquet.

Les prérogatives de la formation du siège se trouvent élargies : elle a désormais aussi le pouvoir de proposer la nomination des présidents des tribunaux de grande instance ; et, pour tous les magistrats du siège ne relevant pas de son pouvoir de proposition, un avis conforme est requis. Mais, auparavant, il n'avait presque jamais été passé outre aux avis simples du Conseil.

À vrai dire, le cœur de la réforme concerne le parquet qui, jusqu'alors, ne relevait pas du Conseil, mais d'une structure propre de commission de discipline attachée au ministère de la Justice dès 1958, commission consultative du parquet pour les nominations à partir de 1992. En écho sans doute à une unité du corps judiciaire à laquelle nous sommes attachés, et à une dualité de fonctions entre siège et parquet que l'on ne peut ignorer, le Conseil présentera dès lors le visage singulier d'un organe unique partagé toutefois en deux formations distinctes aux pouvoirs et compositions en partie différents.

Une nouvelle réforme d'ampleur aura lieu le 23 juillet 2008. Sans doute la plus importante après celle de 1946, cette révision constitutionnelle a mis fin à la présidence du Conseil par le Président de la République, et à sa vice-présidence par le ministre de la Justice, pour leur substituer le premier président de la Cour de cassation pour la formation du siège, et le procureur général près cette Cour pour la formation du parquet ; elle a élargi également la composition du Conseil à la société civile, et offert la possibilité pour les justiciables de déposer une plainte directement auprès du Conseil contre le comportement fautif d'un magistrat, afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

Loin de remettre en cause la singularité du conseil français, elle y ajoute, en consacrant aux côtés des formations du siège et du parquet une formation plénière appelée à se prononcer sur les demandes d'avis du Président de la République ou du garde des Sceaux sur des questions ayant trait à la déontologie des magistrats et au fonctionnement de la justice. Il y a ainsi une forme de paradoxe à maintenir deux formations distinctes soulignant les différences, tout en réunissant à parité les magistrats du siège et du parquet lorsque sont abordés des sujets touchant au premier chef le cœur du métier du juge. Il est permis de s'interroger dès lors sur la pertinence d'un système qui, contre sa logique, n'a pas créé une unique formation pour tous.

C'est dire si, de la discipline aux propositions de nomination des plus hauts magistrats du siège, des avis simples aux avis conformes, le Conseil a, par-delà les reculs, gagné en puissance et conquis progressivement les marques de sa légitimité et de son indépendance ; s'il lui reste aussi un large chemin à parcourir.

Il y eut d'autres réformes, avortées ou en projet, et j'aime à croire que notre institution est promise à un autre destin que celui d'une belle endormie.

Un consensus semble s'être établi autour de la nécessité d'instaurer un avis conforme pour la nomination des magistrats du parquet.

Mais nombreux sont encore les chantiers qui nous restent à explorer pour les magistrats du siège.

Le Conseil n'est-il pas légitime à exercer à leur propos, pour toutes les nominations, un pouvoir de proposition qui, par le poids de l'histoire, lui échappe encore largement au profit de l'exécutif ?

Ne devrait-il avoir un droit de regard sur l'élaboration des équipes et de la pédagogie d'une école de la magistrature dont on perçoit toute l'importance pour forger l'esprit d'indépendance et de responsabilité de tout juge ?

Il me semble aussi que le Conseil pourrait utilement émettre des avis sur une répartition des moyens budgétaires et humains entre les juridictions. Ainsi les garanties qu'il offre trouveraient une réalité dans le quotidien des personnels de justice et des justiciables.

Autant de perspectives prometteuses pour un conseil de justice dont la contribution à la séparation des pouvoirs est précieuse.

Mais, alors que je m'apprête à céder la parole à M. le procureur général avant de laisser libre cours à vos échanges, il me vient en mémoire un récit en forme de parabole d'Elie Wiesel.

Un vieil homme dans un pays lointain d'Orient pouvait, disait-on, voir la vérité derrière les apparences. Le Vizir apprenant son existence le fit chercher et amener devant lui : « *As-tu réellement ce pouvoir ?* » lui demanda-t-il. Le vieil homme acquiesça. « *Puisque tel est ton don, réponds-moi ! J'ai dans ma main, derrière mon dos, un oiseau. Est-il mort ou vivant ?* » Le vieil homme se tut, conscient que suivant sa réponse l'homme de pouvoir tuerait l'animal, en serrant son poing, ou le laisserait vivre. « *Tu restes silencieux. C'est donc que tu ne peux pas voir ce que tu prétends.* » « *Au contraire, dit alors le sage, je me tais, car la réponse est entre tes mains !* »

La morale de cette fable est que nous sommes trop souvent portés à tout attendre des autres. Les textes, s'agissant du Conseil supérieur de la magistrature, sont, il est vrai, d'une très grande importance. Mais, au-delà de la Constitution et de la loi organique, il y a la pratique, la façon dont les membres du Conseil donnent corps aux prérogatives qui sont les leurs ; dont ils font vivre ce projet dans la durée.

Il nous faut à cet égard remercier les anciens membres du Conseil, et leurs actuels successeurs dont j'ai pu mesurer l'engagement pour l'indépendance des magistrats ; souhaiter aussi que ceux qui prendront leur relève en février 2015 partagent cette même conception exigeante de leurs fonctions pour poursuivre l'œuvre commune.

L'avenir du Conseil se trouve aussi « *entre nos mains* ».

## INTERVENTION DE M. JEAN-CLAUDE MARIN, PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LA COUR DE CASSATION, PRÉSIDENT DE LA FORMATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU PARQUET

Aujourd'hui, avec vous, notre Conseil supérieur de la magistrature célèbre son 130<sup>e</sup> anniversaire.

Quel paradoxe que de fêter la loi du 30 août 1883, loi fondatrice qui a, certes, la première, créé, en France, le Conseil supérieur de la magistrature, mais aussi acte de violence légale par l'épuration de la magistrature qu'elle promeut et organise.

Invoquer la violence n'est pas un excès de langage : cette loi a, comme l'a si bien décrit le doyen Machelon, membre de notre Conseil, conduit et je le cite, « *au renouvellement presque complet des parquets et des justices de paix* ».

La violence irrigue les termes mêmes choisis par le législateur de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle qui, à l'article 11 de sa loi, a disposé que « *les éliminations porteront sur l'ensemble du personnel indistinctement* ».

Quel paradoxe, mais aussi quel symbole des relations tourmentées, dans l'histoire de notre France, entre le pouvoir exécutif, et le pouvoir judiciaire même s'il n'est pas intéressant de rappeler que la Constitution de la Ve République en date du 4 octobre 1958 se réfère à « *l'autorité judiciaire* », alors que les Constituants de 1791, de l'an III et de 1848 se référaient bel et bien au « *pouvoir judiciaire* ».

« *Les anniversaires ne valent que s'ils constituent des ponts jetés vers l'avenir* ».

C'est en ces termes que le président Jacques Chirac célébrait le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

C'est bien là tout le sens de la présente conférence que de s'intéresser à la place, aujourd'hui, de l'institution judiciaire dans l'État en répondant à la question de la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs.

Le principe de la séparation des pouvoirs impose que l'exécutif ne puisse s'immiscer dans le fonctionnement de la justice.

Pour autant, si l'acte de juger échappe bien au pouvoir exécutif, tel n'est pas le cas du fonctionnement et de l'organisation administrative des juridictions que la loi des 16-24 août 1790 confie au

pouvoir exécutif en lui attribuant le soin de veiller au maintien de la discipline et au bon fonctionnement du service.

Voilà donc que c'est au travers du prisme de la discipline des juges que sera créé le premier Conseil supérieur de la magistrature le 30 août 1883.

Celui-ci est, en fait, identifié alors à la Cour de cassation, statuant toutes chambres réunies, pour connaître de la discipline des seuls juges.

Notons, ce qui apparaît aujourd'hui comme une figure du passé, que l'article 13 de la loi prévoyait alors que le procureur général près la Cour de cassation représentait le gouvernement devant le Conseil supérieur alors que nous savons aujourd'hui que le parquet général de la Cour de cassation est totalement indépendant du pouvoir exécutif.

Hors cette disposition vestige d'une époque révolue, la loi du 30 août 1883 ignore les magistrats du ministère public qui ne relèvent pas des compétences du Conseil supérieur de la magistrature qu'elle fait naître.

C'est pourquoi je voudrais, dans ces propos introductifs, évoquer plus particulièrement la question de la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs et, en France, à la place du ministère public au sein du pouvoir judiciaire.

En effet, aujourd'hui, nous ne célébrons pas seulement le 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil, mais nous fêtons, aussi et peut-être davantage, un autre anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature, son 20<sup>e</sup>, celui de l'extension de ses compétences aux magistrats du ministère public.

En effet, si la loi du 30 août 1883, comme la Constitution de 1946 et celle de 1958, textes fondateurs dans l'histoire du Conseil comme l'a rappelé M. le premier président, ignorent le ministère public, c'est par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 que le ministère public va, enfin, relever à part entière du Conseil supérieur de la magistrature, alors qu'auparavant, au fil de réformes intervenues en 1958 et 1992, ses membres ne relevaient que de commissions, disciplinaire ou consultative.

Du point de vue du renforcement de la séparation des pouvoirs et de la mission des conseils de justice, cette évolution constitue une avancée remarquable et met en lumière la spécificité du système judiciaire français.

Je suis à cet égard particulièrement honoré de pouvoir, devant les plus hautes autorités judiciaires nationales européennes et internationales, présenter ici cette originalité de notre ministère public français, dont les membres, quant à leur nomination et leur discipline, sont soumis aux avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Dès avant la loi 27 juillet 1993, la loi du 25 février 1992 avait proclamé que « *tout magistrat a vocation à être nommé au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du parquet* », sacrifiant ainsi le principe de l'unité du corps judiciaire, auquel les juges et procureurs de France sont si attachés et qui est notre bien commun.

L'apport fondamental de la loi du 27 juillet 1993 va être de disposer, à l'initiative du sénateur Haenel, que le Conseil supérieur de la magistrature comprend dorénavant deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Au regard du principe essentiel de la séparation des pouvoirs, une telle proclamation marque un nouvel avènement pour le Conseil supérieur, mais constitue surtout, pour le ministère public, le signe essentiel de son positionnement dans le paysage institutionnel.

Certes, aux termes de ce texte, les magistrats du parquet n'étaient pas, et ne sont toujours pas, directement nommés par le Conseil supérieur, mais les propositions de nomination au parquet, à l'exclusion de celles intervenant en Conseil des ministres, devaient faire l'objet d'un avis du Conseil supérieur de la magistrature.

La réforme de 1993 confère également au Conseil un pouvoir disciplinaire sur les magistrats du parquet, par l'émission d'un avis sur les poursuites engagées contre un magistrat par le ministre de la Justice et, depuis 2001, par un procureur général de cour d'appel.

La très importante et essentielle réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 – et je partage l'avis de M. le premier président sur le caractère également fondateur de cette réforme, qui a consacré la fin du lien organique entre le Conseil et l'exécutif en mettant un terme à la présidence de l'institution par le Président de la République ou, à défaut, par le garde des Sceaux – va également renforcer davantage encore la place du ministère public, par l'accroissement des pouvoirs confiés à la formation compétente pour les magistrats du parquet du Conseil supérieur de la magistrature et en conférant à ces derniers des garanties nouvelles.

À l'égal du premier président de la Cour de cassation, qui devient président de la formation du Conseil compétente à l'égard des

magistrats du siège, le procureur général près la Cour de cassation est désormais le président de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Bien plus, la réforme constitutionnelle soumet toutes les nominations dans les fonctions du ministère public, y compris celles de la plus haute magistrature du parquet à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature alors que ces dernières intervenaient jusqu'alors en Conseil des ministres sans consultation du Conseil.

Et il n'est pas indifférent de noter, comme souligné notamment dans le Rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour l'année 2012, document qui vous a été remis, que depuis son installation dans sa nouvelle composition en février 2011 – et je veux, à cet instant précis, rendre hommage à mes collègues membres du Conseil qui ont dès leur prise de fonction mesuré l'importance du rôle nouveau qui nous était confié –, s'est employé à renforcer son contrôle sur les propositions du garde des Sceaux.

Hommage doit aussi être rendu – et ce ne sont pas des propos de circonstance – à Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui non seulement s'est engagée, comme certains de ses prédécesseurs, à ne pas passer outre les avis favorables ou défavorables émis par le Conseil, mais, surtout, a accepté de rendre plus transparente la procédure de sélection et de nomination de l'ensemble des magistrats du ministère public.

Que de chemin parcouru en vingt ans et notre Conseil peut faire sienne la maxime de Montaigne pour qui «*notre vie n'est que mouvement*».

Mais le renforcement du rôle du Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats du parquet s'est accompagné, parallèlement, de l'évolution de la notion constitutionnelle d'autorité judiciaire ayant pour écho une évolution du concept même de séparation des pouvoirs.

Car en effet, faut-il le rappeler, notre Conseil constitutionnel va, dans un premier temps, limiter le périmètre de l'autorité judiciaire, jugeant, de manière restrictive, dans plusieurs décisions, et notamment celles en date des 9 janvier 1980, 19 et 20 janvier 1981, que l'article 66 de la Constitution exigeait que la protection de la liberté individuelle soit confiée à un magistrat du siège et non à un magistrat du parquet.

Très vite, le Conseil constitutionnel va cependant abandonner cette position restrictive et affirmera que «l'autorité judiciaire» visée à

l'article 64 de la Constitution désigne autant les magistrats du siège que ceux du parquet notamment dans ses décisions rendues les 11 août 1993 et 30 juillet 2010.

Je crois pour ma part que des évolutions sont encore possibles. J'ai eu l'occasion de dire, en différentes circonstances, combien il me semblait indispensable que le Conseil supérieur de la magistrature puisse, en matière de nomination, émettre des avis, voire des propositions, qui lient le garde des Sceaux, comme pour ce qui concerne les magistrats du siège. L'engagement aujourd'hui et hier du garde des Sceaux de suivre les avis du Conseil supérieur est contingent, car lié à la bonne volonté de membres du pouvoir exécutif dont l'engagement, qu'il faut saluer, est avant tout individuel. Or, la pérennité du système ne saurait être fondée sur de tels engagements individuels, mais sur des règles préétablies. En outre, et en matière disciplinaire, l'évolution attendue réside dans la transformation de la formation du parquet, à l'instar de celle du siège, en une véritable juridiction disciplinaire prononçant elle-même les éventuelles sanctions, abandonnant ainsi le statut de commission émettant un avis sur les poursuites décidées par le garde des Sceaux.

Il faut reconnaître que ces deux mesures faisaient, parmi d'autres moins consensuelles, l'objet d'un projet de loi réformant, sur ces points, notre Constitution, projet qui n'a pas prospéré.

D'aucuns font valoir que la prétendue indépendance des membres du ministère public serait inconciliable avec la spécificité de leurs fonctions qui consistent à appliquer, sous l'autorité du garde des Sceaux, la politique pénale générale décidée par le gouvernement.

Je voudrais dire, à titre liminaire, qu'il y a, à mon sens, une légitimité certaine à mettre en œuvre des orientations de politique pénale générale du ministre de la Justice, membre d'un gouvernement issu du vote majoritaire des Français.

Mais s'agissant du statut du ministère public, le renforcement des garanties dont jouissent aujourd'hui les magistrats qui le composent à travers l'augmentation des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature leur confère un surcroît d'autonomie.

Appliqué au parquet, le principe de la séparation des pouvoirs ne signifie-t-il pas que le pouvoir exécutif est illégitime à vouloir interférer, pour des raisons qui ne seraient pas toutes liées, selon la belle formule, « *au bien de la Justice* », dans le cours d'une procédure pénale particulière. Et, aujourd'hui, l'abolition, par la loi du 25 juillet 2013 du pouvoir attribué au garde des Sceaux de délivrer

des instructions individuelles dans telle ou telle procédure clarifie encore plus nettement la posture du parquet.

Aussi, la conciliation d'exigences qui pourraient apparaître contradictoires – respect du principe de la subordination hiérarchique d'un côté et responsabilité d'assurer le respect des libertés individuelles de l'autre – peuvent à mon sens être réalisées sur la base de deux fondements :

- en premier lieu, le principe d'impartialité, auquel est tenu le magistrat du ministère public, ce que rappelle le code de procédure pénale depuis 2013 ;
- en second lieu, le principe de la liberté de parole à l'audience, le ministère public développant librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.

Je ne peux, à ce point de mes propos, que céder la parole à l'un de mes plus illustres prédécesseurs, le procureur général Dupin, qui le 2 mars 1833, en ce lieu même, s'exprimait ainsi : «*Le ministère public ne considère jamais sa liberté comme enchaînée par un réquisitoire écrit, et à l'audience, il doit donner ses conclusions sous l'inspiration de sa seule conscience.*»

La contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs ne tient-elle pas, somme toute, dans l'obligation impérieuse de protéger la *conscience* des magistrats. C'est bien cette vigilance qui a amené le Conseil, dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, à proclamer en 2011 que le principe de la liberté de parole du ministère public était «*l'expression de la garantie constitutionnelle des libertés individuelles que le magistrat du ministère public doit, en toute occasion, assurer*».

Ces considérations n'entraînent aucune confusion entre les différentes fonctions judiciaires, et notamment entre celle de juger et celle de poursuivre, cette dernière ne résument d'ailleurs pas l'ensemble des fonctions du ministère public en France ; elles ne révèlent pas davantage une méconnaissance de la jurisprudence de la CEDH, notamment sur les dispositions de l'article 5 de la Convention, même si parfois cette jurisprudence a pu donner à penser que l'alchimie complexe des institutions de nos vieilles démocraties européennes n'avait pas été pleinement perçue.

Au final, la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs réside aussi et, bien entendu, dans la préservation de la déontologie et de l'éthique des magistrats.

Ces principes cardinaux qui forgent le socle des valeurs communes des magistrats, du siège comme du parquet, dépassent les frontières de nos systèmes juridiques et judiciaires.

Le serment des magistrats français ainsi libellé : « *Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* », ne résume-t-il pas toute cette exigence ?

Mais les valeurs d'Indépendance, d'impartialité, d'honneur, de dignité, de loyauté et de délicatesse nous unissent tous, attelés à l'œuvre de justice.

Le respect de la séparation des pouvoirs est aussi une responsabilité individuelle ancrée dans la conscience de chacun.

Par leur action, par leur jurisprudence, les conseils de justice contribuent à préserver les garanties statutaires des magistrats et contribuent ainsi à consolider le respect du principe essentiel de la séparation des pouvoirs.

À cet égard, je voudrais profiter de l'opportunité de voir bon nombre de représentants des conseils de justice réunis aujourd'hui à Paris pour leur proposer de fortifier le dialogue entre nos conseils et d'accroître nos échanges sur nos doctrines, nos jurisprudences et nos bonnes pratiques.

130<sup>e</sup> anniversaire, que de souvenirs, que d'étapes franchies.

Nul regret des temps passés au regard des évolutions si importantes réalisées depuis 1883.

Voltaire nous a appris que le présent accouche de l'avenir.

Et l'avenir c'est, pour nos démocraties, le respect de plus en plus visible de ses principes fondateurs dans le souvenir de Montesquieu qui, dans *L'Esprit des lois*, nous enseigne que :

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

## INTERVENTION DE M. JEAN GICQUEL, PROFESSEUR ÉMÉRITE DES UNIVERSITÉS, ANCIEN MEMBRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### **Séparation des pouvoirs et évolution du CSM français**

D'une commémoration à une autre, telle est en quelque sorte la condition qui est la mienne pour avoir participé, le 6 mars 1997 au palais de l'Élysée, à la cérémonie du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'installation du Conseil supérieur de la magistrature.

Vous comprendrez aisément que partagé entre l'objectivité et la mélancolie d'une vie antérieure, je suis quelque peu troublé de me retrouver aujourd'hui dans la Grand'Chambre pour parvenir à la source même de l'institution : célébrer le 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature.

Mais, à la réflexion, du passage du palais de l'Élysée à la Cour de cassation, cette translation n'est-elle pas, au final, le résumé de l'évolution ?

Je constate comme M. le premier président et M. le procureur général viennent de le rappeler exzellentement, à savoir que notre histoire est jalonnée par l'existence de cinq Conseils : celui de 1883, de 1946, de 1958 et surtout ceux de 1993 et de 2008. Cinq Conseils, qui, à l'image des cinq doigts d'une main, traduisent aisément la diversité certes, mais la diversité vers l'unité, c'est-à-dire la marche à l'autonomie, la marche à l'autorité accrue de cette institution qui a pour volonté d'émanciper progressivement la magistrature du pouvoir exécutif au nom de la séparation des pouvoirs. Une séparation des pouvoirs qui a été renouvelée dans le cadre rénové de l'État de droit.

Cette démarche pour l'autonomie et l'indépendance participe de la montée en puissance de l'autorité judiciaire et des juges en général. Il est bien vrai que le Conseil supérieur de la magistrature vit de manière consubstantielle avec l'autorité judiciaire.

Faut-il rappeler ici que si Jean Foyer parlait naguère «*d'un pouvoir refusé*», Jacques Kruygen évoque «l'emprise croissante des juges».

Enfin, j'observe que le Conseil supérieur de la magistrature relève d'un phénomène non de génération spontanée, mais de sédimentation d'une institution par des strates successives. Le Conseil

supérieur est bien une création continue sous trois Républiques au terme d'un développement qui est pratiquement linéaire.

Sous ce rapport, c'est donc cette loi du 30 août 1883 portant réforme de l'organisation judiciaire qui est l'acte fondateur. Une loi promulguée par le président Jules Grévy, depuis sa propriété jurassienne du Mont-sous-Vaudrey. Une loi qui revêt une double signification : purificatrice et novatrice.

Purificatrice, en ce qu'elle suspend le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, un millier d'entre eux seront révoqués pour avoir traîné leur robe dans la boue du 2 décembre 1851 (C. Pelletan) puis dans celle de l'ordre moral du 16 mai 1877 (article 11).

Mais dans le même temps, il s'agit évidemment d'une loi novatrice qui, pour les magistrats du siège, crée une institution d'interposition le Conseil supérieur identifié à la Cour de cassation.

L'article 13 dispose, à cet effet : « *La Cour de cassation constitue le Conseil supérieur de la magistrature et ne peut statuer en cette qualité que toutes chambres réunies. Le procureur général près la Cour de cassation représente le gouvernement devant le Conseil supérieur de la magistrature.* »

Une loi, en définitive, fondatrice puisqu'elle inaugure cette tradition républicaine et il faut bien dire que 1883 est la date à laquelle la République cesse d'être « *la République des Ducs* », si je reprends la formule de Daniel Halévy, pour devenir enfin « *la République des républicains* » avec la « Constitution Grévy ».

Le CSM allait, par la suite, connaître d'autres évolutions. Il sera constitutionnalisé en 1946 et c'est cette même année qu'est posé le principe, qui demeure énoncé par le rapporteur général de la Constituante Paul Coste-Floret : le principe d'équidistance. Principe d'équidistance entre la subordination politique et l'inadmissible composition corporatiste. Cette démarche du juste milieu, c'est une ligne directrice qui vaut encore de nos jours.

C'est également en 1946 que l'exécutif est désormais présent, le Président de la République ainsi que le garde des Sceaux sont membres de droit et d'ailleurs le Conseil s'installera chez le premier, au palais de l'Alma, à partir de 1952.

La composition du CSM a été rappelée, je n'y reviens pas : les magistrats sont élus, mais il y a également une place faite à des personnalités qualifiées et vous me permettrez ici de dire que, pour la première fois, un universitaire est distingué en la personne de

mon maître : André Hauriou. La compétence du CSM s'étend au pouvoir disciplinaire, au déroulement de la carrière.

1958. Nous restons dans la même démarche avec simplement cette différence que désormais ce n'est plus le Parlement qui maîtrise le CSM, mais le Président de la République.

Mais, c'est sans compter avec les deux réformes de 1993 et 2008. Deux réformes capitales qui vont métamorphoser le Conseil supérieur.

C'est d'abord le Conseil supérieur *rénové* de 1993, auquel j'ai eu l'honneur d'appartenir et je salue ici les membres qui m'accompagnaient. Ce Conseil qui, au nom du principe de l'unité du corps judiciaire, s'ouvre désormais aux magistrats du parquet.

C'est en 1993 que le principe électif pour les magistrats est généralisé par l'abandon du scrutin majoritaire au profit du scrutin proportionnel.

C'est en 1993 que la pratique va créer une institution : la formation plénière, pour laquelle nous avons été qualifiés de « putschistes » par mon éminent collègue François Terré.

Alors que c'était le Président de la République qui, chaque mois, nous invitait à déjeuner, que c'était le Président de la République qui nous avait confié l'affaire Halphen, en 1994 !

En dernier lieu, c'est en 1993 que la formation du siège va disposer d'un pouvoir étendu, rien désormais ne pourra lui échapper concernant les nominations.

Mais en 2008 un pas décisif a été franchi : le cordon ombilical avec le pouvoir exécutif est coupé. Le Président de la République cesse d'appartenir au CSM, de même que le Garde et, du reste, le CSM va quitter, symboliquement, le palais de l'Alma pour s'installer avenue de Ségur.

En 2008, effectivement, les principes demeurent ; le Conseil est émancipé, même si son autonomie budgétaire n'est pas achevée. En revanche, l'autonomie fonctionnelle est consacrée : le secrétaire général et le secrétaire général adjoint du Conseil sont désormais proposés conjointement par le premier président et le procureur général, alors que, de mon temps, on apprenait sans être consulté que tel magistrat ferait office de secrétaire général.

Vous imaginez aisément la difficulté qu'il y avait pour une institution de ne pas être en communion de pensée, au minimum, avec son secrétaire général.

Enfin, on a assisté en 2008, à la suite du scandale d'Outreau, à l'ouverture de la saisine du CSM à tout justiciable (art. 65 de la Constitution). Voilà donc une démarche qui n'appellerait que des appréciations laudatives, si, du point de vue de la conventionnalité et des standards européens, deux critiques n'étaient pas adressées au CSM.

Première critique, en l'état, les magistrats sont minoritaires. Fût-ce d'une voix, cela est difficilement acceptable. Or, les recommandations du Conseil de l'Europe, la Charte pour la magistrature, en 1998, prévoient que les magistrats constituent « *au moins la moitié des Conseils* ».

Second grief : il s'agit de la condition des membres du ministère public : les membres du parquet. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme, par deux arrêts retentissants de 2010, a considéré que ceux-ci n'avaient pas la qualité de membres de l'autorité judiciaire en l'absence de garanties vis-à-vis du pouvoir exécutif. Dire cela à un magistrat du parquet, c'est l'offenser et il est vrai que, sur ce plan, il y aura quelques recommandations à présenter.

Nonobstant ces réserves et sous le bénéfice de cette mise en perspective, comment peut-on aujourd'hui juger « le bilan » du CSM depuis sa fondation en 1883 ?

Je crois que le CSM est vécu, et reçu comme *la clef de voûte de l'indépendance de l'autorité judiciaire*. Je reprendrai volontiers les termes du sénateur Hubert Haenel, « *Notre Père* » comme nous l'appelions en 1993 et qui traduit le sentiment commun.

Le Conseil supérieur de la magistrature honore pleinement la séparation des pouvoirs, autant que l'État de droit, en ce qu'il offre des garanties réelles, des garanties substantielles aux magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, s'agissant d'un *déroulement de carrière* (I) maîtrisé et l'exercice du pouvoir disciplinaire régulé (II).

### **Un déroulement de carrière maîtrisé**

Il est évident de rappeler cette formule célèbre du procureur général Dupin, au XIX<sup>e</sup> siècle, selon laquelle : « *Un magistrat qui craint pour sa place ne rend plus la justice.* »

De fait, pour les magistrats du siège, désormais la carrière est vraiment entre les mains de leur formation, ce qui constitue un progrès incontestable. En revanche, en l'état, je serai amené à exprimer une retenue, une réserve, pour les magistrats du parquet. Magistrats qui demeurent, hormis les membres du parquet général de la Cour de

cassation, liés par un lien de subordination au garde des Sceaux, lequel est chargé de mettre en œuvre la politique pénale du gouvernement. Car, la France, quand bien même serait-elle devenue un État décentralisé, n'en demeure pas moins un État unitaire par suite il ne peut y avoir qu'une seule politique pénale.

Dans ces conditions, le CSM, qui est une construction tout à fait originale, fait qu'il y a pour chaque fonction une organisation particulière. C'est la raison pour laquelle des formations appropriées sont appelées à exercer un pouvoir décisionnel modulé.

Ces formations accordées au principe de l'unité du corps judiciaire sont formées de magistrats élus et de personnalités qualifiées, après avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat avec une précision : tendre vers la parité entre les femmes et les hommes.

À cet égard, il faut rappeler que la formation du siège est désormais présidée de droit par le premier président de la Cour de cassation. Alors que dans le CSM de 1993, c'était le principe électif qui s'appliquait chaque année ; ce qui était une manière de démontrer que le principe de l'unité du corps judiciaire était une réalité en élisant, dans cette formation du siège, un représentant du parquet comme président.

À l'heure actuelle, on compte 7 magistrats d'un côté et 8 «laïcs» de l'autre, dans ces personnalités nommées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat et pour lesquels les commissions parlementaires interviennent de manière inédite. C'est la même chose pour la formation du parquet, présidée par le procureur général près la Cour de cassation, avec la présence d'un membre du siège.

Pour ce qui est du pouvoir décisionnel, il est modulé en ce sens qu'il est entier à la formation du siège et réduit à la formation du parquet.

À la formation du siège, le pouvoir de proposition est partagé avec la Chancellerie. Il revient à la formation du siège les propositions pour les hautes fonctions de conseiller à la Cour de cassation, de président de chambre à ladite cour, de premier président de cour d'appel, de président de tribunal de grande instance. À la Chancellerie, il revient les autres fonctions pour lesquelles la formation du siège émet néanmoins un avis conforme.

En tout état de cause, rien ne se fait sans l'accord de la formation du siège.

En revanche, pour le parquet, les choses sont plus modestes, même si, depuis 2008, la formation compétente dispose d'un pouvoir d'avis généralisé, tandis qu'antérieurement nous apprenions la nomination des procureurs généraux par la presse. Aucune information, fût-ce au titre de la courtoisie, ce qui ne facilitait guère les rapports entre la Chancellerie et les magistrats.

Désormais, l'avis concerne même les procureurs généraux. Ce sont des avis simples qui comme, on le sait, peuvent parfaitement être brisés par une convention de la Constitution. Le garde des Sceaux peut faire connaître ou faire dire qu'il ne s'opposera pas à un avis négatif de la formation du parquet – parfois cela avait été le cas, parfois non.

Parallèlement à ces garanties apportées au déroulement de la carrière, quelques mots sur les garanties apportées à l'exercice du pouvoir disciplinaire.

### **Un exercice du pouvoir disciplinaire régulé**

Le pouvoir disciplinaire est à l'origine de la loi de 1883. Il a pour objet de sanctionner un magistrat qui aurait manqué aux règles de la déontologie ou au devoir de son état en méconnaissant, par exemple, le serment qu'il prête à son entrée en fonction.

Ce qu'il est important de noter ici, c'est l'élargissement de la saisine en matière disciplinaire. À l'origine, et pendant très longtemps, seul le garde des Sceaux pouvait poursuivre un magistrat sur ce plan. Puis, à partir de 2001, ce droit de saisine a été ouvert aux chefs de jurisdictions, le premier président et le procureur général. La dernière étape, à la suite du scandale d'Outreau, a été l'ouverture de ce droit aux justiciables.

Le Conseil, avec ce souci des subtilités de construction, met en place des formations propres à l'action disciplinaire et dote ces instances d'un pouvoir différencié.

Concernant les formations, deux observations.

Tout d'abord, les magistrats bénéficient de la parité, on ne peut pas imaginer ne pas être jugé par ses pairs. Ainsi, pour la formation du siège, le représentant du siège dans la formation du parquet réintègre la formation du siège et *vice versa*. La parité est alors respectée et c'est le premier président qui préside de droit cette formation comme le procureur général présidera de droit la formation disciplinaire du parquet.

Ensuite, il fallait prendre en compte la réforme de 2008 pour le cas où les justiciables considéraient que le comportement d'un magistrat pouvait recevoir une qualification disciplinaire. Il ne s'agit pas de récuser un magistrat, il ne s'agit pas de mettre en cause l'organisation du service public, mais seulement d'apprécier le comportement de ce magistrat.

C'est pourquoi des *formations gigognes* ont été créées avec :

- la formation ordinaire lorsque la saisine émane du garde des Sceaux ou d'un chef de juridiction ;
- les formations particulières, à savoir les commissions d'admission des requêtes, quand la saisine émane d'un justiciable, présidées par le premier président pour le siège, par le procureur général pour le parquet. Préalablement deux magistrats et deux personnalités qualifiées qui sont appelés à filtrer la démarche.

La distinction entre le siège et le parquet amène à rappeler le pouvoir différencié en matière disciplinaire.

À savoir que pour le siège, c'est un véritable conseil de discipline au sens bon du terme avec le respect de la procédure contradictoire et le rappel par la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt du 19 avril 2007, que l'article 6 § 1 s'applique. On peut également introduire un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, s'il le magistrat estime que la sanction est disproportionnée voire infondée. Donc une juridictionnalisation qui présente toutes les garanties.

En revanche, pour le parquet, la formation se borne aujourd'hui à émettre, dans le respect des droits de la défense, un avis sur la sanction qui pourrait être prononcée à l'encontre du magistrat. Cette situation étrange vaudra à la France, si elle ne change pas son droit, une condamnation certaine de la Cour de Strasbourg. En effet, le garde des Sceaux dispose du pouvoir de poursuivre et de sanctionner. Ce mélange des genres s'avère contestable.

D'où une procédure particulière qui ne relève pas de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme et contre lequel un recours pour excès de pouvoir peut être présenté devant le Conseil d'État.

Assurément, cette disposition est le talon d'Achille de l'institution. C'est pourquoi il est grand temps de se tourner vers ce qui pourrait être l'accomplissement du Conseil en se situant sur le terrain de *lege ferenda*.

Il convient de souligner que le CSM n'est pas une institution aboutie, il faut plaider ici pour mettre un terme à cette disparité, inacceptable dans le cadre d'un État de droit, entre les conditions des magistrats du siège et leurs collègues du parquet.

C'est la raison pour laquelle, malgré l'échec, la révision présentée par Mme Guigou en 1998 et la suspension de la réforme présentée par Mme Taubira en juillet 2013, il faut se prononcer pour l'alignement de la condition des parquetiers sur celle de leurs collègues du siège.

Il faudrait confier, à la formation du parquet, le déroulement de la carrière sur le modèle du siège.

De même qu'en matière disciplinaire, il conviendrait de transformer la formation du parquet en un authentique conseil de discipline.

Certes, on s'achemine vers cette direction. À preuve la loi du 25 juillet 2013, qui réécrit l'article 30 du code de procédure pénale, qui rappelle que le garde des Sceaux met en œuvre la politique pénale du gouvernement, peut adresser des instructions générales aux membres du parquet, mais certainement pas des instructions individuelles.

Comment ne pas songer également à l'idée, puisque nous sommes sur le terrain prospectif, de réécrire l'article 64 de notre Constitution qui dispose que « *le Président de la République est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* ». Ne conviendrait-il pas de tirer les conséquences de l'évolution en faisant en sorte que le droit rejoigne le fait en écrivant en toutes lettres que le Conseil supérieur de la magistrature est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est le voeu que je me permets ici de formuler.

En cent trente ans d'existence, le Conseil supérieur de la magistrature, dans l'attente de son couronnement, car il se produira nécessairement, a bien mérité, en clair, de la République et de l'État de droit !

## INTERVENTION DE M. VINCENT BERGER, AVOCAT AU BARREAU DE PARIS, PROFESSEUR AU COLLÈGE D'EUROPE, ANCIEN JURISCONSULTE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

### Séparation des pouvoirs et convention européenne des droits de l'homme

#### Introduction

«*Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.*» Nous connaissons tous presque par cœur cette phrase célèbre de Montesquieu dans *De l'esprit des lois*. Lorsque j'ai accepté votre invitation à participer à cette séance, M. le premier président, M. le procureur général, ce fut sans la moindre hésitation. J'ai presque failli m'en mordre les doigts quand je me suis aperçu que c'était un thème qui ne préoccupait pas foncièrement la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), interprète suprême de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

#### *La Convention*

En effet, la Convention elle-même est extrêmement succincte sur ce sujet, et d'abord sur les pouvoirs eux-mêmes.

Le pouvoir judiciaire n'est cité qu'une seule fois, à l'article 10 § 2, qui traite de la liberté d'expression : il s'agit de «*garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire*».

Bien sûr, il y a d'autres dispositions, seulement quatre, qui évoquent indirectement le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire les tribunaux ou plus généralement les juridictions.

L'article 5, qui garantit le droit à la liberté et à la sûreté, parle d'un «*tribunal compétent*» (§ 1 a)), d'un «*tribunal*» (§§ 1 b) et 4), d'une «*autorité judiciaire compétente*» (§ 1 c)), d'un «*juge ou autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires*» (§ 3).

Vient ensuite l'article 6 qui est, si j'ose dire, la principale mamelle de la jurisprudence de Strasbourg et qui consacre le droit à un procès équitable devant «*un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi*» (§ 1).

Puis apparaît l'article 2 du Protocole n° 7, un protocole facultatif qui n'a pas été accepté par chacun des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. Cet article, qui reconnaît le droit à un double degré de juridiction en matière pénale, évoque un « *tribunal* » (§ 1) et aussi « *la plus haute juridiction* » (§ 2) dans l'ordre juridique interne d'un État contractant.

Quant à l'article 4 du Protocole n° 7, qui garantit le droit à ne pas être jugé et puni deux fois pour la même infraction, il parle des « *juridictions d'un même État* » (§ 1).

Le bilan est donc très maigre en ce qui concerne le pouvoir judiciaire.

En outre, la Convention est presque silencieuse pour ce qui est du pouvoir législatif. Une seule mention y est faite à l'article 3 du Protocole n° 1, là encore un protocole facultatif, heureusement ratifié par la quasi-totalité des États, puisque seuls la Suisse et Monaco pour l'instant font défaut. L'article 3 parle du « *corps législatif* », une expression surannée qui fleure bon le Second Empire. Rien sur le Parlement, rien sur le législateur et *a fortiori* rien sur le pouvoir législatif.

Et enfin, le pouvoir exécutif. La Convention est parfaitement muette à son propos. Pas un mot sur le gouvernement, l'exécutif, les autorités, etc. Sans doute s'agit-il là de la volonté délibérée des auteurs de la Convention, avec comme principal rédacteur Pierre-Henri Teitgen, professeur de droit public, qui connaissait certainement son Montesquieu sur le bout des doigts et qui avait été garde des Sceaux.

### *La jurisprudence*

La jurisprudence de Strasbourg va-t-elle combler ces lacunes ou lever un coin de voile sur la séparation des pouvoirs ?

Pour le pouvoir judiciaire, on n'a qu'une seule approche très timide et classique dans l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*<sup>1</sup>. La Cour y déclare : « *Les termes "pouvoir judiciaire" [...] recouvrent l'appareil de la justice ou le secteur judiciaire du pouvoir autant que les juges en leur qualité officielle.* »

Pour le corps législatif, c'est dans l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*<sup>2</sup> : « *Les mots "corps législatif" ne s'entendent [...] pas nécessairement du seul Parlement national; il échel de les interpré-*

<sup>1</sup> *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 6538/74), arrêt du 26 avril 1979.

<sup>2</sup> *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (n° 9267/81), arrêt du 2 mars 1987.

*ter en fonction de la structure constitutionnelle de l'État en cause.*» Et l'on sait aussi que la Cour a reconnu au Parlement européen la qualité de «*corps législatif*<sup>3</sup>».

Bien sûr, la Cour aurait pu «se rattraper» avec une notion qui est présente dans plusieurs dispositions de la Convention, celle de «*société démocratique*». Et pourtant, elle ne l'a pas fait, sans doute à juste titre.

Cela signifie-t-il que la Cour se désintéresse de la séparation des pouvoirs ? En vérité, et en substance, elle s'en préoccupe, même si elle ne le fait pas de façon très abondante puisque le contentieux est relativement restreint.

Elle se place sur le terrain de l'indépendance des pouvoirs entre eux et se prononce principalement sur l'indépendance de la justice et sur l'équité de la procédure. Elle se situe donc pour l'essentiel sur le plan de l'article 6 («*Droit à un procès équitable*»), mais aussi, bien que dans une moindre mesure, sur celui de l'article 5 («*Droit à la liberté et à la sûreté*»).

J'aurais pu traiter de l'indépendance du législatif à l'égard du judiciaire et de l'indépendance de l'exécutif à l'égard du judiciaire, deux vastes sujets ! Faute de temps, je me limiterai à deux points : l'indépendance du judiciaire à l'égard de l'exécutif et l'indépendance du judiciaire à l'égard du législatif.

## L'indépendance du judiciaire à l'égard de l'exécutif

À ce propos, on peut distinguer d'un côté les juridictions et de l'autre les procédures.

### A. Les juridictions

On a affaire tantôt à des juridictions que j'appellerai classiques, qui sont de véritables tribunaux au sens plein et ordinaire du terme, et puis des juridictions non classiques, c'est-à-dire des organes ou des institutions qui jouent néanmoins un rôle juridictionnel et qui vont souvent être contestés à Strasbourg.

#### 1. Les juridictions «classiques»

Il s'agit d'abord des juridictions pénales. À leur sujet, la principale question qui s'est posée à Strasbourg est celle de la présence

<sup>3</sup> *Matthews c. Royaume-Uni* (n° 24833/94), arrêt du 18 février 1999.

partielle ou totale de militaires dans les formations de jugement appelées à infliger des sanctions pénales.

Des centaines de requêtes ont mis en cause les cours de sûreté de l'État en Turquie, un héritage pesant du coup d'État militaire de 1980. Elles étaient appelées à juger de très nombreuses affaires puisqu'il s'agissait non seulement de tout ce qui concernait les atteintes à la sûreté de l'État au sens très large donc des infractions contre l'intégrité territoriale, l'ordre démocratique, etc. –, mais aussi le trafic d'armes et peut être encore davantage le trafic organisé de stupéfiants.

Alors, bien sûr, les premières affaires, les plus fréquentes, ont trait au séparatisme, principalement kurde. La première, *Incal*<sup>4</sup>, concernait un avocat qui était le dirigeant local d'un parti politique et qui s'est vu condamner par la Cour de sûreté de l'État d'Izmir à une peine assez lourde de prison pour propagande séparatiste. La Cour a jugé que la seule présence d'un juge militaire, aux côtés de deux juges civils, suffisait à jeter un doute sérieux sur l'indépendance et l'impartialité de cette juridiction répressive.

Et puis, il y a eu toute une série d'affaires, la Turquie ayant mis beaucoup de temps à comprendre la «leçon» de Strasbourg. Il lui a fallu des années avant de réformer son système, grâce à deux réformes de la Constitution (suppression du juge militaire, puis abolition des Cours de sûreté de l'État).

Il y a eu aussi la grande affaire *Öcalan*<sup>5</sup>, du nom du président du Parti des travailleurs du Kurdistan et donc principal dirigeant de ce mouvement séparatiste armé qui depuis des années poursuit des activités de guérilla dans le Sud-Est anatolien. Donc, Abdullah Öcalan avait été capturé au Kenya, puis jugé et condamné en Turquie par une Cour de sûreté de l'État. La Cour précise que «*la juridiction doit paraître indépendante des pouvoirs exécutifs ou législatifs dans chacune de ces trois phases de la procédure*», à savoir l'instruction, le procès et le verdict.

Ce qui est intéressant dans cette affaire, c'est qu'en cours de procès le juge militaire avait été remplacé par un autre juge, civil celui-là, lequel a validé tous les actes qui avaient été effectués avant sa venue. La Cour a toutefois estimé que «*le fait que le magistrat militaire ait participé, dans un procès contre un civil, à un acte de procédure faisant partie inhérente de l'instance prive l'ensemble*

<sup>4</sup> *Incal c. Turquie* (n° 22678/93), arrêt du 9 juin 1998.

<sup>5</sup> *Öcalan c. Turquie* (n° 46221/99), arrêt du 12 mai 2005.

*de la procédure de l'apparence d'avoir été menée par un tribunal indépendant et impartial».*

Autre exemple, lié au trafic organisé de stupéfiants. Ici encore la Cour condamne la Turquie pour cette présence d'un juge militaire aux côtés de deux juges civils<sup>6</sup>.

Puis, il y a des situations où les militaires composent à eux seuls toute la formation de jugement. Le cas s'est présenté avec le tribunal de l'état-major en Turquie. Un journaliste avait eu le malheur d'écrire un article qui a été jugé comme étant de la propagande contre le service militaire obligatoire<sup>7</sup>. La Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Pour les juridictions civiles aussi, la question de l'indépendance à l'égard de l'exécutif s'est posée, mais beaucoup moins souvent. Je songe notamment à une affaire polonaise, *Brudnicka*<sup>8</sup>, concernant une chambre maritime appelée à juger au civil les responsables d'un naufrage dramatique d'un ferry en mer Baltique, lors duquel de très nombreuses personnes avaient trouvé la mort. La Cour a condamné la Pologne parce que les membres de cette chambre maritime, c'est-à-dire le président et le vice-président, qui étaient pourtant des magistrats de carrière de l'ordre judiciaire, avaient été nommés et pouvaient être révoqués par le ministre de la Justice en accord avec le ministre de la Navigation. Elle a estimé qu'il y avait dès lors un lien de subordination hiérarchique, lequel jetait un doute sur l'indépendance et l'impartialité de la juridiction civile.

Une autre affaire civile également, même si s'il s'agit de militaires, en Ukraine, a donné lieu à un arrêt relativement isolé<sup>9</sup>. La Cour y a conclu que la dépendance administrative et matérielle de juges militaires, notamment à cause de leur logement fourni par l'armée, faisait douter de leur indépendance.

## 2. Les juridictions «non classiques»

Il s'agit là du cas le plus fréquent. Ce sont des juridictions qui le plus souvent sont qualifiées d'autorités administratives dans les différents États contractants, mais auxquelles la Cour reconnaît la qualité de «tribunal» en vertu du sens autonome, c'est-à-dire européen, des notions de la Convention.

<sup>6</sup> *Canevi et autres c. Turquie* (n° 40395/98), arrêt du 10 novembre 2004.

<sup>7</sup> *Ergin c. Turquie* (n° 47553/99), arrêt du 4 mai 2006.

<sup>8</sup> *Brudnicka et autres c. Pologne* (n° 54723/00), arrêt du 3 mars 2005.

<sup>9</sup> *Mirostchnik c. Ukraine* (n° 75804/01), arrêt du 27 novembre 2008.

En matière pénale, deux exemples, d'ailleurs fort différents, retiennent l'attention.

Tout d'abord, les comités des visiteurs de prisons en Grande-Bretagne ont été critiqués. La Cour a estimé malgré tout que le fait que leurs membres aient un mandat de seulement trois ans et qu'ils soient nommés par le ministre de l'Intérieur ne suffisait pas à jeter un doute sur leur indépendance<sup>10</sup>. Un arrêt donc un peu curieux, qui explique aussi que la brièveté de leur mandat se justifiait par l'absence de rémunération de ces juges. Ces comités jouaient pourtant un rôle important puisqu'ils avaient privé deux détenus, sanctionnés disciplinairement pour avoir participé à une mutinerie, de nombreux mois de remise de peine. Ils purgeaient des peines de dix et douze ans de prison respectivement.

Autre exemple, la Commission de police de la municipalité de Lausanne. Elle avait infligé une amende assez légère à une manifestante qui avait défilé dans les rues de la ville sans l'autorisation nécessaire. Dans ce cas<sup>11</sup>, la Cour se fonde sur le fait que cette Commission, composée d'un seul haut fonctionnaire de la police, ne pouvait pas paraître indépendante dès lors que ce dernier était intégré à une hiérarchie et pouvait être ultérieurement appelé à exercer d'autres fonctions.

En matière civile, on a à peu près le même cas de figure. L'Autriche en fournit de bons exemples, comme celui d'une autorité régionale des transactions immobilières au Tyrol<sup>12</sup>. Une Américaine souhaitait acquérir un terrain et s'est vu opposer une politique qui dans certains Länder autrichiens dont le Tyrol ne permet pas, au-delà d'un certain seuil, l'accès d'étrangers à la propriété foncière. La Cour a jugé que cette autorité régionale, composée d'une dizaine de membres, n'était pas un tribunal indépendant et impartial du fait qu'un de ses membres était sous l'autorité directe du contrôleur des transactions immobilières et était en même temps le rapporteur de l'autorité régionale.

Dans tous les cas que je viens d'évoquer, que ce soit en matière pénale ou en matière civile, il s'agit de décisions prises en première et dernière instance. En effet, à chaque fois la Cour a estimé que les différents recours nationaux disponibles ne permettaient pas de revoir sur le fond la décision rendue par ces institutions.

**10** *Campbell et Fell c. Royaume-Uni* (n° 7819/77 et 7878/77), arrêt du 28 juin 1984.

**11** *Belilos c. Suisse* (n° 10328/83), arrêt du 29 avril 1988.

**12** *Sramek c. Autriche* (n° 8790/79), arrêt du 22 octobre 1984.

## B. les procédures

### 1. Les procédures pénales

À ce sujet, deux questions se posent : celle de la privation de liberté et celle de l'instruction.

La privation de liberté revient à soulever un sujet qui fâche, celui du statut ou de la qualité du procureur : est-il un magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires, au sens de l'article 5 § 3 de la Convention ?

Dès 1979, la Cour a donné son point de vue en ne condamnant pas la Suisse à propos d'un procureur de district dans le canton de Zurich, élu au suffrage universel, donc par la population locale. Elle a estimé que ce magistrat remplissait les conditions d'indépendance, de procédure et de fond nécessaires, et précisé que l'indépendance en question était celle à l'égard de l'exécutif et des parties<sup>13</sup>.

Il y a eu ensuite toute une série d'affaires, concernant notamment la Pologne<sup>14</sup>, où la Cour n'a pas hésité à dire que les autorités de poursuite faisaient partie intégrante de la branche exécutive de l'État. Et puis, sont venus les arrêts *Moulin*<sup>15</sup> et autres que vous connaissez tous parfaitement.

Quant à l'instruction, elle a donné lieu à un arrêt très intéressant rendu contre la France, *Allenet de Ribemont*<sup>16</sup>, relatif à l'interprétation de l'article 6 § 2 de la Convention. La Cour y a posé le principe selon lequel une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner d'autres autorités publiques qu'un juge ou un tribunal. Lors d'une conférence de presse tenue avec le directeur de la police judiciaire et le chef de la brigade criminelle, le ministre de l'Intérieur avait présenté le requérant comme l'un des instigateurs, et donc le complice, de l'assassinat d'un ancien ministre.

### 2. Les procédures civiles

L'ingérence de l'exécutif dans des procédures civiles est rarement dénoncée à Strasbourg. On notera cependant un cas presque d'école, quasiment caricatural, celui de l'Ukraine il y a quelques années

<sup>13</sup> *Schiesser c. Suisse* (n° 7710/76), arrêt du 4 décembre 1979.

<sup>14</sup> *Niedbala c. Pologne* (n° 27915/95), arrêt du 4 juillet 2000, *Dacewicz c. Pologne* (n° 34611/97), arrêt du 2 juillet 2002, *Klamecki c. Pologne* (n° 2) (n° 31583/96), arrêt du 3 avril 2003, et *Jasinski c. Pologne* (n° 30865/96), arrêt du 20 décembre 2005.

<sup>15</sup> *Moulin c. France* (n° 37104/06), arrêt du 23 novembre 2010.

<sup>16</sup> *Allenet de Ribemont c. France* (n° 15175/89), arrêt du 10 février 1995.

avec l'affaire *Sovtransavto*<sup>17</sup>, qui porte sur une intervention directe et répétée du président de l'Ukraine dans une procédure judiciaire. Une grosse société russe de transports routiers basée à Moscou se plaignait d'avoir été spoliée par des Ukrainiens puisque, à la suite d'une série de démarches et de manœuvres, sa participation au capital de sa filiale ukrainienne était passée de 49 % à environ 12 %.

De fait, le président de l'Ukraine a pris sa plume à la suite d'interventions de parlementaires. Il a à deux reprises et officiellement écrit au président de la Cour suprême d'arbitrage, c'est-à-dire la juridiction commerciale suprême appelée à statuer sur l'affaire. Le président exhortant le haut magistrat à défendre les intérêts nationaux ukrainiens !

Il s'agit là d'un cas tout à fait exceptionnel puisqu'en général pour ne pas dire toujours les pressions et démarches de l'exécutif en direction des juges se font de la manière la plus discrète possible, on l'imagine.

## II. L'indépendance du judiciaire à l'égard du législatif

Dans ce domaine, il arrive que le Parlement prenne deux casquettes : une casquette tout à fait traditionnelle, archiconnue, celle de législateur, et puis une casquette un peu insolite, celle de juge.

### A. Le Parlement législateur

Pour le Parlement législateur, il s'agit pour l'essentiel des lois de validation, c'est-à-dire de lois qui vont permettre à l'État de s'immiscer dans une procédure judiciaire et d'y mettre un terme principalement pour sauvegarder des intérêts financiers de l'État.

En la matière, la jurisprudence apparaît fort équilibrée équilibrée puisque la Cour, d'un côté, reconnaît qu'il y a des lois prohibées auxquelles les États ne peuvent en aucun cas recourir et, de l'autre, admet qu'il puisse y avoir certaines lois autorisées.

#### 1. Les lois prohibées

En ce qui concerne les lois prohibées, trois États ont fait l'objet des foudres de Strasbourg.

Le premier a été la Grèce, avec le premier arrêt en la matière qui date de 1994 et concerne les *Raffineries grecques Stran et Stratia*

<sup>17</sup> *Sovtransvto Holding c. Ukraine* (n° 48553/99), arrêt du 25 juillet 2002. Voir aussi, mais à contrario, *Mosteanu et autres c. Roumanie* (n° 33176/96), arrêt du 26 novembre 2002.

*Andreadis*<sup>18</sup>. Dans cette affaire aux enjeux financiers considérables, il y avait eu une procédure d'arbitrage. Avant l'audience finale devant la Cour de cassation, les parties avaient reçu une copie de l'avis du juge rapporteur suggérant le rejet du pourvoi de l'État formé contre la sentence arbitrale, laquelle était en faveur des requérants. Le juge rapporteur a demandé le renvoi de l'affaire au motif qu'un projet de loi concernant cette affaire allait être discuté par le Parlement. Ce dernier est intervenu de toute urgence, de sorte que la loi, une fois adoptée, a rendu vain l'examen du pourvoi par la Cour de cassation. La Cour a affirmé que «*le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige*».

La Cour a récidivé dans l'affaire *Papageorgiou c. Grèce*<sup>19</sup>, et en a aussi profité pour enrichir sa jurisprudence. Elle a estimé qu'il ne fallait pas seulement prendre en compte l'effet produit par la loi, mais aussi la méthode suivie par l'exécutif et le moment de l'adoption de la loi.

La France a, elle aussi, été mise sur la sellette et a fait à diverses reprises l'objet de condamnations. Je vous renvoie à l'affaire *Zielinski et Pradal & Gonzalez et autres*<sup>20</sup>, dans laquelle la Cour s'est penchée pour la première fois sur une loi que le Conseil constitutionnel avait validée et qui a été attaquée à Strasbourg. Cela n'a pourtant pas arrêté le bras de la Cour. D'autant plus que dans une autre affaire, *Arnolin*<sup>21</sup>, la Cour a cru bon de préciser que cette sorte de feu vert donné par le Conseil constitutionnel ne suffisait pas à empêcher un constat de violation de la Convention. Ce qui est intéressant dans cette affaire Arnolin, c'est que la Cour dit que l'impérieux motif d'intérêt général financier, en l'occurrence ne permet pas à lui seul de justifier une intervention législative dans une procédure judiciaire en cours. Elle ajoute : «*Aucun élément ne vient étayer l'argument selon lequel l'impact aurait été d'une telle importance que l'équilibre du secteur de la santé et de la protection sociale aurait été mis en péril. Il n'est pas établi que pour leur survie, l'équilibre général du service public de la santé et de la protection*

**18** Raffineries grecques *Stran et Stratis Andreadis c. Grèce* (n° 13427/87), arrêt du 9 décembre 1994.

**19** *Papageorgiou c. Grèce* (n° 24628/94), arrêt du 22 octobre 1997.

**20** *Zielinski et Pradal & Gonzalez et autres c. France* (n° 24846/94 et 34165/96 à 34173/96), arrêt du 28 octobre 1999.

**21** *Arnolin et autres et 24 autres affaires c. France* (n° 20127/03), arrêt du 9 janvier 2007.

*sociale aurait été menacé.*» Ce qui a ensuite été confirmé dans l'affaire *SCM Scanner de l'Ouest lyonnais*<sup>22</sup>.

De même, l'Italie a eu quelques difficultés à Strasbourg. Le même principe a été posé par la Cour et a abouti à des constats de violation de l'article 6 § 1 de la Convention<sup>23</sup>.

Il est important de relever que, dans plusieurs de ces affaires, la Cour ne prend pas seulement en considération l'intervention législative dans une procédure à laquelle l'État au sens propre est partie. Elle tient également compte de procédures dans lesquelles ce sont des organismes financés ou contrôlés par l'État qui sont en cause, par exemple des caisses de sécurité sociale.

## 2. Les lois autorisées

En fait, certaines lois de validation sont autorisées. Et cela pour deux raisons.

La première, c'est de combler un vide juridique. Ainsi, dans l'affaire *OGIS-Institut Stanislas c. France*<sup>24</sup>, la Cour a trouvé conforme à la Convention le fait que l'État français ait refusé que les requérants bénéficient d'un effet d'aubaine à la suite de la carence du pouvoir réglementaire, consécutive à l'annulation d'un décret par le Conseil d'État. Même chose pour la Belgique, où le Parlement a légiféré pour remédier aux carences d'un arrêté royal<sup>25</sup>.

La seconde raison, c'est de faire prévaloir l'intention initiale du législateur. Tel a été le cas dans une affaire britannique *Building Societies*<sup>26</sup>, où la Cour a admis que la Chambre des communes adopte une législation rétroactive visant à éteindre des actions en restitution de sommes versées en application de dispositions fiscales invalidées.

## B. Le Parlement juge

Il s'agit là d'un point quelque peu insolite et rarement soulevé, avec deux exemples.

**22** *SCM Scanner de l'Ouest lyonnais et autres c. France* (n° 12106/03), arrêt du 21 juin 2007.

**23** *Maggio et autres c. Italie* (n° 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 et 56001/08), arrêt du 31 mai 2011, et *Arras et autres c. Italie* (n° 17972/07), arrêt du 14 février 2012.

**24** *OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X et Blanche de Castille c. France* (n° 42219/98 et 54563/00), arrêt du 27 mai 2004.

**25** *EEG-Slachthuis Verbist c. Belgique* (n° 60559/00), décision du 10 novembre 2005.

**26** *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni* (n° 21319/93, 21449/93 et 21675/93), arrêt du 23 octobre 1997.

D'abord pour les procédures pénales, au sens autonome de Strasbourg, l'affaire *Demicoli c. Malte*<sup>27</sup>. La Chambre des représentants maltaise avait prononcé une sanction pénale contre le rédacteur en chef d'un journal satirique qui avait osé ridiculiser deux membres de cette Chambre des représentants. La Cour a jugé, en se fondant sur la seule présence des députés en question lors du procès et de l'adoption de la peine, que la présence en question suffisait à entacher la procédure et donc qu'on ne pouvait pas considérer que la Chambre des représentants était une juridiction indépendante et impartiale.

Ensuite, en matière civile. Il s'agissait de la section juridictionnelle du bureau de la Chambre des députés italienne, à l'occasion de divers contentieux concernant des concours de recrutement d'assistants parlementaires ou aussi des contrats de travail avec certaines professions<sup>28</sup>. La Cour a estimé que la section juridictionnelle en question ne pouvait pas passer pour un tribunal indépendant et impartial, notamment parce qu'elle était entièrement composée de membres du bureau, compétent pour régler les principales questions administratives de la Chambre.

## Conclusion

Quelques mots de conclusion. Deux mots en fait : subsidiarité et rareté.

### A. *La subsidiarité*

La subsidiarité est le leitmotiv des conférences à haut niveau qui ont eu lieu ces dernières années à Interlaken, Izmir et Brighton concernant l'avenir de la Cour. Donc une obsession chez beaucoup de gouvernements en Europe, une obsession souvent justifiée, au point de faire figurer le mot dans le préambule de la Convention, avec le Protocole n° 15. Mais la jurisprudence de Strasbourg montre qu'en fait, malgré certaines craintes, il y a une sorte de carte blanche qui est donnée aux États, en tout cas pour organiser leurs institutions et organiser les rapports des institutions entre elles. La Cour manifeste dans ce domaine un grand respect des traditions nationales, des particularismes nationaux, aussi insolites et curieux qu'ils puissent paraître à certains égards.

La subsidiarité se reflète aussi dans le fait que la Cour laisse une grande liberté aux États condamnés même si le mot «condamnation»

<sup>27</sup> *Demicoli c. Malte* (n° 13057/87), arrêt du 27 août 1991.

<sup>28</sup> *Savino et autres c. Italie* (n° 17214/04, 20239/05 et 42113/04), arrêt du 28 avril 2009.

n'appartient pas au vocabulaire de Strasbourg pour exécuter correctement les arrêts constatant une ou plusieurs violations de la Convention. C'est la responsabilité internationale de l'État qui est en jeu à Strasbourg, et chaque fois la Cour tient compte de l'unité de l'État sans vouloir se mêler des différences qui peuvent exister entre les pouvoirs et les institutions. Elle s'abstient donc presque toujours de donner des directives ou des orientations à l'État condamné, avec deux exceptions assez importantes.

La première est celle des arrêts pilotes, où la Cour propose parfois des réformes législatives et donne ainsi des indications ou des directives à l'exécutif pour qu'elles soient menées à bien.

La seconde est celle de la réouverture de procédures judiciaires nationales, lorsque celles-ci ont été jugées inéquitables, ou que la juridiction de jugement n'a pas été considérée comme indépendante et impartiale.

À noter une curiosité, qui concerne les règlements amiables entérinés par la Cour et aboutissant à une radiation de l'affaire du rôle. En certaines occasions, la Cour se contente de l'engagement du gouvernement, donc de l'exécutif, de modifier la loi sans pour autant que ce dernier donne un délai précis ou indique des modalités précises. La Suède, il y a de nombreuses années, a été mise en grande difficulté, dans la mesure où l'engagement pris par le gouvernement suédois n'avait pas été tenu : celui de faire modifier par le Parlement le code judiciaire afin que soit assurée la comparution en chair et en os de la personne arrêtée devant un procureur<sup>29</sup>.

### *B. La rareté*

On peut être frappé par la rareté des contentieux à Strasbourg concernant la magistrature et les magistrats.

Cela vaut pour le mode de désignation des juges, même s'il y a eu certaines affaires à Strasbourg. Par exemple, le Danemark s'est vu critiquer pour le fait que, dans certaines circonstances, c'était le Parlement lui-même qui nommait des juges non professionnels pour siéger à la Haute Cour de justice, mais la requête a été déclarée irrecevable pour défaut manifeste de fondement<sup>30</sup>. La Finlande a aussi été attaquée, mais sans constat de violation, parce qu'un conseiller de cour d'appel pouvait en même temps conserver ses

<sup>29</sup> *Skoogström c. Suède* (n° 8582/79), arrêt du 2 octobre 1984.

<sup>30</sup> *Ninn-Hansen c. Danemark* (n° 28972/95), décision du 18 mai 1999.

fonctions de membre du Parlement<sup>31</sup>. Quant à Saint-Marin, où les magistrats sont élus par le Parlement, la Cour a considéré que ce seul fait ne saurait entacher leur indépendance<sup>32</sup>.

Quant aux conditions de déroulement des carrières, d'avancement, de cessation des fonctions, elles n'ont guère donné lieu à des requêtes à Strasbourg. Encore qu'une affaire doit préoccuper la Cour à l'heure actuelle : elle concerne la Hongrie, où une réforme constitutionnelle a entraîné l'«élimination» de trois cents juges, les plus âgés, puisqu'une loi a ramené de 70 à 62 ans l'âge de départ obligatoire à la retraite, décapitant ainsi les juridictions et les parquets du pays. Elle a aussi permis de se débarrasser du président de la Cour suprême, qui présidait en même temps le Conseil national de la justice, András Baka. Ce dernier, qui a été pendant dix-sept ans juge à Strasbourg, a d'ailleurs introduit une requête en 2012 pour contester cette mesure drastique.

Reste la question de la compétence non pas au sens juridique du terme, mais au sens technique, c'est-à-dire professionnel des membres des juridictions. Elle n'a pas encore été posée, malgré son évidente importance.

Et enfin, il y a la rareté du contentieux relatif aux ingérences de l'exécutif, avec pour raison principale l'immense difficulté, voire l'impossibilité, de fournir des preuves lorsqu'il n'existe aucun écrit ou enregistrement relatif à l'existence de pressions sur des juges.

**31** *Pabla Ky c. Finlande* (n° 47221/99), arrêt du 16 septembre 2003.

**32** *Filippini c. Saint-Marin* (n° 10526/02), décision du 26 août 2003.

## INTERVENTION DE M. JEAN MARC SAUVÉ, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT, PRÉSIDENT DU COMITÉ DE L'ARTICLE 255 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Penser la séparation des pouvoirs au sein de l'Union européenne relève presque de la gageure. Cela suppose en effet d'abandonner certains réflexes et cadres conceptuels et d'en revenir à l'idée simple selon laquelle, dans toute société démocratique, il convient que « *le pouvoir arrête le pouvoir*<sup>33</sup> ». Cette idée trouve différentes traductions selon les époques et les systèmes juridiques. Si elle inspire traditionnellement le droit constitutionnel des États, elle fonde également le système juridique de l'Union européenne. Toutefois, la séparation des pouvoirs y est envisagée de manière si originale qu'il faut éviter, en la matière, de céder au « *statomorphisme* », c'est-à-dire à la tentation d'appliquer les grilles de lecture ordinairement utilisées dans les cadres constitutionnels nationaux.

Car, contrairement à ce qui s'observe dans la plupart des États, la quête d'identification d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif se révèle vaine. Il ne faut pas s'en étonner et l'inverse reviendrait à nier les spécificités mêmes de l'ordre juridique de l'Union européenne. Le pouvoir y est en effet diffus, au point que l'on parle d'ailleurs plus volontiers de « fonctions » législatives et exécutives, partagées entre plusieurs institutions<sup>34</sup> qui se limitent réciproquement et s'équilibrent mutuellement : elles agissent, selon les termes des traités, dans la limite des compétences qui leur sont conférées, et pratiquent entre elles une « *coopération loyale*<sup>35</sup> ». Cette forme spécifique de séparation des pouvoirs « *se caractérise par une dissociation marquée entre l'organe et la fonction : aucun organe n'a une fonction exclusive, aucune fonction n'est exercée par un seul organe*<sup>36</sup> ». Elle est souvent qualifiée de « *collaboration fonctionnelle*<sup>37</sup> » et résulte de la nécessité de permettre

<sup>33</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XI, chapitre IV, 1748 : « *C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser (...) Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ».

<sup>34</sup> Aux termes de l'article 13 du Traité sur l'Union européenne, les institutions de l'Union sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes.

<sup>35</sup> Article 13 al. 2 TUE : « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ».

<sup>36</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 1998, p. 116.

<sup>37</sup> H. Oberdorff, « *La séparation des pouvoirs* », in J.-B. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p. 185.

la représentation de plusieurs légitimités au sein de l'Union : celle des États membres et de leurs gouvernements au sein du Conseil de l'Union et du Conseil européen, celle des peuples au sein du Parlement européen et celle de l'intérêt général de l'Union par la Commission européenne.

Mais l'originalité de cette forme de séparation des pouvoirs résulte également de la superposition d'une séparation horizontale, entre les organes de l'Union européenne, et d'une séparation verticale, entre l'Union et les États membres.

Compte tenu de la spécificité de l'organisation institutionnelle et des processus de décision au sein de l'Union européenne, compte tenu également du sujet du colloque de ce jour, qui nous invite à réfléchir sur la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs, mon intervention sera consacrée à la place du pouvoir judiciaire dans ce modèle singulier d'équilibre des pouvoirs dans l'Union. Place du pouvoir judiciaire dans ce système, non pas analysée aux côtés des deux autres pouvoirs, mais bien plutôt mise en lumière d'après les traits essentiels de la fonction juridictionnelle.

Dans le système original de pouvoirs mis en place au sein de l'Union européenne, le pouvoir judiciaire apparaît en effet comme le seul qui puisse être analysé à l'aune d'une vision stricte, ou plus exactement organique, de la séparation des pouvoirs. Indépendantes et impartiales, les juridictions de l'Union contrôlent la mise en œuvre de leurs compétences par les autres pouvoirs ; elles assurent le respect du principe de légalité au sein de l'ordre juridique de l'Union et elles disposent des pouvoirs appropriés à cette fin. Ces conditions sont essentielles au bon fonctionnement comme à la légitimité de la construction européenne ; elles sont aussi essentielles pour fonder tout pouvoir judiciaire.

Ce «pouvoir» n'existe pas originellement et ne constitue pas un donné. Il s'est peu à peu construit, ce qui implique d'en analyser l'édification progressive aussi bien que l'effectivité de ses conditions d'existence.

Plus spécifiquement, il convient de souligner que l'indépendance des juridictions européennes est en tous points assurée. Mais dans un cadre où «*les juges sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres*<sup>38</sup>», c'est-à-dire où le «cordon

<sup>38</sup> Article 19§1 du traité sur l'Union européenne.

ombilical»<sup>39</sup> entre les juges et les États demeure, certaines questions restaient néanmoins en suspens. C'est à celles-ci que tâche de répondre le comité créé par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>40</sup>, lui-même issu du traité de Lisbonne. Ce comité, depuis le début de ses travaux en mars 2010, veille à une prise en compte accrue non seulement de l'indépendance des candidats aux fonctions de juge, mais aussi de leurs compétences et de leurs capacités. En d'autres termes, le traité interpose entre les États et le système juridictionnel de l'Union un lieu d'évaluation indépendante et impartiale des aptitudes des candidats.

C'est donc progressivement qu'a émergé, au sein de l'Union européenne, un véritable «pouvoir judiciaire» (I), dont l'indépendance et la légitimité ont encore été renforcées avec la création du comité 255 (II).

## I. L'émergence progressive d'un véritable « pouvoir judiciaire » au sein de l'Union européenne

Les traités constitutifs confèrent à la Cour de justice de l'Union européenne un rôle majeur, qualifié par certains auteurs de «véritable pouvoir judiciaire», tant celui-ci contraste, en particulier, avec les solutions habituellement retenues en droit international<sup>41</sup>.

1°) La Cour de justice de l'Union européenne est tout d'abord l'interprète authentique des traités et la gardienne, aux côtés de la Commission, de leur mise en œuvre, puisqu'elle assure «*le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités*<sup>42</sup>». La Cour est aussi érigée par les traités en «institution» de l'Union européenne et, à ce titre, elle concourt à la promotion des valeurs de l'Union, à la poursuite de ses objectifs et au service de ses intérêts, ainsi qu'à la cohérence, à l'efficacité et à la continuité de ses politiques et de ses actions<sup>43</sup>.

La Cour de justice de l'Union européenne a pour mission d'assurer le respect des textes fondateurs et, plus généralement, l'application

**39** T. Georgopoulos, «La doctrine de séparation des pouvoirs dans le système institutionnel de l'Union européenne», in A. Pariente (dir.), *La séparation des pouvoirs; théorie contestée et pratique renouvelée*, p. 104.

**40** Ce comité sera dans la suite de ce texte dénommé comité 255.

**41** Ainsi, la Cour internationale de justice ne serait pour sa part qu'un simple «organe judiciaire» (G. Isaac et M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 10<sup>e</sup> éd., 2012, p. 349).

**42** Article 19 TUE.

**43** Aux termes de l'article 13 du Traité sur l'Union européenne, les institutions de l'Union sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes.

du droit de l'Union. Elle ne dispose certes à cette fin que d'une compétence d'attribution, le juge national ayant été institué comme juge de droit commun du droit de l'Union européenne<sup>44</sup>. Mais elle a interprété largement ses compétences<sup>45</sup> afin de garantir l'existence d'une « *communauté de droit*<sup>46</sup> », c'est-à-dire une communauté dans laquelle ni les États membres ni les institutions « *n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la Charte constitutionnelle de base qu'est le traité*<sup>47</sup> ». Sa compétence est en outre obligatoire, ce qui la distingue des autres juridictions internationales. Enfin, elle dispose des pouvoirs nécessaires pour assumer pleinement son rôle : ses arrêts sont revêtus d'un caractère exécutoire<sup>48</sup> et aussi bien les États membres que les institutions de l'Union sont tenus de prendre les mesures qu'exige leur exécution<sup>49</sup>.

La Cour de justice de l'Union européenne joue aussi un rôle central dans le fonctionnement des institutions de l'Union en garantissant, plus généralement, le bon équilibre entre celles-ci. Par ce biais, elle s'érige en gardienne d'une vision, non de séparation stricte, mais de collaboration fonctionnelle entre les pouvoirs. Elle veille, en particulier, à ce qu'une institution n'outrepasse pas ses compétences, en empiétant sur celles d'une autre institution ou celles des États membres. En estimant nécessaire, dans son arrêt *Les Verts c. Parlement européen*<sup>50</sup>, le contrôle des actes de cette institution afin d'éviter qu'elle n'empiète sur les pouvoirs des autres institutions, la Cour de justice se comporte ainsi « *en véritable Cour constitutionnelle chargée de veiller à l'équilibre constitutionnel au sein du système communautaire*<sup>51</sup> ».

2º) Les traités fondateurs confient donc à la Cour de justice un rôle très important dans le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne. Pour le mener à bien, elle a été conçue comme une institution organiquement indépendante.

Certes, d'autres institutions peuvent interférer dans son organisation. Le plus significatif est sans doute que si le statut de la Cour de justice

**44** Ce qui découle notamment de CJUE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77.

**45** Sur ces points, voir J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2012, p. 395 ; voir également ci-dessous.

**46** CJUE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement européen*, aff. 294/83.

**47** Même arrêt.

**48** Article 280 TFUE.

**49** Articles 260 et 266 TFUE.

**50** CJUE, 23 avril 1986, précité.

**51** M. Karpenschif, C. Nourissat, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, PUF, Thémis, 1<sup>ère</sup> éd., 2010, p. 123.

est fixé par un protocole annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil peuvent le modifier. De telles modifications ne peuvent toutefois intervenir que sur demande de la Cour elle-même ou sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour<sup>52</sup>. Certains éléments essentiels, relatifs au statut des juges et des avocats généraux, échappent en outre à toute possibilité de modification autrement que par la voie de l'amendement des traités : l'indépendance et l'impartialité de la Cour de justice et de ses membres sont ainsi pleinement garanties<sup>53</sup>.

Les interférences d'autres institutions dans le fonctionnement de la Cour de justice peuvent ne pas être marginales : il suffit de penser, par exemple, à la possibilité de créer des tribunaux spécialisés<sup>54</sup>. Elles demeurent toutefois toujours en dehors de la sphère juridictionnelle, c'est-à-dire de l'activité juridictionnelle à proprement parler.

La question de la nomination des juges de l'Union et du renouvellement de leur mandat constitue une autre sphère d'interférence, entre les États membres et les juridictions, sur laquelle je reviendrai.

Ces interférences ne mettent pas en danger la Cour de justice qui demeure, dans sa fonction juridictionnelle, pleinement indépendante et dispose des moyens nécessaires pour assurer la mission centrale qui lui est confiée. Les juges européens ont de surcroît pleinement assumé les prérogatives que leur confiaient les traités. Plus encore, ils ont dessiné, par construction jurisprudentielle, les contours d'une juridiction bénéficiant non seulement d'une autonomie renforcée, mais également d'une autorité incontestée.

3º) La Cour de justice s'est en effet érigée en «moteur de l'intégration européenne<sup>55</sup>». De manière prétorienne, elle a façonné, au-delà de ce qui pouvait être initialement attendu, «l'ordre juridique propre<sup>56</sup>» de l'Union européenne autour d'une idée-force, celle de l'approfondissement de l'intégration européenne.

La Cour de justice a ainsi, tout d'abord, profondément redéfini la façon dont est conçue la séparation verticale des pouvoirs, c'est-à-dire

<sup>52</sup> Article 281 TFUE.

<sup>53</sup> Même article.

<sup>54</sup> Création par le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative ordinaire, sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice ou sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission (article 257 TUE).

<sup>55</sup> E. von Bardeleben, F. Donnat, D. Siritzky, *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, La documentation française, 2012, p. 57.

<sup>56</sup> CJUE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64.

celle qui prévaut entre les États membres et l'Union européenne, dans le sens d'une intégration européenne sans cesse plus poussée. Les deux pierres angulaires en sont, bien entendu, l'effet direct et la primauté. Avec l'effet direct, la Cour reconnaît que si le droit de l'Union crée des charges dans le chef des particuliers, il engendre surtout « *des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique*<sup>57</sup> ». Les particuliers, en invoquant les droits qui leur sont conférés au cours d'un litige, deviennent comme des « *agents auxiliaires de la Communauté* », selon l'expression de Robert Lecourt<sup>58</sup>, qui permettent de faire prévaloir le droit de l'Union, même contre la volonté des États. Outre l'effet direct, la Cour de justice a aussi affirmé la primauté du droit de l'Union, qu'il soit primaire ou secondaire, sur le droit interne des États membres. Cette création jurisprudentielle, si audacieuse qu'elle fit l'effet d'un séisme, est acceptée et assumée, même si son articulation avec les normes constitutionnelles de certains États membres fait parfois débat, encore en 2013.

La Cour de justice, assumant un rôle de Cour suprême, s'est en outre inscrite comme la garante d'un équilibre institutionnel complexe. Elle l'a fait, tout d'abord, en affermissant les compétences de l'Union, notamment grâce à la théorie des compétences implicites : retenant une méthode téléologique d'interprétation des textes, selon laquelle les objectifs et buts fixés par les traités doivent servir d'inspiration, elle a permis d'étendre les compétences de l'Union<sup>59</sup>. Elle l'a surtout fait, dans le silence des traités, en faisant émerger les principes généraux du droit de l'Union européenne et en construisant, sur cette base, un véritable système de protection des droits fondamentaux. La valeur normative de ces droits est éminente : le principe selon lequel tous les actes de l'Union doivent respecter les droits fondamentaux figure, selon sa jurisprudence, au nombre des « *principes constitutionnels* » reconnus par les traités<sup>60</sup> et la Charte des droits fondamentaux est désormais « *érigée en instrument incontournable du contrôle de légalité*<sup>61</sup> ». L'action de l'Union et de ses États dans le champ de l'Union est donc entièrement soumise au respect de ces droits, sous le contrôle de la Cour de justice.

<sup>57</sup> CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62.

<sup>58</sup> R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruylants, 1976.

<sup>59</sup> Voir en particulier CJCE, 31 mars 1971, *Commission c. Conseil dit AETR*, aff. 22/70 ; CJCE, 13 septembre 2005, *Commission c. Conseil*, aff. C-176/03.

<sup>60</sup> CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation*, C-402/05 P et C-415/05 P.

<sup>61</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> mars 2011, *Association belge des consommateurs test-achats ASBL*, aff. C-236/09 ; L. Burgorgue-Larsen, « Quand la CJUE prend au sérieux la Charte des droits fondamentaux, le droit de l'Union est déclaré invalide », *A/DA*, 2011, p. 969.

C'est ainsi que, pour faire écho à l'intervention que vient de faire M. Vincent Berger, ancien jurisconsulte de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union a pu censurer, pour discrimination fondée sur l'âge, l'abaissement drastique de la limite d'âge des juges de la République de Hongrie, à contre-courant complet du relèvement des limites d'âge dans ce pays<sup>62</sup>. Ce faisant, la Cour a apporté indirectement une éminente contribution à la sauvegarde de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs en Hongrie.

En prenant appui sur les textes existants pour s'ériger en véritable Cour suprême, en jouant le rôle de moteur de l'intégration européenne et de promoteur des droits fondamentaux, la Cour de justice de l'Union européenne s'est pas à pas construite comme un «pouvoir» à part entière dans les institutions de l'Union européenne. Dans ce cadre demeurait un angle mort : la nomination des juges de l'Union d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Le comité de l'article 255 du TFUE a été conçu comme un moyen d'y répondre et, par conséquent, de contribuer à affirmer la place d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial dans l'Union européenne.

## II. Le comité 255 renforce encore l'indépendance et la légitimité du pouvoir judiciaire au sein de l'Union européenne.

Afin de présenter brièvement le comité 255 et ses apports dans l'affermissement du pouvoir judiciaire au sein de l'Union européenne, j'évoquerai la composition de ce comité, son fonctionnement, son rôle et les évolutions éventuelles de celui-ci. Mais tout d'abord, et pour donner un peu de perspective, il faut brièvement répondre à une première interrogation.

1°) En matière de nomination des juges, d'où venait-on ? Le système qui a existé jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne reposait exclusivement, dans son principe, mais aussi sa mise en œuvre, sur la confiance mutuelle. Chaque État, au moment de la nomination d'un juge, était porté à faire confiance à l'État présentant le candidat et, dans les faits, il s'interdisait de porter une appréciation négative sur sa proposition. Si, en droit, les nominations procédaient d'un commun accord des gouvernements des États membres, tout se passait en définitive comme si la nomination d'un juge dépendait

**62** CJUE, 6 novembre 2012, *Commission c. Hongrie*, aff. C-286/12.

uniquement de la volonté d'un seul gouvernement, celui de l'État membre de qui émanait la proposition.

De ce système, le principe de la nomination d'un commun accord par les gouvernements des États membres a été conservé. En revanche a été prévue la consultation d'un comité qui donne un avis, favorable ou défavorable, sur l'adéquation du candidat proposé à l'exercice des fonctions auxquelles il postule, pour éclairer le choix des gouvernements des États, avant que ceux-ci ne procèdent à la nomination.

2°) Comment ce comité est-il composé ? Il compte sept membres. Ceux-ci sont choisis, aux termes du traité, parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union, au nombre de deux dans le comité actuel, parmi les membres des juridictions nationales suprêmes ou les juristes possédant des compétences notoires. Les membres du comité sont nommés par le Conseil des ministres de l'Union, l'un sur proposition du Parlement européen, les six autres sur proposition du président de la Cour de justice.

Tel que le comité a été institué par le TFUE et la décision du Conseil de l'Union relative à ses règles de fonctionnement du 25 février 2010, et tel qu'il a été composé lors de son premier mandat (2010-2014)<sup>63</sup>, avec des membres originaires de toutes les régions d'Europe, le comité a disposé d'une connaissance approfondie des systèmes juridiques des États membres, comme des missions, enjeux et conditions concrètes de fonctionnement des juridictions européennes et nationales. Cette diversité et cette représentativité ont constitué un atout précieux pour l'exercice de sa mission, comme l'ont été les compétences et les expériences propres de ses membres.

3°) Comment fonctionne le comité 255 ?

Le comité est chargé d'émettre un avis, qui est motivé, à destination des gouvernements des États membres, sur l'adéquation d'une candidature à des fonctions spécifiques, celles de juge ou d'avocat général à la Cour de justice, ou celles de juge au Tribunal de l'Union européenne.

À cette fin, le comité met en œuvre une procédure qui permet un examen approfondi des candidatures. Il dispose, en particulier, de pouvoirs d'instruction lui permettant de remplir pleinement sa mission. Principalement, il demande aux gouvernements la

<sup>63</sup> Décision 2010/125/UE du Conseil du 25 février 2010 portant désignation des membres du comité prévu à l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

transmission d'explications quant à la procédure nationale de sélection du candidat et quant aux motivations de sa proposition. Les dossiers de candidature doivent en outre comporter, en plus d'un *curriculum vitae*, la liste des publications des candidats ou de certaines de celles-ci et une lettre de motivation. Le comité se réserve également de prendre en considération toute information publiquement disponible ou qui lui serait soumise, après avoir, le cas échéant, procédé à un débat contradictoire avec le candidat et /ou l'État qui l'a présenté.

Le point clé de l'instruction menée par le comité est une audition non publique dont le comité a fixé la durée à une heure, qui fait une large place aux questions posées par ses membres. Cet exercice est indispensable pour que le comité se forge, au-delà des pièces du dossier, une conviction sur l'aptitude du candidat à exercer les fonctions auxquelles il postule. Aux termes des règles de fonctionnement du comité, une telle audition n'a toutefois lieu que pour les nouveaux candidats et non pour les juges sollicitant le renouvellement de leur mandat.

Outre ses méthodes de travail et conditions pratiques de fonctionnement, le comité, se fondant sur les stipulations du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a été conduit à préciser les critères d'évaluation des candidats. L'examen de deux critères celui des capacités juridiques et celui de l'expérience professionnelle (niveau, durée, diversité) du candidat permet au comité d'apprécier si celui-ci dispose des capacités nécessaires pour exercer de hautes ou de très hautes fonctions juridictionnelles ou si ses capacités en font un jurisconsulte présentant des compétences notoires, au sens des dispositions des articles 253 et 254 du TFUE. Le comité examine aussi l'aptitude du candidat à exercer les fonctions de juge ainsi que ses connaissances linguistiques et sa capacité à travailler dans un environnement multinational dans lequel sont représentées plusieurs traditions juridiques. Le comité porte enfin une attention particulière aux garanties d'indépendance et d'impartialité offertes par le candidat.

En précisant chacun de ces critères, qui résultent directement du TFUE ou qui s'en déduisent, et en veillant à l'évaluation effective des candidatures à l'aune de ceux-ci, le comité s'est attaché, par touches discrètes, à dessiner le portrait de ce que doit être un bon juge et, en particulier, un bon juge de l'Union européenne. Il l'a fait avec une très vive conscience de la responsabilité qui lui incombaient vis-à-vis du système juridique de l'Union et dans un réel consensus sur l'exercice de sa mission, qui a sans peine transcendé

les différences de nationalité, de culture, de systèmes juridiques et d'expériences professionnelles de ses membres. Ce consensus, profond et non pas minimaliste, s'est manifesté aussi bien dans la définition des critères d'examen des candidatures que, sauf rare exception, dans l'évaluation concrète des candidats.

#### 4°) Comment évaluer le rôle du comité 255 ?

Il faut bien saisir, en premier lieu, que le rôle du comité est limité. Celui-ci, en particulier, n'a vocation à se substituer aux États membres, ni dans la présentation des candidats ni dans la nomination des juges. La première appartient à chaque État pris séparément. La seconde leur incombe collectivement. Le comité ne se prononce pas non plus sur le choix des États de ne pas renouveler le mandat d'un juge arrivant à expiration. En outre, il n'émet qu'un simple avis, non contraignant pour les États. Cet avis porte, en l'état actuel des textes, sur une seule candidature par poste à pourvoir : le comité ne dispose par conséquent pas d'une quelconque possibilité de classer des candidatures multiples. Enfin, l'avis rendu n'est pas public. Cette absence de publicité résulte aussi bien des règles de fonctionnement du comité que des normes de l'Union en matière de protection des données personnelles qui, telles qu'interprétées par la Cour de justice, rendraient très problématique une plus grande transparence des travaux du comité.

Il serait toutefois erroné de déduire de l'absence de publicité des avis et de leur nature simplement consultative que ceux-ci n'ont qu'une influence réduite. Ces avis sont tout d'abord revêtus d'une certaine autorité morale qui, au fil des ans, est probablement devenue une autorité morale certaine. Mais surtout, l'absence de force contraignante des avis est largement compensée par l'architecture du processus de nomination. Le principe étant celui de la nomination d'un commun accord, c'est-à-dire à l'unanimité, il faut et il suffit qu'un seul État s'oppose à une nomination pour qu'il y soit fait échec. Par conséquent, il faudrait, pour passer outre à un avis défavorable du comité, que la totalité des États s'accorde pour ce faire. Une telle unanimité ne s'est bien sûr jamais rencontrée pour prendre une direction opposée à celle proposée par le comité<sup>64</sup>, en particulier chaque fois que son avis a été défavorable, ce qui a été le cas pour près de 22 % des candidatures à un premier mandat. Et l'on mesure qu'il serait extrêmement difficile qu'il en aille ainsi.

<sup>64</sup> Lorsqu'un avis défavorable a été émis, les candidatures présentées ont en règle générale été retirées par les États qui les avaient présentées. Dans un cas, les États réunis en conférence intergouvernementale ont constaté l'absence de consensus sur la candidature présentée.

Le mécanisme de nomination des juges de l'Union confère donc une force particulière aux avis du comité, qui aurait été beaucoup plus réduite si, après avis du comité, les juges avaient été nommés ou élus par le Conseil ou le Parlement européen à la majorité. En d'autres termes, la procédure suivie confère aux avis du comité une force comparable à celle d'un avis conforme.

Le comité 255, auquel le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a reconnu un rôle en apparence limité, a donc permis d'ouvrir une brèche majeure dans le dispositif qui a prévalu jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2009, selon lequel les États membres de l'Union étaient seuls responsables de la nomination des juges. En permettant de renforcer les garanties d'impartialité et d'indépendance dans le processus de nomination, en contrôlant l'adéquation des compétences des candidats à l'exercice des fonctions de juge de l'Union, le comité contribue à affirmer l'autorité et l'indépendance des juridictions de l'Union comme leur légitimité. Il œuvre ainsi, à son échelle, en faveur du renforcement de la séparation des pouvoirs au sein de l'Union. La situation antérieure exposait en effet à un risque de critique sur les capacités ou sur les motifs réels de la présentation de certains candidats, tous appelés à devenir juges sans aucun filtrage ni aucune évaluation impartiale, du moins au niveau de l'Union européenne. Ce risque, fût-il purement virtuel, était de nature à jeter une ombre sur le système juridictionnel de l'Union. L'action du comité 255 permet de le réduire considérablement. Certes, un autre risque n'a pas totalement disparu : celui qu'un État membre s'oppose au renouvellement du mandat d'un juge pour de pures raisons politiques ou de convenance qui, au demeurant, n'ont pas à être exposées. Ce problème réel ne peut être surmonté par le comité, même si, dans les faits, il a pu arriver que l'avis défavorable émis sur une nouvelle candidature, jugée sans doute plus idoine par un État membre que celle du juge sortant, conduise finalement cet État à revenir sur son projet initial de non-renouvellement. Une réponse durable à cette difficulté pourrait résider dans l'allongement de la durée du mandat qui pourrait passer de six à douze ans, par exemple assorti de son non-renouvellement.

##### 5°) Le rôle du comité est-il amené à évoluer ?

Deux évolutions principales pourraient, à terme plus ou moins rapproché, avoir une incidence sur le rôle du comité 255.

La première est l'augmentation du nombre des juges du Tribunal de l'Union européenne. Cette évolution, évoquée depuis plusieurs années, pourrait conduire, en fonction des modalités retenues, à ce que la nomination des juges additionnels soit prononcée à

l'issue d'une procédure fondée sur un appel public à candidatures et l'évaluation du mérite des candidats, car chaque État pourrait difficilement dans ce scénario disposer d'un juge supplémentaire. Le comité pourrait dès lors se voir confier un rôle d'évaluation et de classement de candidats en fonction de leurs compétences et de leurs capacités.

La seconde évolution notable résulterait, à la suite de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la nécessité de désigner un juge de l'Union comme membre de la Cour européenne des droits de l'homme. Là aussi, le rôle du comité pourrait être de proposer, après un appel à candidatures et une évaluation de celles-ci, un classement qui se fonderait essentiellement sur le mérite et qui permettrait aux gouvernements des États membres de dresser la liste de trois noms qui est requise dans le cadre du processus de sélection des juges de Strasbourg.

Ces deux évolutions reviendraient, en définitive, à renforcer le rôle joué par le comité 255 dans l'affermissement de l'indépendance et de la légitimité du pouvoir judiciaire au sein de l'Union européenne.

Il est quelque peu paradoxal de constater, plus d'un demi-siècle après la création de la Cour de justice des Communautés européennes, qu'une « *heureuse contingence historique*<sup>65</sup> » a conduit à l'émergence d'un véritable pouvoir judiciaire au sein de l'Union européenne. Il n'était en effet pas prévu, lors des prémisses de la construction européenne, de doter l'organisation commune d'une quelconque organisation juridictionnelle propre : les ébauches de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 ont d'abord envisagé le recours à la Cour internationale de justice et la déclaration elle-même se bornait à mentionner que devraient être prises des « dispositions appropriées [pour assurer] les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité<sup>66</sup> ». Rapidement, toutefois, le choix fut fait de confier à une juridiction propre et autonome le jugement des litiges relatifs à la Ceca puis autres aux Communautés européennes. C'est ainsi qu'est née la Cour de justice des Communautés.

Cette naissance presque accidentelle ne laissait pas présager l'émergence rapide et la consolidation progressive d'un pouvoir judiciaire au sein de l'Union européenne : l'indépendance comme l'impartialité des juridictions européennes ne peuvent aujourd'hui

<sup>65</sup> E. von Bardeleben, F. Donnat, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 9.

<sup>66</sup> *Ibid.*

être mises en doute ; les juridictions de l'Union remplissent des missions fondamentales au service du maintien et du perfectionnement d'une communauté de droit et elles disposent, pour ce faire, de pouvoirs les plus étendus.

Le comité 255, sorte de Conseil supérieur de justice *light* ou *a minima*, n'a pas révolutionné cette construction : il n'en a ni le mandat, ni les moyens, ni les pouvoirs. Il exerce toutefois pleinement la responsabilité qui lui incombe et il contribue, dans les limites de son office, à affirmer l'indépendance et la légitimité des juridictions européennes dans la séparation horizontale et verticale des pouvoirs au sein de l'Union. L'action du comité porte donc bien plus loin que la modestie apparente de ses pouvoirs ne le laisserait supposer.

## INTERVENTION DE M. MIGUEL CARMONA RUANO, MEMBRE DU CONSEIL GÉNÉRAL DU POUVOIR JUDICIAIRE, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES RELATIONS INTERNATIONALES – ESPAGNE

### Origines

#### *1. La justice sous le franquisme*

Afin de comprendre la situation actuelle du gouvernement de la justice en Espagne, il est nécessaire de mentionner, ne serait-ce que brièvement, les antécédents immédiats, situés dans la période franquiste, car les constituants de 1978 visaient justement à éviter les maux précédents.

La dictature de Franco, comme tout système totalitaire, avait vocation à s'approprier tout le pouvoir. Même les «lois fondamentales» du régime proclamaient ouvertement que la structure politique de l'État était «l'unité du pouvoir et la diversité des fonctions» : dans la philosophie du régime, la Justice, à laquelle était refusée la qualité de «pouvoir», était une des «fonctions» de ce pouvoir unique.

Cet objectif de concentrer tout le pouvoir entre les mains du *caudillo* et de son parti unique, le *Movimiento Nacional*, était atteint, dans le domaine de la justice, en assurant d'une part le contrôle des juges et en réservant, d'autre part, toutes les décisions «politiquement sensibles» à des tribunaux particulièrement sûrs.

Il faut dire, cependant, que ce contrôle politique direct n'était effectif que dans la mesure où les intérêts politiques du régime (ou personnels de ses proches) étaient en jeu. En dehors de ces «cas critiques», la justice quotidienne était relativement indépendante, exercée par des juges professionnels, avec une tradition bureaucratique, bien qu'idéologiquement ancrée dans les conceptions morales et politiques servant de soutien au régime et marquant la législation applicable.

#### *2. Les dernières années du régime et la naissance de l'idée d'autonomie*

Mais finalement, la Justice (et cela était à prévoir) n'était pas non plus si éloignée de la société. Au cours des années 1960, et plus fortement au cours des années 1970, la dissidence grandissait et les structures judiciaires n'étaient pas étrangères à cette mobilisation sociale.

C'est ainsi qu'au-dedans de la justice même, mais aussi, et plus fortement, au sein de la société, s'est formé l'objectif de doter l'Espagne d'un système légal démocratique comparable à celui de ses voisins européens. Parmi ces derniers, l'Italie représentait le modèle le plus suggestif, en raison de sa proche parenté en termes de langue, culture et mode de vie, ainsi que pour le soutien exprès qu'elle a prêté aux forces démocratiques dont la présence dans la société espagnole allait en augmentant. La France, dont la culture et les institutions nous étaient bien connues, représentait également un modèle à suivre.

Mais ce n'était pas uniquement une question de proximité. Les organisations judiciaires italienne et française, et particulièrement le *Consiglio Superiore della Magistratura* et le Conseil supérieur de la magistrature, composés à la fois de magistrats et autres juristes, paraissaient être les systèmes les plus appropriés pour renforcer l'indépendance judiciaire via la création d'une institution autonome, qui prendrait les décisions relatives au statut personnel des juges, évitant ainsi toute interférence politique directe, tout en assurant l'équilibre avec la responsabilité politique légitime des institutions représentatives de la souveraineté nationale.

C'est ainsi que les constituants qui voulaient, à la fois garantir dans la Loi suprême les principes fondamentaux de l'unité et l'exclusivité de la juridiction, la stricte limitation du rôle des tribunaux militaires, l'interdiction des tribunaux spéciaux ou les normes basiques de la procédure (juge impartial, pré-détermination légale, droit de défense, présomption d'innocence, etc.), incluaient dans le débat constitutionnel l'établissement d'un Conseil du pouvoir judiciaire suivant le modèle italien. La « révolution des Œillets » au Portugal et sa constitution de 1976, prévoyant également un *Conselho da Magistratura*, créé en 1977, ont été le déclencheur final.

C'est ainsi, qu'après les premières élections générales, la Constitution espagnole, approuvée en 1978, comporte dans son article 122.2 le texte suivant :

*«Le Conseil général du pouvoir judiciaire est l'organe de gouvernement de ce dernier. La loi organique définira son statut, le régime des incompatibilités de ses membres et leurs fonctions, en particulier en ce qui concerne les nominations, les promotions, les inspections et le régime disciplinaire».*

Permettez-moi de souligner la similitude de ces circonstances politiques de rétablissement d'un régime démocratique, à la suite d'une étape dictatoriale, qui se sont produites dans les années 40

du siècle passé, à la fin de la II<sup>e</sup> guerre mondiale, en France et en Italie, puis, dans les années 70 dans la péninsule ibérique, et qui se sont également répétées dans les années 90 dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale, au sein desquels se sont aussi constitués des conseils de justice (la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la Bulgarie, ...).

## **II. Le Conseil général du pouvoir judiciaire**

### *1. Le modèle espagnol d'autonomie*

Le Conseil espagnol n'est cependant pas un calque des modèles italien et français, d'ailleurs bien différents entre eux. Compte tenu de la jeunesse de la démocratie qu'ils construisaient, les rédacteurs de la Constitution ont été plus audacieux et sont allés plus loin dans la conception de l'autonomie.

Comme en Italie, le Conseil espagnol est composé majoritairement de magistrats (12, sur 20 membres), mais contrairement à ce modèle, il ne contient pas de membres *ex officio*, comme le Procureur général. De plus, alors qu'en Italie – tout comme en France auparavant – le Conseil est présidé par le Président de la République, montrant ainsi le caractère politique de l'institution, son équivalent espagnol est présidé par un 21<sup>e</sup> membre, choisi par le Conseil lui-même et qui préside simultanément la Cour suprême, faisant ainsi ressortir son autonomie. En outre, le Conseil, comme indiqué dans le texte retranscrit, n'est pas défini uniquement par ses fonctions, mais génériquement comme «l'organe de gouvernement» du pouvoir judiciaire.

### *2. Fonctions du Conseil*

Malgré tout, la définition de son rôle ne s'est pas faite sans heurts ; elle a été marquée dès le début par la tension existante entre un organe globalement perçu comme étant une institution de garantie institutionnelle de l'indépendance, et un organe plus large, de plein gouvernement de la Justice. L'expression légale «*La Loi organique définira (...) leurs fonctions, en particulier en ce qui concerne les nominations, les promotions, les inspections et le régime disciplinaire*» laisse la réponse ouverte en quête d'un consensus différencié à sa concrétisation à travers une loi organique, dont l'approbation exige une majorité renforcée.

Malheureusement, ce consensus n'a toujours pas été trouvé, et c'est ainsi que les lois successives de 1980, 1985 et 1994, ayant tour à tour élargi ou réduit le domaine de compétence du Conseil, sont

un bon exemple de cette tension. D'une certaine façon, cependant, la définition initiale (« *Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire est l'organe de gouvernement* ») possède sans aucun doute une force d'expansion qui a marqué le développement de cette institution.

La réforme de la Loi Organique, approuvée en 2001 grâce au consensus existant entre les principales forces politiques, semblait marquer une certaine pacification. Conformément à ses dispositions, aujourd'hui en vigueur<sup>67</sup>, les fonctions du *Consejo General del Poder Judicial* peuvent être classifiées de la façon suivante :

a. Fonctions déterminées par la Constitution :

- nomination du Président de la Cour suprême, qui à son tour, comme indiqué, préside le Conseil ;
- nomination de deux des douze magistrats de la Cour constitutionnelle ;
- avis simple sur la nomination du Procureur général de l'État ;
- inspection des tribunaux ;
- nomination initiale de juges et magistrats, nominations ultérieures, promotions et mutations ;
- formation tant initiale que continue ;
- détachement et suspension de fonction et retraite des juges et magistrats ;
- exercice du pouvoir disciplinaire sur les juges et magistrats ;
- en règle générale, toutes les décisions relatives au statut personnel des juges et magistrats (congés avec ou sans solde, vacances, situations administratives, etc.).

b. Fonctions non strictement définies par la Constitution, mais incluses implicitement :

- autoréglementation de sa propre structure administrative ;
- nomination du personnel au service du Conseil (parmi les membres de la carrière judiciaire et de la fonction publique) ;
- administration et gestion de son budget, approuvé globalement par les *Cortes Generales*.

c. Fonctions définies par la Loi organique du pouvoir judiciaire

- Avis simple sur toutes les normes légales devant être approuvées par les *Cortes Generales*, et par les Parlements des Communautés autonomes relatives aux matières suivantes :
  - . organisation judiciaire,
  - . établissement et modification des tribunaux,

<sup>67</sup> Il faut souligner que cette intervention eut lieu avant l'entrée en vigueur de la Loi Organique 4/2013, de 28 juin, de modification du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.

- . statut des juges et fonctionnaires judiciaires,
  - . lois de procédure,
  - . lois affectant les droits de l'homme ainsi que leur protection devant les tribunaux,
  - . lois pénales,
  - . lois pénitentiaires.
- Pouvoir réglementaire dans un nombre varié de matières, parmi lesquelles :
    - . statut des juges et magistrats (dans la partie non réservée à la loi),
    - . formation initiale et continue, et école judiciaire,
    - . normes de gouvernement interne des tribunaux et d'attribution des affaires,
    - . fonctionnement des tribunaux (publicité des horaires de fonctionnement et des heures d'audience, approbation des systèmes informatiques et des logiciels utilisés par les tribunaux, protection des données personnelles),
    - . nomination de juges de paix,
    - . inspection et contrôle de l'activité des tribunaux,
    - . coopération judiciaire.
- Statistique judiciaire.
  - Documentation et publication de jugements et ordonnances.

Conséquence logique de cette large compétence, le Conseil est obligé d'élaborer un rapport annuel de ses activités ainsi que des activités et du fonctionnement des organes judiciaires, que le Président présente et expose devant les *Cortes Generales*.

Le *Consejo General del Poder Judicial* est donc, on peut le dire, un Conseil «fort<sup>68</sup>», avec une compétence générale sur le gouvernement de la justice, à l'exception de tout ce qui concerne la gestion économique et la fourniture des moyens des tribunaux, qui relève de la compétence du ministère de la Justice ou des départements de justice des Communautés autonomes.

Il faut préciser qu'une très récente et dernière (à ce jour) réforme, datant de mai 2013, cette fois approuvée sans consensus par la majorité absolue du Parti populaire, a marqué un nouveau point d'inflexion en réduisant significativement les fonctions du nouveau Conseil, au bénéfice du ministère de la Justice.

**68** Voir note précédente

### *3. Composition du Conseil*

La décision politique de conférer au Conseil général du pouvoir judiciaire ce rôle crucial « d'organe de gouvernement du pouvoir judiciaire » a eu une répercussion directe sur les difficultés qui sont apparues relativement à la question de sa composition, question dont la réponse a également été différée par les constituants à un consensus à atteindre lors de l'adoption de la loi organique.

Si nous nous intéressons au texte constitutionnel (art. 122.3), il dispose que :

*Le Conseil général du pouvoir judiciaire sera formé par le président du Tribunal suprême qui le présidera et par vingt membres nommés par le Roi pour une période de cinq ans : douze de ces membres seront choisis parmi des juges et des magistrats de toutes les catégories judiciaires, conformément aux dispositions de la loi organique, quatre sur proposition du Congrès des députés et quatre sur celle du Sénat. Dans les deux cas, ils seront élus à la majorité des trois cinquièmes des membres parmi des avocats et autres juristes dont la compétence est reconnue et qui exercent leur profession depuis plus de quinze ans.*

Comme nous pouvons le constater, les modalités de désignation des huit « avocats et autres juristes » sont clairement définies : quatre d'entre eux sont désignés par le congrès des députés, et les quatre autres par le Sénat, dans les deux cas, à majorité renforcée, afin d'assurer un consensus dans leur désignation. Mais en ce qui concerne les douze premiers membres, les membres judiciaires, la Constitution n'offre pas de solution définitive et laisse ouverte la définition des modalités de leur désignation (« *conformément aux dispositions de la Loi organique* »), avec pour seule condition que ces douze membres soient « *juges et magistrats de toutes les catégories judiciaires* » et après que les constituants aient rejeté expressément des propositions d'amendement visant à indiquer que les membres judiciaires seraient « élus ».

La préposition « *parmi* », utilisée par la Constitution, a donné lieu à une controverse qui accompagne le Conseil depuis ses débuts, et particulièrement depuis sa réforme par la Loi organique du pouvoir judiciaire, en 1985.

Les détails de cette controverse, loin d'être grammaticale, imposent une explication sur les particularités de la transition qui s'est produite en Espagne entre la dictature et la démocratie.

Après la mort du dictateur en 1975, une partie du *Movimiento Nacional* (le parti unique) a commencé à s'orienter vers un changement politique qui, suivant son souhait et dans la mesure du possible, serait ainsi contrôlé. Mais la porte, une fois entrouverte, a permis l'avènement d'une société qui n'acceptait rien d'autre qu'une démocratie normalisée, et c'est ainsi qu'a démarré un processus accéléré de transition qui a mené aux élections générales de 1977 et à la promulgation de la Constitution en vigueur, de 1978. Cependant, cette fin négociée de la dictature a également eu des coûts, dont le plus important était le maintien de tous les appareils de l'État, hérités du passé. En Espagne, la fin de la dictature n'a été accompagnée d'aucun type d'épuration : ni dans l'armée, dont l'esprit et même les symboles étaient encore ceux des vainqueurs de la guerre civile (le retrait des portraits représentant Franco a pris des années), ni dans l'administration publique, ni bien évidemment dans la magistrature. Tant la Cour suprême que les présidents de tous les tribunaux, comme finalement toute la hiérarchie judiciaire, sont restés les mêmes.

Dans ce climat politique, les premières tentatives effectuées par des juges, procureurs et greffiers pour promouvoir des associations professionnelles judiciaires dans une société démocratique normalisée se sont heurtées à l'opposition active du gouvernement, qui voyait dans ces associations une menace, et qui a même imposé un article spécifique dans la Constitution, l'article 127, qui conduit à ne tolérer uniquement que la constitution d'associations dans les conditions prévues par la loi.

De cette façon, une fois promulguée la Constitution, une association générale de juges a été créée, la *Asociación Profesional de la Magistratura* (APM), dont la vocation était d'intégrer tous les juges souhaitant s'associer, et qui a effectivement obtenu l'affiliation d'une grande partie d'entre eux. Cependant, au sein de la majorité de ses membres qui, pour des raisons de génération, étaient des juges nommés dans les années 50 et 60, a commencé à naître une sorte de méfiance envers ceux qui étaient perçus comme « politisés », maladie contre laquelle eux se considéraient comme vaccinés.

Je vous prie de m'excuser pour ce préambule, mais il me semblait nécessaire afin d'expliquer les particularités et la composition du premier Conseil général du pouvoir judiciaire ainsi que les vicissitudes successives concernant sa composition.

La méfiance précitée de la plupart des juges membres de l'association était objectivement partagée par un gouvernement qui comptait, à son tour, sur une majorité politique plutôt tournée vers la droite

qui a remporté les élections de 1977 et qui était composée d'un nombre non négligeable d'anciens franquistes qui, pour éloigner les éventuelles mauvaises influences potentielles a approuvé une première loi organique en 1980, imposant des restrictions calculées. Ainsi, ont été imposés : un nombre minimum de membres nécessaires pour former une association (éitant ainsi le risque de l'éventuelle apparition d'une autre association minoritaire), des conditions cumulatives pour présenter sa candidature au conseil, dont les 12 membres magistrats, bien qu'élus par leurs pairs, restaient ainsi entre les mains de l'association unique que la loi favorisait. En dernier lieu, un système de vote majoritaire permettait à la majorité de pouvoir imposer tous ses candidats, ce qui a été le cas, rompant par là même le pacte interne passé au sein de l'association pour former la liste de candidats.

Les effets pervers de ces dispositions légales ont été mis en évidence lorsque les élections de 1982 ont entraîné un changement de la majorité politique et l'arrivée au pouvoir du parti socialiste, en l'occurrence, le PSOE : les membres laïcs du conseil proches de la précédente majorité politique ont constitué avec les douze membres judiciaires un bloc compact qui a commencé à se comporter comme une force d'opposition politique active vis-à-vis du nouveau gouvernement.

Dans ce climat, deux faits ont marqué les événements postérieurs. En premier lieu, les tensions avérées au sein de l'association en 1984 ont rendu impossible le maintien d'un modèle qui aurait pu être similaire au modèle italien : une association professionnelle unique avec différents courants d'opinions en son sein. Ainsi donc, une partie des juges ont quitté l'*Asociación Profesional de la Magistratura* pour créer deux autres associations : *Jueces para la Democracia* et *Francisco de Vitoria*. À partir de ce moment, le modèle associatif espagnol est devenu pluriel, composé de plusieurs associations qui ont d'ailleurs été dernièrement complétées par l'apparition d'une quatrième association, *Foro Judicial Independiente*.

En deuxième lieu, le parti socialiste, le PSOE qui gouvernait à cette période, face au dilemme constitué par le choix entre maintenir le système en introduisant quelques changements évidents tels que le vote proportionnel, et essayer d'accélérer le processus de démocratisation de l'organisation judiciaire, a opté pour cette dernière solution. Ainsi, avant la fin du mandat quinquennal du premier conseil, il a introduit dans le texte de la loi organique du pouvoir judiciaire qui était en cours de discussion au parlement, un nouveau système de nomination des membres. Dans la nouvelle loi,

les dispositions constitutionnelles établissant que les 12 membres judiciaires devaient être nommés par le roi «parmi» (rappelons la formulation) des *juges et des magistrats*, ont été interprétées comme une exigence : ces douze membres devraient désormais impérativement être des juges ou des magistrats de n'importe quelle catégorie. Une fois cette condition satisfaite, il appartenait aux *Cortes Generales* (le parlement espagnol) de nommer les vingt membres : le Congrès devant en nommer dix et le Sénat dix autres. Chaque chambre devait ainsi nommer six juges et quatre avocats ou d'autres juristes, dans les deux cas avec la majorité renforcée des trois cinquièmes exigée par la Constitution.

Cette réforme législative a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle qui a finalement débouté les demandeurs indiquant que le texte littéral de la Constitution permettait cette interprétation. Cependant, dans son arrêt, la cour mettait en garde contre l'éventuel risque d'un système de quotas dans lequel la nomination des membres du conseil ne serait finalement pas le résultat d'un consensus concernant des personnes «aux compétences établies», acceptées par une large majorité des parlementaires, mais le résultat d'une répartition des nominations entre les partis représentés au Parlement, plus ou moins, proportionnelle à leur poids respectif. Cette opinion des magistrats constitutionnels s'est avérée prophétique : de fait, les nominations qui se sont succédées depuis 1985, avec des majorités parlementaires différentes, ont toutes été conformes à ce système de quotas qui semble être du goût de tous les partis mais qui a été énergiquement rejeté par la plupart des associations judiciaires, notamment, par l'*Asociación Profesional de la Magistratura*, toujours majoritaire bien qu'aujourd'hui cette majorité soit fortement contestée.

La réforme de la loi organique de 2001, précédée du «Pacte d'État pour la réforme de la justice» conclu entre les deux grands partis, le PP qui était alors au pouvoir (dont le programme électoral incluait le retour au système d'élections pour la nomination des douze membres judiciaires), et le PSOE, a mis en place un système intermédiaire, resté en vigueur jusqu'en 2013 et qui visait à établir un équilibre. La nomination de ces douze membres effectuée par le Congrès et le Sénat devait impérativement se faire sur une liste de trente-six candidats proposés par les associations judiciaires proportionnellement à leur représentativité ou par des juges non associés devant bénéficier d'un nombre déterminé de parainnages de leurs collègues. Le système permettait ainsi une forme de sélection négative : les personnes qui n'auraient pas bénéficié

du soutien de leurs collègues, associés ou non, ne pourraient pas être nommées... du moins comme un des membres judiciaires.

Le nouveau système semblait avoir apaisé la dispute politique relative à la composition du Conseil mais il s'est montré inefficace pour venir à bout du système de quotas et de ses effets pernicieux. De fait, les nominations qui ont suivi la réforme législative ont respecté la répartition par quotas, les seules limites ayant été celles relatives aux candidats proposés.

Mais, indépendamment de cette question relative au mode d'élection des membres judiciaires, l'exigence constitutionnelle d'une majorité renforcée a mis en évidence les risques de blocage du renouvellement des membres du Conseil par le parti qui, au vu de la composition des *Cortes Generales*, y aurait avantage. Ainsi, le Conseil dont le mandat quinquennal était achevé en 2007, a poursuivi ses activités jusqu'au mois de septembre 2008.

Néanmoins en 2013, une nouvelle réforme de la loi organique du pouvoir judiciaire, approuvée par les seuls voix du Parti Populaire (ayant la majorité absolue après les élections de 2011), a modifié une nouvelle fois le système de nomination des membres, permettant aux *Cortes Generales* de nommer les 20 membres du Conseil, magistrats ou laïcs, sans que le nombre de candidats soit contraint dans les limites antérieures, de façon à ce que tous les magistrats puissent se porter candidat avec comme seule condition d'être soutenu par une association professionnelle ou par 25 collègues au minimum. C'est ainsi qu'il y a eu récemment 54 candidats pour les 12 postes judiciaires.

Cette dernière modification s'est accompagnée d'une forte réduction des compétences du Conseil, en particulier de ses facultés d'auto-organisation, qui est, de fait, devenu l'auxiliaire du Ministère de la Justice, institution détentrice du dernier mot dans bien des matières qui auparavant étaient entièrement décidées par le Conseil lui-même.

### III. – L'autogouvernement interne des tribunaux

L'autogouvernement de l'organisation judiciaire en Espagne n'est pas limité au seul Conseil Général du pouvoir judiciaire (CGPJ).

Ce dernier suit en grande partie notre tradition de gouvernement interne des tribunaux. En effet, tant à la Cour suprême qu'à l'Audience nationale ou dans chacune des dix-sept cours supérieures de Justice (une pour chaque Communauté autonome), il existe une *chambre du gouvernement* comportant les présidents des différentes chambres et, dans le cas des cours supérieures, les présidents des

Audiences provinciales (cours d'appel) et les doyens des juges des grandes villes, et dont la composition est complétée par le même nombre de juges élus par les membres du tribunal ou par ceux affectés sur le territoire de la Communauté autonome.

La compétence de ces chambres du gouvernement inclut, entre autres, le règlement intérieur, le système de répartition des affaires ou la nomination des juges de paix et des juges remplaçants ou suppléants. Par ailleurs, elles ont aussi des compétences en matière disciplinaire concernant les infractions mineures et élaborent les rapports qui leur sont demandés. En outre, dans le cas des cours supérieures de Justice, elles se chargent des relations avec la Communauté autonome qui, dans notre système de répartition territoriale des compétences est l'institution qui est chargée d'assurer la dotation en personnels et en matériels des tribunaux.

À l'instar du CGPJ, les chambres du gouvernement doivent aussi établir un rapport annuel retracant leur activité propre mais également le fonctionnement des tribunaux qu'elles administrent ou situés dans leur ressort, en proposant, le cas échéant, des solutions aux problèmes identifiés.

En dernier lieu, chaque tribunal et cour a un président nommé par le CGPJ pour une période de cinq ans. Le président qui est chargé du bon fonctionnement quotidien de l'institution, a également des fonctions juridictionnelles. Pour leur part, les juges de première instance dont le siège se trouve dans la même ville choisissent un doyen parmi eux. Dans les villes de taille importante, le doyen est déchargé de ses activités juridictionnelles. Dans les juridictions ayant moins de dix juges, le doyen est tout simplement celui qui a le plus d'ancienneté. Parmi ses attributions figurent la résolution des problèmes pouvant se poser en matière de répartition des affaires, conformément aux règles approuvées par la chambre du gouvernement, ou le bon fonctionnement des services communs.

## **IV. – Jugement critique**

### *1. – Les fonctions du CGPJ et l'indépendance judiciaire en Espagne*

Avec ces clairs obscur, et malgré les critiques qui peuvent être émises concernant le système, le fait est que le CGPJ a joué un rôle important et positif en Espagne.

La seule existence d'un organe constitutionnel ne faisant pas partie de l'exécutif et doté des compétences de gouvernement du pouvoir judiciaire a créé une dynamique propre et a favorisé une gestion

autonome qui ne répond pas mécaniquement aux attentes de la majorité politique de chaque moment.

Le rôle du Conseil a été particulièrement important dans le domaine de la formation. En effet, depuis le début des années 90, nous disposons d'un ambitieux programme de formation continue. En 1997, après qu'une réforme de la Loi organique lui a attribué cette compétence, a été créée à Barcelone l'École judiciaire. La création de cette école qui dépend du Conseil a marqué un tournant dans la formation initiale des nouveaux juges qui, pour la première fois, ont pu disposer d'un vaste et rigoureux programme, parfaitement intégré dans le processus de sélection. De nos jours, plus de la moitié des un peu plus de 5000 juges espagnols sont passés par l'École judiciaire préalablement à leur première nomination. L'École espagnole fait partie du réseau européen, ainsi que de la *Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales*, réseau ibéro-américain d'écoles judiciaires, dans la création duquel le Conseil espagnol a joué un rôle important.

Existe également un centre de documentation judiciaire de plus en plus efficace, dépendant du Conseil et qui met à la disposition des juges espagnols une base de données contenant toutes la législation et complétée de plus de six millions d'arrêts : ceux émanant de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et des organes collégiaux. Le centre facilite aussi la consultation des articles de revues et d'autres matériels juridiques et a mis en place un portail ouvert au public.

D'autres compétences ont aussi été exercées de façon positive. Une récente enquête d'opinion conduite auprès des juges sur le service d'inspection a mis en lumière une appréciation positive de celui-ci et l'opinion selon laquelle ce service est perçu plus comme une aide capable de détecter à temps certains dysfonctionnements et de contribuer à apporter des solutions, que comme un contrôle. Le fait est que son fonctionnement s'est nettement amélioré et que, de nos jours, il est non seulement raisonnablement suffisant, mais il respecte pleinement l'indépendance judiciaire.

De façon particulière, en dépit de, et avec toutes ses déficiences, l'autogouvernement a favorisé une solide culture d'indépendance chez les juges espagnols qui, à notre avis, disposent de garanties législatives effectives pour l'exercer.

## *2. – Le rôle du Conseil et des associations judiciaires*

En guise de conclusion, j'aimerais évoquer certaines idées concernant la fonction de ce type d'institutions.

Comme le montre la petite histoire du Conseil espagnol, une institution de ce type peut apporter un équilibre, adapté au contexte de chaque pays, entre deux pôles : un « organe indépendant » auquel sont attribuées les décisions portant sur la carrière professionnelle des juges ou un véritable organe de gouvernement non seulement de la profession mais aussi de l'ensemble du pouvoir judiciaire et même du management économique des tribunaux.

Aujourd'hui, la mise en place de Conseils auxquels est confiée l'adoption de toutes les décisions relatives à la gestion de la « carrière judiciaire » constitue un modèle en expansion en Europe et, au-delà, dans le monde entier, et ce même lorsqu'il ne s'agit pas d'un organe de « gouvernement » comme c'est le cas en Espagne, mais simplement d'un organe de garantie de l'indépendance.

Toutefois, ce modèle n'est pas exempt de tensions. L'avis n° 10 du Conseil consultatif des juges européens met en garde contre le risque que les Conseils de justice puissent être affectés par des politisations partisanes, le corporatisme ou les influences associatives ou même amicales. Ce sont justement ce type de tensions qui n'ont pas été totalement écartées dans le Conseil espagnol. Peut-être la clef pourrait-elle venir de ce que notre conseil n'est pas seulement l'autorité envisagée dans les années 1990, mais un « organe de gouvernement » qui, en tant que responsable du fonctionnement de la justice dans son ensemble, doit en conséquence se trouver, selon certaines conceptions politiques, dans un rapport plus proche avec la souveraineté nationale, voire avec le parlement qui la représente.

Mais, somme toute, nous connaissons un système de gouvernement autonome du pouvoir judiciaire qui, bien que toujours soumis à débat, a prouvé son efficacité pour garantir l'indépendance et également pour assurer le fonctionnement correct de la justice espagnole, capable malgré ses déficiences d'accomplir ses fonctions.

## INTERVENTION DE M. MICHELE VIETTI, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE – ITALIE

### Quels pouvoirs pour les conseils de justice ?

Cette conférence de célébration du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature, après notre dernière réunion qui a eu lieu il y a deux ans, scelle nos relations et représente une autre formidable occasion d'échange de connaissances.

Et il n'y a rien de plus précieux pour la collaboration internationale.

Au préalable, j'aborderai le thème de cette conférence par un aperçu de notre système de procédure pénale, qui est essentiel pour la compréhension du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature que j'ai l'honneur de présider au nom du Président de la République.

L'Italie a changé son code de procédure pénale le 22 septembre 1988.

Nous sommes passés d'un modèle essentiellement « inquisitoire » à un modèle essentiellement « accusatoire ».

Les principales innovations du nouveau code de procédure pénale sont représentées par :

- la disparition du juge d'instruction ;
- l'introduction du principe du procès équitable ;
- l'introduction d'une procédure « orale » qui se déroule à l'audience publique ;
- la garantie de la « cross-examination » ;
- l'introduction de procédures alternatives au procès public ;
- l'introduction de juges de proximité ;
- l'augmentation massive de droits de la défense.

Bien qu'il ait été intéressé par des nouveautés très importantes et radicales, notre système est encore fondé sur le principe de la légalité des poursuites, selon lequel le procureur est tenu, si l'enquête préliminaire établit certains soupçons, de poursuivre le suspect. Le procès doit, dans ce système, être conduit à terme, même si des éléments nouveaux pourraient motiver l'abandon des poursuites. Enfin, le procureur n'a alors d'autre choix que de réclamer un non-lieu, la décision appartenant aux seuls juges.

Le ratio de ce principe se reconduit à trois différentes valeurs de nature constitutionnelle : le principe d'égalité, le principe de légalité, le principe de l'indépendance externe, dit aussi de l'indépendance

institutionnelle du ministère public, qui est le titulaire exclusif de l'action pénale.

Il est évident que ce principe doit se confronter à des raisons pratiques qui nous contraignent à un débat concernant l'actuelle et concrète possibilité de déclencher un grand nombre de poursuites et, par conséquent, de faire face à un grand nombre de procédures.

À ce propos, les considérations d'un magistrat français me reviennent à l'esprit<sup>69</sup> : « *Aujourd'hui se dégage un nouveau modèle de justice, la justice managériale, qui se caractérise par un nouveau vocabulaire : maîtrise des coûts, indicateurs de performance, évacuation des flux, réduction des délais, généralisation du traitement en temps réel des affaires pénales, etc.* »

Ce nouveau modèle de justice implique *a fortiori* de remarquables conséquences sur la légalité des poursuites.

Mais venons à la magistrature, qui, selon la Constitution, représente un ordre autonome et indépendant de tout autre pouvoir (principe consacré dans l'art. 104).

L'autonomie et l'indépendance de la magistrature sont devenues, à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, le cœur du débat entre un système judiciaire distinct et indépendant et un pouvoir judiciaire en quelque sorte lié au pouvoir politique.

Selon l'enseignement de Montesquieu, qui peut encore être considéré comme la principale source d'inspiration de la théorie libérale de la nécessité de séparer la souveraineté des différents pouvoirs, il faudrait reconnaître la pleine autonomie du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif pour garantir effectivement la liberté des citoyens.

En effet, si les juges appelés à appliquer la loi sans être en mesure d'en « *modérer la force ni la rigueur* » avaient aussi le pouvoir de légiférer ou d'administrer la communauté, il n'y aurait plus eu de place pour la liberté, car des organes judiciaires allaient devenir les législateurs de l'affaire, en vertu d'une force « *énorme et oppressive* ».

Au niveau d'une analyse historique, le principe de séparation des pouvoirs n'a jamais été pleinement mis en œuvre dans les États de la démocratie libérale ; néanmoins, l'affirmation de ce principe dans les Constitutions a provoqué l'émergence progressive des formes de garantie de l'indépendance du judiciaire, fondée sur l'hypothèse

<sup>69</sup> Antoine Garapon, *La Raison du moindre État – Le Néolibéralisme et la Justice*, Odile Jacob, 2010, p. 46.

selon laquelle il ne peut y avoir de liberté où il y a confusion entre ceux qui font les lois, ceux qui les appliquent et ceux qui jugent.

Il est donc clair que le débat sur l'autonomie gouvernementale à reconnaître aux magistrats perd, dans cette perspective, son caractère technique, qui reste vague sur le fond, et acquiert une signification éminemment « politique », en investissant le réseau des relations entre les pouvoirs de l'État.

S'il est vrai, alors, que l'autonomie de l'ordre judiciaire est assurée par la structure de son organisation, on ne peut pas oublier, en revanche, que l'organisation de la juridiction n'ait pas un rôle accessoire dans l'activité des juges et des procureurs, mais qu'elle y exerce une grande influence et, à certains égards, arrive à la modeler.

En effet, la discipline qui règle l'accès à la magistrature, la carrière, le système des infractions disciplinaires ainsi que l'organisation interne des bureaux finissent inévitablement par influer sur l'exercice même de la juridiction et sur son résultat final.

L'organisation juridictionnelle a donc une importance constitutionnelle cruciale, puisque c'est à elle de mettre en œuvre dans la réalité quotidienne la garantie d'indépendance « de tout autre pouvoir » reconnu à la justice par la Charte des droits fondamentaux.

Ladite autonomie est réalisée à l'égard du pouvoir exécutif, car l'indépendance de la magistrature serait compromise si les dispositions concernant l'avancement dans la carrière des magistrats et, plus en général, leur statut étaient du ressort du pouvoir exécutif.

Cela explique pourquoi la Constitution a attribué à un organe de gouvernement autonome l'administration du personnel de la magistrature : mutations, promotions, affectations des fonctions et mesures disciplinaires (art. 105).

Le Conseil supérieur de la magistrature est donc le garant de l'autonomie et de l'indépendance de la magistrature.

Son autonomie se réalise également à l'égard du pouvoir législatif, dans le sens que les juges ne sont soumis qu'à la loi (art. 101).

Son indépendance se réfère à l'aspect fonctionnel de l'activité juridictionnelle. Elle ne concerne pas l'ordre dans son ensemble garanti grâce à son autonomie, mais le juge, au moment de l'exercice de la juridiction.

Cette indépendance dérive d'un autre principe constitutionnel, l'assujettissement du juge seulement à la loi, qui réalise le rapport de dérivation de la juridiction de la souveraineté populaire.

Dans notre système de justice, les principes d'indépendance et d'autonomie des juges revêtent une grande importance. Cette importance dérive d'une exigence conceptuelle ainsi que d'une exigence historique.

En ce qui concerne la première, il faut tenir compte du fait que l'Italie fait partie des systèmes de *civil law*.

On peut dire, de manière très approximative, que, dans ces systèmes, la loi et précisément celle qui, dans le procès, ressort comme règle de jugement pour résoudre le cas est établie par d'autres organes de l'État, le plus souvent par le Parlement, parfois par le gouvernement, aujourd'hui aussi par les autorités territoriales mineures, tandis que les juges l'appliquent. Cela signifie que les juges ne participent au processus de formation du droit que de manière indirecte.

Cela est un principe de la démocratie que les règles juridiques émanent d'autorités représentatives, c'est-à-dire que périodiquement elles sont soumises à l'approbation et à la désapprobation du vote populaire.

Cet agencement conceptuel a permis de faire des juges les titulaires d'une fonction publique à exercer sous forme astreignante. D'où la conviction qu'ils peuvent être recrutés par concours, avoir une fonction d'employés de l'État et n'être assujettis à aucun contrôle sur le fond de leurs actes, qui est préalablement fixé par la loi.

D'où, encore, la nécessité qu'indépendance et autonomie soient garanties aux juges, parce que dans l'exercice de leur fonction ils doivent non seulement être, mais aussi apparaître, comme des tiers impartiaux. Ces caractéristiques d'être à la fois des tiers et des impartiaux permettent même justement de distinguer les juges des autres organismes qui exercent des fonctions étatiques différentes.

En ce qui concerne la seconde raison, c'est-à-dire la *raison historique*, il faut souligner que l'organisation actuelle de notre système a pris forme, après la Seconde Guerre mondiale, étant basée sur la Constitution républicaine, dont l'inspiration démocratique est à l'opposé du régime fasciste autoritaire qui la précédait.

Par le passé, en effet, il y avait eu abus, dans la gestion de la justice, relié à trois facteurs : a) les limitations du droit d'agir en justice ; b) les pressions *ab externo* sur la magistrature ; c) la création de juges spéciaux.

Il est bien évident que, quand elle a refondé l'État, notre Charte constitutionnelle, qui a célébré en 2008 les soixante premières

années de son existence, s'est efforcée avec une attention toute particulière d'éviter que de tels abus et déviations ne se répètent.

L'indépendance et l'autonomie « de tout autre pouvoir » attribuées à l'ordre judiciaire sont des principes que la Constitution, en harmonie avec notre ancienne culture juridique, reconnaît également au ministère public (art. 107 et 112), notamment lorsqu'est prévu le caractère obligatoire des poursuites.

De même que les juges, le ministère public est constamment soumis à la surveillance du CSM ; à travers l'unité du CSM, il est ramené au rôle de garant de la primauté du droit et partage avec le juge la culture de la juridiction, du professionnalisme, de la formation, de l'éthique.

En dehors de ce circuit, le ministère public risquerait, chez nous, d'être conditionné si j'ai bien compris le professeur Gicquel par la logique de la contingence politique, au moins à long terme, De même, tôt ou tard, le problème de son contrôle serait inscrit à l'ordre du jour.

Évidemment, cela signifie que le PM doit être conscient de cette fonction de garant de la légalité, aussi bien au cours de l'enquête et dans les relations avec la police judiciaire, que dans l'exercice des poursuites.

Je suis convaincu que l'aptitude du ministère public à respecter la loi et les garanties des citoyens est accrue par le partage avec les magistrats du siège de ce patrimoine, de la culture commune de la juridiction.

Je sais bien qu'aucun système n'est dépourvu de limites, et le système italien ne fait pas exception.

Cependant, je crois que le système que la Constitution italienne a bâti est, dans son ensemble, efficace et mérite d'être défendu.

En particulier, je pense que toute modification au principe de la légalité de poursuite, bien que proposée par plusieurs éminents juristes et, également, par les représentants du monde de la politique aurait une forte incidence sur l'architecture globale de la loi fondamentale.

On va souligner, à ce propos, que la Cour constitutionnelle a, à plusieurs reprises, clairement noté que « la légalité de poursuites a été constitutionnellement établie comme un élément qui contribue à assurer, d'une part, l'indépendance du ministère public dans l'exercice de sa fonction et, d'autre part, l'égalité de tous les citoyens

devant la loi pénale, de sorte que le titulaire de l'action n'a « aucune marge d'appréciation dans l'accomplissement de ce devoir social ».

Il faut, donc, satisfaire, en même temps, le respect de la loi et l'égalité, ce qui devient difficile si l'autorité qui est titulaire de la poursuite est soumise à d'autres pouvoirs : c'est pour cette raison que la Cour constitutionnelle a affirmé, il y a désormais quarante ans, que les magistrats du parquet occupent une position d'indépendance institutionnelle à l'égard de tout autre pouvoir, qui ne repose pas sur des intérêts particuliers, mais a pour seule tâche la protection du respect général de la loi.

Cependant, je crois qu'il devrait être plus fortement mis l'accent, en général, sur le rôle de la juridiction.

La juridiction appartient à un corps de magistrats à qui la Constitution confie consciemment la fonction la plus haute, celle d'incarner le visage même de la primauté du droit et de rendre les formules de droit source de la protection effective des biens et des intérêts et moyen de protection des classes sociales les plus faibles.

Il s'agit d'une fonction essentielle et constante, qui représente une véritable garantie de cohésion sociale et qui ne connaît pas de substitut.

On ne pourrait pas concevoir la paix sociale sans la justice, ainsi qu'on ne saurait imaginer une forme d'organisation sociale en dehors des règles et des instruments qui l'amènent à être obligatoire.

La magistrature est le garant de cette cohabitation et de cette continuité.

Le pouvoir judiciaire est attribué à des juges et des procureurs et il les distingue des autres formes de manifestation autoritaire du pouvoir de l'État, car leur activité est régie par un principe d'*impartialité* et par un caractère de *neutralité*.

L'*impartialité*, tout d'abord, où demeurent la justification des pouvoirs de la magistrature et de ses prérogatives et la racine de son autorité, qui est infirmée si les actes de juges et procureurs sont perçus comme l'expression d'une fonction qui n'est pas inspirée par l'évaluation équitable des faits et l'application fidèle de la loi.

Quant à la *neutralité*, le pouvoir judiciaire ne peut pas être « neutre » dans le sens de « bouche de la loi ».

En effet, la « neutralité » rêvée par Montesquieu et John Marshall, l'intellectuel qui a élaboré les théories reçues par la Cour suprême américaine du XIX<sup>e</sup> siècle, est devenue franchement anachronique en

présence de l'État « interventionniste » de notre siècle, qui produit, avec un rythme frénétique, des règles qui se chevauchent dans la confusion et souvent en conflit les unes avec les autres, et où l'interprète ne peut plus faire de choix dépourvus de signification politique.

La plupart des États ont, d'ailleurs, adopté des Constitutions écrites, riches en formules réglementaires génériques et élastiques, dont l'interprétation et l'application sont directement influencées par des options culturelles précises et, au sens le plus large, politiques.

Le législateur constituant a établi, afin de rendre effectives les garanties d'autonomie et d'indépendance, que la magistrature ne soit pas administrée par des organes qui appartiennent au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif et il a institué pour cela le Conseil supérieur de la magistrature.

Le CSM, avec l'autorité qui lui vient du double rôle de gardien des valeurs et des préceptes constitutionnels, dont est titulaire le Président de la République qui est placé à son sommet, a un rôle institutionnel important, qui joue avec force et sans timidité dans la conscience qu'il ne peut y avoir de véritable indépendance de l'ordre judiciaire si le gouvernement autonome de juges et de procureurs n'est pas garanti d'une façon adéquate.

Le CSM est en vérité *l'organe du gouvernement autonome de la magistrature ordinaire chargé du recrutement, des affectations et des mutations, de l'avancement de carrière des magistrats et des mesures disciplinaires prises à leur encontre* (cf. art. 105).

Les magistrats jouissent également de la garantie de l'inamovibilité. En effet, l'indépendance du juge pourrait être gravement compromise s'il pouvait être dispensé de service ou muté d'un siège à l'autre.

Afin d'éviter cela, la Constitution prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature détienne le pouvoir exclusif de délibérer la suspension, la destitution et la mutation du magistrat avec son consentement ou pour les raisons (et avec les garanties de défense) prévues par la loi régissant le système judiciaire.

Il reste donc confirmé, encore une fois, que le rôle conçu pour le CSM a caractérisé l'expérience italienne, en la différenciant, à certains égards, des modèles d'organisation judiciaire courants d'autres pays européens.

La mutation est émanée à l'issue d'une procédure de concours parmi les postulants, ouverte au moment de la publication des sièges vacants, qui comprend un classement qui tient compte des

mérites, de l'ancienneté, des motifs liés à la famille ou à la santé et, pour les postes de direction, surtout des attitudes. Les cas où une affectation ou un déplacement d'office sont exceptionnellement autorisés sont formels.

La Constitution (art. 104) prévoit que le CSM soit composé de trois membres de droit : le Président de la République, par qui il est aussi présidé, le président de la Cour de cassation et le procureur général auprès de la Cour de cassation.

En ce qui concerne les membres qui sont élus, la Constitution n'en indique pas le nombre, mais elle spécifie qu'ils sont élus à raison des deux tiers par tous les magistrats ordinaires parmi les représentants des différentes catégories des magistrats de carrière et pour un tiers par le Parlement, réuni en séance conjointe, parmi les professeurs d'université titulaires de chaires de droit et les avocats justifiant d'au moins quinze ans de profession.

Ça, c'est le résultat d'un long débat au moment de la rédaction et de l'approbation de la Constitution.

D'une part, il y avait des membres de l'assemblée constituante qui croyaient qu'il était nécessaire d'attribuer au pouvoir judiciaire l'autonomie pleine, afin d'en exclure toute forme de conditionnement ou d'interférence externe de nature politique et de réaliser l'égalité concrète et effective de tous les citoyens devant la justice. Pour cette raison, il fallait donc reconnaître à la magistrature le pouvoir de se gouverner au moyen d'un organe composé uniquement de représentants élus par le même ordre.

D'autre part, on soutenait qu'afin d'assurer l'unité de la structure de l'État il y avait besoin de formes de liaison entre la magistrature et les autres branches de l'État et, notamment, d'introduire un contrôle sur l'ordre judiciaire exercé par des représentants élus directement par le peuple souverain.

Le but d'assurer la coordination institutionnelle entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs fut finalement garanti grâce à la présence des «laïcs», choisis par le Parlement non comme l'expression d'un parti politique, mais plutôt pour leur préparation en matière de justice.

De cette façon, on a essayé d'éviter l'ingérence politique dans la gouvernance du système judiciaire et, en une fois, un dangereux isolement institutionnel et une autoréférence corporative.

Dans cette perspective, l'indépendance de la magistrature n'est pas un privilège, mais, plutôt, une garantie essentielle pour les citoyens.

Ce riche débat a conduit à prévoir, au niveau de la loi fondamentale, en plus de l'inamovibilité, la possibilité d'interdiction de l'enregistrement des magistrats dans des partis politiques délégués à la loi ordinaire et des associations secrètes, pour préserver le prestige et l'impartialité des magistrats, l'abolition de la hiérarchie, ce qui entraîne la distinction des juges seulement pour leurs différentes fonctions, la sélection par concours public et l'élimination de l'institut du jury, afin de préserver le caractère technique et non politique de la fonction judiciaire.

La Constitution prévoit encore que la durée d'exercice des fonctions des membres élus est de quatre ans et qu'ils ne peuvent pas être réélus immédiatement.

Parmi ses membres élus par le Parlement, le Conseil doit élire un vice-président, qui a pour attributions de présider l'Assemblée plénière, de présider le Comité de présidence, à qui sont attribuées les fonctions de promotion des activités du Conseil, de mise en œuvre des décisions du CSM et de gestion des fonds du budget, attendu que le Conseil jouit d'une autonomie comptable et financière.

En évaluant la position du Conseil supérieur de la magistrature, la Cour constitutionnelle a affirmé que, bien que remplissant des fonctions objectivement administratives, le CSM ne fait pas partie de l'administration publique car il est étranger à la structure organisationnelle qui dépend directement du gouvernement de l'État ou des Régions.

À l'égard des fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution, le Conseil a été défini comme un « *organe dont l'importance constitutionnelle est certaine* ».

Le Conseil se trouve donc au sommet de la structure bureaucratique chargée de l'administration de la juridiction à laquelle coopèrent également, à différents titres, les conseils judiciaires et les chefs de service du siège et du parquet.

Néanmoins, on peut souligner que les mesures du CSM sont transposées dans des décrets du Président de la République, contresignés par le ministre de la Justice, ou, si la loi le prévoit, dans des décrets du même ministre.

À ce propos, la Cour constitutionnelle n'a manqué de préciser que l'insertion, descendante de l'article 5 de la Constitution, de la magistrature au sein du contexte unitaire de l'architecture des institutions de l'État, influence la nature des mesures concernant le statut des membres de l'ordre judiciaire, mesures qui, par conséquent,

présentent un caractère substantiellement administratif. La loi constitutionnelle reconnaît aussi au Conseil l'autorité d'émaner des actes paranormatifs appartenant à quatre catégories : le règlement interne et le règlement d'administration et de comptabilité ; le règlement du stage de formation initial des magistrats ordinaires ; les circulaires, dérivant de la fonction essentielle de réglementer par lui-même l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière administrative que la Constitution et les lois ordinaires reconnaissent à l'organe de gouvernement autonome, les résolutions et les directives, dérivant de sa fonction de proposer et de mettre en œuvre l'application de normes du système judiciaire selon une interprétation systématique des sources.

En conclusion, en vous remerciant de m'avoir donné la chance de participer à cette importante conférence et en adressant, en même temps, mes meilleurs voeux pour le 130<sup>e</sup> anniversaire de votre prestigieuse institution, je veux mettre en évidence que l'activité du CSM est orientée de plus en plus vers la collaboration européenne et internationale, l'échange de valeurs et de données.

Après le traité de Lisbonne, la parole d'ordre est « confiance mutuelle » ; mais il n'y a pas de confiance mutuelle sans connaissance réciproque.

Et cet événement en est l'occasion.

## INTERVENTION DE M. Kees Sterk, MEMBRE DU CONSEIL DE JUSTICE DES PAYS-BAS

### Introduction

One of the most important contributions of the French people to Western civilisation is undoubtedly the rights and liberties arising from the French Revolution, which we now all take for granted. The foundations of the current political systems of the majority of European countries and of the United States were laid during this period. Building on the works of 17th-century English philosophers such as Thomas Hobbes and John Locke, major French thinkers such as Voltaire, Rousseau and Montesquieu paved the way in the 18<sup>th</sup> century for what is referred to in Continental Europe by the French name of *État de droit*, and in German and Dutch as the literal translation of this term : 'Legal State' [*Rechtsstaat*]. In the Anglosphere, the phenomenon is known as the 'Rule of Law'.

The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, adopted in 1789, served as the blueprint for the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights, which followed in 1950. I should mention, in all modesty, that my own country can lay claim to having played a role in the historical events leading up to the creation of these conventions in the form of the Act of Abjuration, dating from 1581. In signing this act, the Low Countries formally rejected the authority imposed on them by their overlord, the Spanish King Philip II. The act would eventually also inspire Thomas Jefferson to draft the Declaration of Independence in the United States in 1776, which, as you are all well aware, served in turn as the inspiration for the French *Déclaration*.

When the European Convention on Human Rights was adopted after World War II, the Rule of Law and its protection was no longer restricted to the realm of philosophy and became the responsibility of the European Court of Human Rights, which in keeping with history has its roots in France. In our times, this Court is concerned with upholding the demands of the Rule of Law, pursuant to Article 6 of the European Human Rights Convention, which protects the right to a fair trial.

In light of the above, I can therefore truly say that I am on 'sacred ground' here in Paris. I am also very pleased to have the opportunity today to tell you about the position of the judiciary power in the Dutch government structure and the role of the Council for the Judiciary within this structure. After giving you some background information

on what prompted the creation of a Council for the Judiciary in the Netherlands (no. 2), I will explain our Council's powers and duties (no. 3). Since the Council's financial powers (no. 4) are in many ways unique in the world which should make them of interest to legal communities elsewhere I will focus on these powers in some more detail. I will conclude with a few thoughts that will hopefully fuel this afternoon's discussion on how the judiciary power and the Council contribute to the separation of powers (no. 5). In the subsequent discussion, we will be able to reflect together on the differences between the various systems, along with their individual strengths and weaknesses.

### Council for the Judiciary ; background

One of the basic tenets of the Rule of Law is the separation of powers and, by extension, the requirement that citizens should be entitled to access to independent and impartial courts of law. The manner in which the Netherlands has implemented these requirements has its roots largely in the period of French rule. The foundation for the main Dutch public institutions, including the judicial system, was laid during the Napoleonic Era. In 2011, the Netherlands celebrated the 200th anniversary of the Dutch judicial system in its current form, although 'commemorate' might be a more appropriate verb than 'celebrate', given that the system was created as a result of our country's annexation into the French Empire. However, in this case the occupying power also introduced many positive aspects, namely the aforementioned rights and liberties won during the French Revolution, including the equal treatment of all citizens and a stricter separation between the judiciary and executive powers. Under Napoleon's *Décret impérial* of 14 December 1810, the system served to promote *la probité* (integrity), *la délicatesse* (delicacy and tact), *le désintéressement* (impartiality), *le désir de la conciliation* (amicable agreement reached between parties) and the most noble of all *l'amour de la vérité et de la justice* (love of truth and justice). To this day, we can regard these values as the cornerstones of any sound judiciary.

The Dutch judiciary system has undergone only a small number of changes since it was established. Once the Netherlands regained its independence in 1813, the jury system was abolished, and in 1838 the courts of the peace a remnant of the period of French rule were replaced with cantonal courts (also known as 'subdistrict courts'). In 1876, the eleven provincial courts were replaced with five courts of appeal, which served several provinces at the same time. There were subsequently no major changes for many years,

until the legal map was adapted in 2013 to meet the requirements of our times. By reducing the number of district courts from nineteen to eleven and the number of courts of appeal to a total of four, the courts are better able to ensure the quality and continuity that are so essential in the current climate.

However, the most substantial change in the system dates back to 2002, when the Council for the Judiciary was established, and for obvious reasons this is what I would like to focus on today. The establishment was prompted by a discussion on the 'modernisation of the judicial system', which began around 1993 with a group of legal professionals representing the courts, who felt that the judiciary power did not take an active enough role in solving a number of increasingly prevalent problems. These were issues faced by legal organisations all over the world : prolonged lead times ; inadequate cooperation within and among the courts ; a lack of legal unity ; insufficient access through IT resources ; and a style of communication that was not in sync with the changes in society. Many believed the system needed to be overhauled in order for the public to maintain confidence and trust in the judiciary and, by extension, the authority of the courts in the long term. After preparatory work by a committee known as the Leemhuis Committee, legislation was drafted to enable the judicial system to implement the desired changes, based on the notion that only the Judiciary itself would be able to bring about this change.

Up to that time, Dutch courts had always been managed and administered by the Ministry of Justice. One barrier to innovation was that the courts did not tolerate intervention from the Ministry in light of their independence and impartiality, which is why it was important to place the courts themselves entirely in charge of the judicial system, including its administration. In 2002, the court executive committees therefore became fully responsible for the day-to-day management of the courts. In addition, a new entity was established that should serve both as an intermediary between the independent courts, with their impartial judges, and the other powers of government. This entity, which should also serve as a point of contact for the public, was to be known as the Council for the Judiciary.

### Duties and powers of the Council for the Judiciary

In creating the Council, the founders looked to the Councils in other countries that were already in place, and yet the Dutch model varies from those other countries in a number of ways. Whereas one of the major responsibilities of councils for the judiciary in other countries

is the appointment, training and education, and dismissal of judges, the Dutch Council for the Judiciary currently has no such powers the only professionals it appoints are the court administrators. In our system, the courts are themselves responsible for appointing judges, although the selection process is managed by a national selection committee including members representing both the judiciary and other disciplines. The dismissal of judges in the Netherlands is the responsibility of the Supreme Court. The Council also has no powers when it comes to handling complaints : complaints concerning judges are handled by the court executive committees themselves and, in the highest instance, by the Supreme Court, as before. So what are, in fact, the Council's duties and responsibilities?

The main duties and powers are as follows (Sections 91 to 95 of the Judicial Organisation Act) :

1. Drafting budgets for the Judiciary and distributing the funds obtained among the courts ;
2. Supervising and supporting the administration of the courts ;
3. Improving the quality of justice and the uniform application of the law ;
4. Advising the government and Parliament on proposed legislation and policies.

In relation to the first two duties, the role of the Council is more substantial than that of the courts. The Council is responsible for drafting the budget for the organisation as a whole that is, for all district courts and courts of appeal, along with the special boards and negotiates on these issues with the Minister of Security and Justice. As I stated before, I will discuss this in more detail later on.

The Council is also responsible for managing nationwide facilities, including a national IT organisation (known as SPIR-IT), a national training institute (SSR, which is managed jointly with the Public Prosecution Office), accommodation, and HR policies. The courts have transferred a number of executive duties to the National Service Centre for the Judiciary. The Council has significant powers when it comes to finance and administration, as well as being authorised to instruct the courts. In terms of duties that are closer to core of the judiciary role that is, adjudication : taking on, and delivering judgments in, court cases the Council is required to maintain a distance from the courts, while the court executive committees, for their part, must do the same with the judges employed within their courts. This is related to the requirement under the Rule of Law that

judges must perform their judicial duties with complete impartiality. This impartiality applies not only to the other government powers, but also to administrative intervention from within the Judiciary itself, namely 'internal independence' or 'autonomy of the courts'.

No matter how vital and fundamental this ban on intervention may be, it does place the Council and the court executive committees in a difficult and somewhat peculiar position, since the Council's mandate under the law is to improve the quality of the judiciary and promote the uniform application of the law. However, how can this be accomplished if any intervention in the nature of adjudication is prohibited? Essentially, the Council is in a position to encourage the courts and judges by pointing out the importance of these issues and facilitating activities in this area, for example by making it financially possible for courts and judges to devote themselves to these issues.

Finally, the Council also advises the government and Parliament on bills and policy proposals relating to jurisdiction (Section 95 of the Judicial Organisation Act), after having consulted the courts. The right of consultation is designed, on the one hand, to acknowledge in advance any problems judges are likely to face in their courts and adapt the draft regulations submitted for recommendation accordingly and, on the other hand, to assess the financial consequences for the Judiciary. The latter is important for the drafting of the Budget by the Council. By estimating the impact of specific laws on the number of court cases and their gravity, it is possible to ensure that, during the financial year in which the new laws are to be implemented, there are sufficient resources available to offset these effects. This makes it possible, for example, to hire sufficient additional staff in time, provide the requisite training to judges, develop new IT resources, and so on. If all this were to be neglected, this would lead to staffing problems, which would, in turn, prolong lead times and create backlogs in handling court cases. Furthermore, the Council, in providing advice on legislation, also addresses the soundness of this legislation from the perspective of fundamental rights and legal protection.

The Council discusses its policies with the presidents' assembly, which is composed of the court presidents and whose meetings are also attended occasionally by the president of the Supreme Court and the chairman of the Administrative Law division of the Dutch Council of State. It should be noted that these two entities do not fall within the remit of the Council of the Judiciary.

## The financing of the judiciary

As stated, the most far-reaching powers of the Council are those relating to finance. There are few countries in the world where the judicial system has such an independent position in this area. The idea behind this position is obviously important to the role of the judiciary in the separation of powers, which makes it worthy of a closer look.

I will now explain the fundamentals of the system. The basic principle is that judges determine themselves how much time they require to render sound judgments in specific types of cases. One of their considerations is the average workload of judges (and their support staff) in these cases. Note that, while workload is not always measured, it *is* for a representative number of cases. There are expenses involved in the work performed by judges and other professionals, and the number of hours required multiplied by this price tells us the price for each individual case. Different types of cases are subject to different prices ; for example, a straightforward case brought before a subdistrict court is less expensive than a complex appeal case. The cases are divided into product groups, and the prices of the products in the various groups are determined by the ratio between heavy cases and light cases within this product group. In addition, the price is increased with surcharges for 'fixed expenses' such as rent and buildings, IT, and so on.

Besides annual indexation, the prices are always set for a standard period of three years during negotiations between the Council for the Judiciary and the Minister of Security and Justice. Important factors in setting new prices include expenses incurred, the costs associated with new responsibilities assigned to the Judiciary including new legislation during the new pricing period, along with the required quality improvement measures. I will give you an example. If we note that criminal cases increasingly become compromised or deadlocked because judges have difficulty tackling complex forensic evidence, this calls for additional investment in areas such as training and education or support staff for the judges in order to eliminate these barriers.

Based on the prices set, it must then still be determined how many cases are expected to be handled by the courts on an annual basis in order to achieve the total budget required. Let me explain that : if you multiple price (abbreviated as 'P') by quantity (abbreviated by 'Q'), you have the amount required to ensure that courts will be able to handle cases without any backlogs or prolonged lead times. In economic jargon which judges generally tend to avoid this is referred to as 'output financing'.

The Council and the Ministry have jointly developed a forecast model to predict the number of cases that need to be handled during a given financial year. This model factors in aspects such as economic growth expectations and projected demographic trends that will affect the number of cases brought before the courts. For example, the number of redundancy cases and bankruptcy cases increase during times of economic recession, and population ageing in the Netherlands has also caused an increase in cases relating to pensions and healthcare expenses. The creation of new laws or changes to existing legislation affect both the workload in individual cases and the number of new cases being brought before the courts.

Based on these projections, the Council for the Judiciary then drafts a budget proposal, from which the Minister is entitled to depart if he has 'compelling objections' (pursuant to Section 99 of the Judiciary Organisation Act). If talks between the Council and the Minister prove to be fruitless, the Lower Chamber of the Dutch Parliament will discuss these issues during the discussion of the justice budget. This should reveal what the social and economic effects will be if the budget claim submitted by the Judiciary is not honoured, because if the financial resources available can no longer cover the increase in the number of cases, there will not be enough staff available to handle the additional cases, which will result in backlogs and longer lead times. If the duration of court cases increases, this may have social or economic consequences as well, and the Lower Chamber of the Dutch Parliament may therefore ask the Minister to honour the Council's budget proposal at least in part.

In this respect, the new system is more effective when it comes to protecting the constitutional role of the judicial power ; since the budget is drafted based on objective criteria, thereby offering greater protection from undesirable influences from the other powers of government. In addition, the Judiciary, when acting as a single entity, has a better bargaining position than the separate courts in the previous situation, which would each individually negotiate the budget with the ministry. The Council for the Judiciary also has the expertise required to draft and substantiate proposals. However, the chief benefit may be that the pricing is based on the amount of time the court believes should be spent on specific types of cases while remaining responsible from a quality perspective. This should honour the professional autonomy of the court and its judges.

However, there are a number of potential disadvantages as well. For one, judges will experience a higher workload than in the old system, and there may be too great an emphasis on efficiency,

which could potentially prevent individual judges from ensuring the quality they consider necessary. There is also the danger that average court times which form the basis for the pricing will come to be regarded, in practice, as the standard. Courts might then become too reluctant to exceed this standard, also in cases where they actually *should* in order to ensure the case is handled properly. If this becomes standard practice, this creates a self-fulfilling prophecy, which is why it is vital that judges ensure they take the actual time needed when ruling in cases. Administrators working within the Judiciary may be expected not to give any indications to the contrary. Although there is certainly room for improvement in the system, the critics who emphasise the disadvantages of the situation I described above, where more funds are allocated if the courts perform at a certain level, have not proposed a viable alternative to date.

### **Contribution to the role in the separation of powers : cause for discussion**

I would now like to provide some food for thought for this afternoon's debate : the influence of the judicial power within the separation of powers is determined primarily by the authority of court decisions. This authority is determined both by the legally binding nature of these judgments and by their acceptance by the public. I do not mean to say, of course, that judges should shut themselves off to public sentiment ; in fact, they should demonstrate in their rulings that they are in tune with changes in society. If they manage to accomplish this, the relevance and influence of the judicial power will increase as a result. Another factor that shapes the judiciary's influence is the extent to which important social issues are brought before the court. This is relevant, since judges cannot become involved in just any case on an unsolicited basis but can only rule in the cases submitted to them. Due to the mere fact that the number of cases has increased sharply due to the 'judification' of society in recent decades, the influence of courts and judges has grown accordingly. An additional factor is that the actions of public-interest groups have caused judges to be called on more often to speak out on issues of public importance. All these developments have strengthened the role of the judicial power in the separation of powers.

There is no doubt that the arrival of the Council and the financing system introduced at the same time have strengthened the position of the judicial power within the three powers of government. The Judiciary now has a stronger identity as an independent entity and

is better equipped than in the past to bring about the necessary change. This is a key basis for the public's trust in the Judiciary. More so than in the past, it is this public confidence, rather than any official powers, that determines the position and influence of organisations. One aspect that is vital to this trust is these organisations' ability to meet the requirements of our times, and I would say that the Judiciary's potential for renewal is the main contribution made by the Council since its establishment. The revision of the legal map that was completed at the beginning of this year is an example of this innovation, and the larger courts this has created are better able to achieve further innovation. In that sense, we are likely to see many more changes in the future. This year, the Judiciary launched a programme in partnership with the legislative power that will make it possible for both civil and criminal cases to be tracked completely online and for these cases to be completed significantly faster. These measures were necessary in order to keep up with the times : since digital communication and rapid action have become the standard in society, the judiciary cannot afford to be left behind.

Once again, I believe that public confidence and trust is a more important factor in determining our position within the three powers of government than any formal powers, and the performance of organisations are also more relevant to this trust and confidence than are those powers. Naturally, I have my own wish list when it comes to further improving the positions of the judiciary and of the judicial power as a whole within the polity, and the Council certainly does not shy away from this debate in the Netherlands. However, we must avoid getting caught up in a formal debate that is hardly comprehensible to outsiders without involving public relevance of the Judiciary, because if we don't improve the Judiciary's performance, this public relevance is sure to diminish. We have certainly noticed this trend in the Netherlands in recent years, where people are increasingly coming up with new ways to settle cases out of court. For example, the Public Prosecution Office has been given greater powers in ruling in criminal cases independently, with the option to use the services of the courts if necessary. The reason behind this measure is the amount of time and money involved in bringing all these cases before the courts, and a modernisation of the legal system should allow us to reverse this trend. This is not in the interest of the judicial system itself, but rather of the legal protection of the public, which only independent courts and impartial judges can provide. And is that not ultimately what matters most ?

## INTERVENTION DE MME PAULIINE KOSKELO, PRÉSIDENTE DE LA COUR SUPRÈME DE FINLANDE

### The north european models a comparative overview

I would like to begin by congratulating the CSM on the occasion of its 130th anniversary and with my best wishes for a successful future. I would also like to thank the CSM for the idea of celebrating its anniversary by organizing this conference, the theme of which is not only of historical interest but, on the contrary, highly topical even today.

As we have learned in the course of the morning session, the CSM today is far from the initial one 130 years ago. In fact, its history comprises five different Councils, and as we have heard, "l'évolution n'est pas encore aboutie". The historical analysis underlines the importance of looking more closely at the details of any institutional arrangement.

At the outset, it is worth underlining that the independence of the justice system has grown in importance as the role of the courts has become more prominent, especially in the safeguarding of fundamental rights and the enforcement of European law at the national level. The independence of justice is an essential guarantee for the quality of justice. The subject of this conference is therefore well chosen.

What I have been asked to do here is to give a short presentation of the North European models. The first thing to know in this context is that there is no single Nordic model in place. I will therefore highlight some of the similarities and differences between the three Nordic countries that are EU member states, namely my own country Finland as well as Denmark and Sweden. These similarities and, above all, differences can serve to illustrate some of the aspects and issues relating to the separation of powers in connection with the judicial system.

### Introduction : Separation of powers as a constitutional principle

For the sake of some general background, I will make some brief introductory remarks about separation of powers as a constitutional principle in the three Nordic states, although time constraints reduce these observations to a very rudimentary format.

In *Denmark*, already the first constitution of 1849 clearly set out the principle of separation of powers. It also clearly set out the principle of judicial independence by declaring that judges shall in their functions be guided solely by law, and by guaranteeing their irremovability from office. In the current Danish constitution of 1953 these basic principles are restated.

*Finland* became an independent state in 1917 and had its first constitution enacted in 1919. This constitution, like the Danish one, was expressly based on the principle of separation of powers and guaranteed the independence of the judiciary. The current constitution of the year 2000 confirms those principles. In administrative matters, however, a system of independent administrative courts providing access to judicial review was not fully established until the 1990's.

As for *Sweden*, the constitutional framework has been somewhat different. The constitution of 1974 was based on the principle of "sovereignty of the people" rather than separation of powers. The constitution had no special chapter dedicated to the judiciary. Instead, the judiciary was dealt with under the same chapter as the system of administration by independent public authorities. There was, however, a provision prohibiting the parliament and government from interfering with the courts' judicial activity as well as one securing the irremovability of judges. On the other hand, the right to judicial review of administrative decisions was not secured as a matter of principle until the late 1990's. A constitutional reform was enacted a few years ago. In the current, revised constitution of 2011 the separation of powers has been more clearly borne out by dedicating a separate chapter to provisions dealing with the judiciary.

In other words, while both Denmark and Finland have a long tradition of separation of powers as an expressly recognized constitutional principle, the constitutional tradition in Sweden has been to some extent different. This is in part also reflected in the current arrangements regarding the various aspects of judicial administration. However, as will become clear, the constitutional tradition alone does not explain all of the existing differences.

While it is clear as a matter of principle that the independence of justice requires guarantees and protections both for individual judges and for the judiciary in general, the key issues concern the legal and practical arrangements by which the various aspects of judicial independence are underpinned. It is always necessary to take a closer look at the details of the organization of judicial administration in order to see to what extent structural independence for

the judiciary is ensured and where the actual or potential shortcomings lie.

## Sub-topics

For the purposes of such an overview, a distinction must be made between different functions in the field of judicial administration. In fact, one of the common features in the Nordic models is that different functions are entrusted to different bodies. Accordingly, we must take a separate look at the following :

- The recruitment and promotion of judges
- Disciplinary measures
- The central administration of the courts, such as
  - financial and budget matters
  - allocation of resources
  - judicial training
  - other general management issues.

## Recruitment and promotion

### *Common features*

In all three countries we find the following elements :

- There is a Judicial Board responsible for dealing with judicial appointments.

In *Denmark* such an organ (dommerudnævnelsesrådet) was established in 1999, in *Finland* in 2000 (tuomarivalintalautakunta, domarförslagsnämnd). In *Sweden*, a board was set up in already 1988 but until 2008 it was composed by the government. A reformed Board (domarnämnd) is in function since 2008.

- The majority of the members of the Board are judges from different levels of jurisdiction, chosen on the basis of nominations or proposals from the judiciary.
- Decisions on initial recruitment to judicial posts as well as promotions to higher positions are made by way of appointment. The same procedure governs both types of cases.
- The Board considers the applications submitted by the candidates as well as the opinions or recommendations of the relevant courts. It conducts an evaluation of the candidates and makes a reasoned

proposal addressed to the appointing authority. The latter is not formally bound by the proposals but in practice the appointments are made in accordance with the Board's proposals.

## Differences

### *The power of appointment is held by different authorities.*

In *Denmark* and *Finland*, judges are formally appointed by the Head of State, i.e. in Denmark by the Monarch and in Finland by the President of the Republic, to whom the Judicial Board's proposal is submitted from the Ministry of Justice. Thus, the power of appointment rests with an authority whose role is to function "above politics", while the Ministry is expected to make the submission in accordance with the Judicial Board's proposal. In *Sweden*, judges are appointed by the government.

### *The scope of the Judicial Board's mandate is not identical.*

In *Denmark* and *Sweden*, the Judicial Board is responsible for all judicial appointments at all levels of courts. The only exception is position of the President of the Supreme Court, who is chosen by and from among the judges of that Court.

In *Sweden*, the global scope of the Judicial Board's mandate is of a recent date. Until 2011, the filling of the most important judicial posts was a government prerogative. All supreme court judges as well as appeal court presidents, presidents of special courts and chief judges of the largest first instance courts were selected and appointed by the government without any open application procedure and without the involvement of the Judicial Board. Since the constitutional reform of 2011, all judicial appointments are subject to the same procedure and under the mandate of the Judicial Board.

In *Finland*, the Judicial Board is responsible for all permanent judicial appointments with the exception of appointments to the Supreme Court and the Supreme Administrative Court. As regards the recruitment of judges to the supreme courts, these courts respectively are in charge of the recruitment and selection process, i.e. they receive applications submitted by candidates for each vacancy, evaluate them and make a reasoned proposal on the person who should be appointed. The special procedure is linked with the particular qualifications required and the status of these courts as the highest judicial organs under the constitution.

- In *Denmark*, there is another kind of particularity in connection with appointments to the Supreme Court. The special status of

the Supreme Court is reflected in a requirement under which a candidate proposed by the Judicial Board for a position of judge at the Supreme Court must undergo a "test run" at the Supreme Court by participating in four cases where the candidate must give his reasoned opinion before the court's plenary session. Thus, the candidate's appointment is in effect subject to an "avis favorable" by the Supreme Court. An "avis défavorable" has last been rendered in 1907.

- There are differences in the *formal status* of the Judicial Board's proposal. This concerns the question of whether the Board's role is to select and propose a single candidate or to present a shortlisted ranking of the best qualified candidates.

In *Finland and Denmark*, the Judicial Board evaluates the candidates and selects one single person to be proposed for appointment. In Finland, the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, respectively, do the same as regards applicants for positions as judge of these two courts.

In *Sweden*, the Board's role is to evaluate and rank the candidates. The Board doesn't propose a single person for appointment but presents a short list in the order of preference. The ultimate choice is retained by the appointing authority (i.e. the government).

### **Comment**

In summary, I would conclude that as far as judicial appointments are concerned, the separation of powers and independence for the judiciary are most robustly secured in Denmark and Finland, where both the procedures and practices are effectively free from political involvement. In Sweden, the appointment procedures have recently been clearly improved in this respect. Still, there remains a residual possibility of government influence as the Judicial Board provides a ranking of top candidates rather than a single proposal on the person to be appointed. In respect of appointments to the highest courts, the autonomous role of both supreme courts is a special feature of the Finnish system, whereas in Denmark the ultimate safeguard lies in the requirement of testing and subsequent "avis favorable" by the Supreme Court.

### ***Disciplinary powers***

#### **Common features**

Unlike in France, where the CSM is responsible both for appointment procedures and disciplinary procedures, the Judicial Boards

in Denmark, Finland or Sweden have no mandate to deal with disciplinary matters concerning judges. Disciplinary powers are exercised by different authorities.

À second common feature in the three Nordic countries is that the removal of a judge from office can only take place by a court decision.

### Differences

There are significant differences in the organization of disciplinary powers regarding judges.

- In *Denmark*, each court president has the power to issue a formal warning to a judge of the respective court in cases of misconduct.

Apart from the disciplinary power vested in each court president, there is a special judicial body (*den særlige klageret*) with jurisdiction to deal with disciplinary matters concerning judges. This special court consists of judges from the three levels of courts plus a member of the Bar and a member from academia.

- In *Finland*, like in Denmark, each court president has the power to issue a formal warning to a judge of the court on grounds of misconduct.

Apart from this, there are two high officials external to the judiciary and established by the constitution, namely the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman, who are mandated to exercise supervisory powers in relation to all public officials. They act on complaints received from members of the public, or on occasion at their own initiative, and can express an opinion on proper conduct, or issue a reprimand or a warning, or bring criminal charges for breach of professional duties. Judges are also subject to their supervision.

The Chancellor of Justice is an official appointed by the government, and the Parliamentary Ombudsman is an official elected by the Parliament. Both are independent in the exercise of their functions. In relation to the judiciary, they represent an external power and an external view. Neither of these officials can interfere with judicial independence in the exercise of the judges' judicial functions. Thus, they cannot take any stand or express any opinion on the outcome of cases decided by the courts. What they can do is intervene in situations of alleged misconduct.

The removal of a judge from office is possible only by court decision, either on the grounds of a criminal offence, where such a consequence is foreseen by law, or if a judge has lost his ability to perform his duties for reasons of health.

- In *Sweden* there is a disciplinary body, the State Disciplinary Board (statens ansvarsnämnd), with a mandate to deal with disciplinary matters concerning all higher state officials, including judges. This Board is chaired by a senior judge, and another senior judge is a member acting as vice-chairman. There are three other members, presently two parliamentarians and another legal professional.

Removal from office is only possible by court decision, like in Finland.

Similarly to the situation in Finland, Sweden also has a Chancellor of Justice and a Parliamentary Ombudsman, both of whom have a mandate to oversee the conduct of public officials, including judges.

### **Control of ancillary activities**

In connection with disciplinary powers relating to judges it is also appropriate to address the restrictions and controls that apply to the exercise by judges of activities outside their official duties as judges. Apart from ethical guidelines, there are certain statutory arrangements in place in order to ensure that judges do not engage themselves in activities that are incompatible with their judicial functions.

- In *Finland*, ancillary activities are subject to advance permission by the court on which the judge serves. This applies, for example, to functions as arbitrator or service in other external bodies, such as public committees or working groups preparing new legislation.
- In *Denmark*, there is a requirement of disclosure, on an annual basis, of any income bringing ancillary activities to a special Board (bibeskæftigelsesnævnet), plus limits and controls on any ancillary income. If an ancillary activity is associated with regular income, a permission from this special Board is required.
- In *Sweden*, there is a duty of disclosure concerning ancillary activities to the respective court but no requirement of permission. A court president may, however, by a reasoned decision, order a judge not to pursue a certain ancillary activity. There is not any special control on ancillary income.

### **The central administration and development functions**

Another very important aspect of the separation of powers and the guarantees for the structural independence of the judiciary concerns the organization of central administration, in particular in matters such as the following :

- The management of financial and other resources, i.e.

- the process of budget planning and preparation of budget proposals
- the allocation of resources to the various courts
- Training and other competence development
- General human resources policies
- Management of court infrastructure (buildings)
- IT-systems and development
- Security matters

In this area, there are currently big differences between the three countries covered by this presentation. At present, only the Danish system passes the test, whereas both the Finnish and the Swedish system have shortcomings from the point of view of structural independence.

### **Finland**

At first sight, the most deficient system is that prevailing in Finland. Although, as mentioned in the beginning, there is a long tradition of separation of powers as a constitutional principle, court administration is a major point where our system remains flawed. In Finland like in France the Ministry of Justice is still in charge of central court administration matters.

This structural feature is a problem both as a matter of principle and as a matter of practice. As the situation in public finances deteriorates, these problems become accentuated. A reform is needed.

In the Finnish context, the situation of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court is, however, better safeguarded than that of the lower courts, because each of the highest courts has a separate funding envelope in the state budget, and thereby a greater financial and administrative autonomy than the lower courts. Another special feature for the Supreme Courts is that the salaries of their judges are set by statute and reviewed under a statutory mechanism instead of collective negotiations with the government. Although it is of particular importance to safeguard the independence and administrative autonomy of the highest judicial organs of the state, these special protections do not cure the overall structural problem that exists.

## **Sweden**

In Sweden there is, since 1975, a special agency responsible for court administration (domstolsverket). While this agency is separate from the Ministry of Justice, it is nevertheless an agency subject to the government like other administrative agencies. In terms of governance, the court administration agency is not endowed with the requisite features of a structurally independent organization.

The Swedish court administration agency has a wide range of responsibilities, including budgetary management, allocation of resources and the setting of salaries for judges, the responsibility for IT-facilities, court buildings etc. The agency has a considerably stronger and better capacity to carry out these tasks than the ministerial court administration in Finland. With regard to structural principles, however, it is obvious that a government agency of this kind cannot meet the requirements of independence any better than a ministerial administration. In fact, under this model even the supreme courts do not enjoy any special degree of financial or administrative autonomy.

Because of these structural weaknesses, leading Swedish judges are openly critical of the current organization of court administration and call for amendments to the system. For instance, the presidents of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court recently published a joint newspaper article about this issue, stressing the need for a reform of the governance structure of court administration agency.

## **Denmark**

By comparison, the merits of the Danish system of court administration are clear. The Danish court administration agency (domstolsstyrelsen) was established in 1999. It is a special kind of administrative body with express legal guarantees of independence vis-à-vis the government. In the repartition of governmental responsibilities, the court administration agency remains within the domain of the Ministry of Justice, but the court administration agency is not subject to instructions from the Ministry, or other parts of the government.

The Danish court administration agency has a governing board chaired by a member of the Supreme Court and consisting of judges from first and second instance courts, representatives of other court personnel as well as two external members with expertise in areas such as management and finances.

Thus, the agency operates under the direct responsibility and steering of the judicial branch. The governing board recruits and appoints a professional director for the agency who is in charge of managing the operative activities of the agency and its staff. With such governance, the needs of structural independence and administrative professionalism are satisfied.

While the budget of the judiciary remains within the budgetary responsibility of the Justice Ministry, the court administration agency plays a central role in the budgetary process both in the preparation of the budget proposal and in the budget negotiations with the Ministry of Finance. If necessary, the agency can also have direct recourse to the Parliament.

The allocation of resources within the judiciary is a responsibility for the court administration agency. Thus, the management of resources inside the court system remains separated and at arm's length from the government.

#### *Judicial self-governance?*

In some circles, the debate about how to organize the administration of the justice system is conducted in terms of judicial self-governance (*Selbstverwaltung der Justiz*). While a situation where the courts are administered subject to the executive branch is clearly flawed, the idea of judicial self-governance also raises potential problems, depending on what is actually meant by it. Such an approach is hardly passable without reservations.

The justice system must be independent, but this doesn't mean that it should be a silo with no external insight or accountability. The system is a pillar of society, it is organized by legislation and a user of public funds provided from the state budget. It could not legitimately be wholly detached from external review, or free from accountability as to the manner in which its resources are deployed and managed. For instance, if legislation is passed in order to rationalize the procedures for case management, there is quite a legitimate need for external insight in order to make sure that such reforms are actually implemented in internal court processes. Nor can the judicial system be effectively managed or developed without any input of external knowhow.

Structural independence can and must be organized in such a way that an optimal balance is accomplished between the necessity of excluding any risk of inappropriate external interference or influence in the judicial functions and the legitimate needs for external

insight and accountability. In the Nordic countries, the Danish model is currently the best one.

## Concluding remarks

A commitment to the separation of powers is important in order to guarantee the independence of justice both functionally and structurally. But adherence to the separation of powers as a general constitutional principle is not enough in itself. What matters most is the implementation of the principle, i.e. the concrete details of the organization and governance of the court system as well as the conditions under which they operate in practice. Apart from the legal and organizational arrangements, it is also important that there is a stable culture of respect for the principles. Resilient structures contribute to that as well.

It should not be forgotten that the underlying purpose of independence is to ensure and support the quality of justice. That quality can be harmed not only by improper interference in the administration of justice, but also by a lack of genuine interest in its development, or by a selective, instrumentally driven attitude. The institutional arrangements for the administration of the court system must provide the requisite guarantees for independence and foster a culture of ambition, commitment and professionalism in order to achieve high standards of quality and maintain public trust in the delivery of justice.

## INTERVENTION DE M. HENRI NALLET, ANCIEN GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET PARLEMENTAIRE

Je voudrais simplement vous faire part, il me semble que c'est ce que nous pouvons apporter aujourd'hui à votre réflexion Jacques Toubon et moi, de notre expérience de ministre du Conseil supérieur de la magistrature français et de mes réflexions personnelles sur son fonctionnement actuel tel que je le perçois de l'extérieur et les réformes qu'il serait peut-être souhaitable de lui apporter pour consolider cette séparation des pouvoirs qui est le cœur de votre réflexion et qui reste, au regard des grandes déclarations des droits humains, la condition de la démocratie et de la liberté.

J'ai connu, lorsque j'ai été nommé garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature version 1958. Le Conseil supérieur que j'ai pratiqué était d'abord présidé par le Président de la République en personne, il n'en ratait aucun et il présidait les débats. Le garde des Sceaux était le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature. C'est lui qui rapportait devant le Conseil les principales candidatures sur rapport de la Direction des services judiciaires qui avait fait au préalable son travail de vérification et préparation du dossier. Il arrivait même au garde des Sceaux, avant même la réunion du Conseil supérieur de la magistrature, de recevoir dans son bureau des magistrats candidats à un poste et qui venaient faire valoir leur mérite.

De plus, le Président de la République, président du Conseil supérieur de la magistrature, nommait les neuf membres du Conseil, les six magistrats qu'il choisissait sur une liste établie par la Cour de cassation et il avait son mot à dire sur les deux personnalités proposées par le président de l'Assemblée nationale et par le Sénat. Pour ce qui est du conseiller d'État, M. le vice-président, je ne m'en souviens plus, il était en principe élu par l'Assemblée.

Ce Conseil supérieur n'était compétent que pour les magistrats du siège, il faisait des propositions pour les conseillers à la Cour de cassation et pour les premiers présidents des cours d'appel et il ne donnait que son avis sur les autres. Vous voyez donc combien le rôle du Conseil était mineur et en tout cas bien dans la main de l'exécutif.

Quand je considère le chemin parcouru depuis, je m'interroge sur les raisons pour lesquelles cette institution, avec le Conseil constitutionnel, si on met à part l'élection du Président de la République

au suffrage universel direct, est l'institution qui a le plus évolué depuis 1958.

Je crois qu'on peut en attribuer la responsabilité positive à la crise des années 1990 qui manifeste, dans les institutions républicaines, le rejet, par une partie de la magistrature française, de cette dépendance à l'égard de l'exécutif et qui favorise une prise de conscience qui a permis ces réformes considérables du Conseil supérieur qui se sont opérées en deux temps.

La première en 1993, que Jacques Toubon connaît particulièrement, les magistrats membres du Conseil supérieur sont désormais élus, le Conseil supérieur donne un avis conforme pour les magistrats du siège sauf pour les chefs de Cour et les conseillers à la Cour de cassation pour lesquels il ne fait que des propositions. Mais il devient compétent pour les nominations des membres du parquet sauf les procureurs généraux qui sont nommés en Conseil des ministres. Puis il existe deux formations, pour le siège et pour le parquet, chacune élisant son président. Avec cette réforme, un grand pas avait déjà été franchi.

Le deuxième grand pas a été franchi avec la réforme de 2008 où les personnalités extérieures, qui sont désormais majoritaires au Conseil supérieur, sont nommées après un avis de la Commission des lois qui ne peut que refuser une proposition qu'à la majorité des trois cinquièmes. Le Président de la République n'est plus président du Conseil supérieur. Le garde des Sceaux disparaît également. Le premier président préside la formation plénière et la formation du siège et le procureur général, la formation du parquet.

Le CSM donne désormais son avis sur la nomination des procureurs généraux et il peut, sur demande du Président ou du garde des Sceaux, donner son avis sur l'indépendance, la déontologie ou le fonctionnement de la justice. Il me semble qu'aujourd'hui le Conseil supérieur de la magistrature, du point de vue de la séparation des pouvoirs, a une meilleure mine en étant revenu à un système un peu plus ordinaire dans les démocraties parlementaires européennes même s'il nous reste beaucoup de progrès à faire, comparé à certains autres pays européens comme les Pays-Bas.

C'est sur ces progrès que je voudrais terminer mon intervention en m'interrogeant sur ce qui pourrait être fait pour améliorer encore cette séparation des pouvoirs entre exécutif et judiciaire, dès lors bien sûr qu'on renonce aux propositions quelque peu téméraires, mais récurrentes, de faire du CSM une sorte de ministère bis qui s'occuperait de tout et pourquoi pas des budgets. En mettant cela

de côté, il me semble qu'on devrait pouvoir aujourd'hui, dans la classe politique française se mettre d'accord sur un certain nombre de réformes souhaitables qui sont proches d'un consensus.

Premièrement, il faudrait un système plus positif de nomination des personnalités extérieures, plutôt que de les refuser aux trois cinquièmes, il serait bon de les auditionner en public et de demander aux Commissions des lois de prononcer un accord positif à leur nomination sur une majorité des trois cinquièmes, ce qui suppose un accord entre majorité et opposition. On répondrait alors à la crainte de la politisation du CSM qui peut résulter d'un accord positif à la majorité simple.

Deuxième réforme qui a échoué de peu en 2008, il serait important de reconnaître au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir d'émettre des avis sur sa propre saisine, sur l'indépendance, la déontologie et le fonctionnement pour devenir ainsi cette Autorité qui protège et si besoin défend l'institution judiciaire. Je crois aussi que l'on pourrait, il en était question pendant la campagne présidentielle, aligner le mode de nomination des membres du parquet sur celui des membres du siège avec un avis conforme.

Pour consolider cette réforme, on pourrait accorder au Conseil supérieur de la magistrature la possibilité de demander des enquêtes à l'Inspection générale des services judiciaires sur l'état d'une juridiction par exemple.

Et enfin, ce qui constitue peut-être le point le plus difficile, il serait juste que la formation plénière du Conseil supérieur comprenne tous les membres du Conseil et élise son président. Un président à forte autorité pouvant s'exprimer extérieurement.

Ces quelques pistes que je dessine devant vous n'ont rien de très original et récemment encore un conseiller d'État pour lequel j'ai une très grande estime, Roger Herrera, a formulé des propositions qui sont très proches de celles-ci, de même prédécesseur, M. le procureur général a, à plusieurs reprises, également formulé des propositions de réformes du CSM qui vont dans ce sens.

J'insiste beaucoup devant vous, il me semble que de telles réformes ne sont pas hors de portée et que nous franchirions un pas considérable si nous arrivions à les instituer. Mais les difficultés sont encore réelles et sont surtout politiques concernant la séparation des pouvoirs et la place qu'y occupe le conseil de justice. En effet, si ces réformes vous paraissent simples, le bon sens possible suppose un minimum d'accords au sein de la classe dirigeante. Car, ce n'est pas une majorité issue d'une élection législative qui peut imposer ces

règles, il en faut davantage pour réformer la Constitution, davantage pour nommer les membres, les personnalités extérieures de ce Conseil supérieur et davantage surtout pour stabiliser cette réforme donc lui laisser le temps de s'installer tranquillement.

Or, et j'en terminerai par-là, sur une note plutôt pessimiste, il me semble, expérience faite, que notre régime politique ne favorise pas ces rapprochements de raison. Cet amour de la conciliation, que l'un d'entre vous rappelait et auquel je ferai volontiers référence, il nous faudrait un peu plus de respect pour les principes que nous avons l'habitude de rappeler, quelquefois même de claironner.

Il paraît, comme le soulignait le président du Conseil supérieur italien, que tout cela vient des grands auteurs, des grands publicistes français du XVIII<sup>e</sup> siècle, puissent-ils encore nous inspirer !

## INTERVENTION DE M. JACQUES TOUBON, ANCIEN GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET PARLEMENTAIRE

Je fais partie de ceux qui dans la vie politique n'ont jamais abandonné les inclinations qu'ils ont pu éprouver dans leur prime jeunesse et chacun sait que je m'intéresse toujours autant à la Justice que lorsque j'étais ministre de la Justice et que j'avais commencé à m'y intéresser, avant d'être ministre, à l'Assemblée nationale. J'ai donc toujours grand plaisir, Monsieur le premier président, à vous retrouver dans cette Grand'Chambre.

Vous avez choisi pour ce colloque le thème « conseils de justice et séparation des pouvoirs ». Vous auriez pu choisir un intitulé plus problématique du genre : « Conseils de justice et indépendance des juges ». Parce qu'il faut bien se poser la question de savoir s'il y a une équation entre autogestion et indépendance. Ce n'est pas évident.

On m'a rapporté un propos du grand garde des Sceaux qu'a été Pierre-Henri Teitgen et qui disait : « *Mieux vaut l'arbitraire d'un garde des Sceaux qui passe que celui d'un CSM qui demeure.* » Je lui laisse la responsabilité de ses propos tenus sous l'empire de la première version du CSM, celle de la Constitution de 1946. Cela mérite cependant une vraie réflexion qui va au-delà du politique et du juridique et qui s'apparente à une réflexion de caractère anthropologique et sociologique. La deuxième observation que je veux faire a trait à la « dépossession ». Henri Nallet, comme il vient de l'expliquer, ne l'a pas mise en œuvre, mais moi j'ai pu la vivre. Puisque je suis arrivé place Vendôme au moment où la révision constitutionnelle de 1993 et la loi organique de 1994 entraient en vigueur, les élections des magistrats élus, au nouveau Conseil supérieur, venant de se tenir. Je me suis donc trouvé avec un CSM qui ferait des propositions pour les présidents de tribunaux et aurait compétence pour les magistrats du parquet comme pour ceux du siège.

Je me souviens d'une réunion, au salon des Oiseaux, au cours de laquelle nous avions, avec mon cabinet et un certain nombre d'experts, cherché à évaluer comment les choses allaient pouvoir se passer, comment la Chancellerie allait composer avec cette institution toute neuve.

Vous avez raison, Monsieur le premier président, Monsieur le procureur général, de fêter le 130<sup>e</sup> anniversaire du CSM, à l'occasion de la transformation de la Cour de cassation en conseil de discipline en 1883. Mais je pense que 2013, 20<sup>e</sup> anniversaire de la révision

constitutionnelle de juillet 1993, marque la vraie naissance d'un CSM, tel que nous le concevons aujourd'hui.

Ce dont je peux témoigner, c'est que nous avons bien vu, à cette époque, les influences syndicales. On a vu comment les élections avaient porté, pour l'essentiel, la plus grande formation syndicale de la magistrature au pouvoir, d'où d'ailleurs en 2001 une réforme qui a introduit la proportionnelle afin de représenter toutes les tendances syndicales.

Rappelons aussi qu'à partir de 1993, les magistrats étaient en nombre supérieur à celui des membres non magistrats. Ce n'était pas le cas avant et, depuis 2008, ce n'est plus le cas. Or, ce qui m'avait frappé, c'était l'influence extrêmement grande qu'ont exercée les quatre personnalités extérieures. Influence intellectuelle et non pas arithmétique.

Le nombre ne fait donc rien à l'affaire. Je suis personnellement pour une formule où il y a autant de magistrats que de personnalités extérieures.

Mais, nous avons aussi connu l'acclimatation du travail entre la DSJ qui, pour parler trivialement, «faisait le boulot» et un Conseil supérieur qui était en position de décision là où il ne l'était pas auparavant.

Il y a donc eu dépossession, dans le sens où le pouvoir exécutif, avec le département ministériel de la Justice, a transféré ces attributions, sa pratique quotidienne, en partie à une institution à caractère collégial qui n'avait aucune relation hiérarchique avec lui.

Mais, d'un autre côté, c'est sur le travail de la Chancellerie que s'appuyaient les rapporteurs et les formations du CSM. J'ai donc vécu ces deux années en termes de collaboration. C'est pourquoi, contrairement à Henri Nallet, je suis désolé que l'éviction du Président de la République de la présidence du CSM en 2008 se soit accompagnée de la disparition du garde des Sceaux, car ce n'est pas du tout la même chose. À partir du moment où l'on conserve une Administration de la justice, où l'on conserve une direction des ressources humaines à la Chancellerie, je pense qu'un travail de collaboration entre un garde présentant ou participant aux réunions et le Conseil supérieur me paraît, compte tenu de mon expérience, une formule supérieure à celle qui existe depuis 2010.

Nous avons néanmoins connu, en dehors de cette collaboration, un certain nombre de difficultés entre la Chancellerie et le CSM. Un épisode majeur, y compris dans les médias, des conflits entre le CSM et la Chancellerie, a été la nomination du procureur de Nanterre

qui a été signée par le Président de la République à l'encontre de l'avis défavorable du Conseil supérieur de la magistrature. J'ai au total désigné 7 procureurs contre l'avis du Conseil supérieur au sein de plusieurs dizaines de nominations. Et on n'en a pas fait de gorges chaudes : ainsi de la nomination d'une magistrate comme procureure à Dole, au cours de la même séance, et dont personne n'a parlé. Je pense que la mise en œuvre de cette réforme, par mes successeurs et moi-même, a été globalement une réussite. La réforme de 2008-2010 s'est inscrite dans cette logique et si nous pouvons, comme je l'ai dit au début, nous poser philosophiquement la question de l'autogestion et de l'indépendance, nous vivons une évolution dont le sens paraît irréversible.

Je terminerai en disant qu'il y a une autre solution que celle selon laquelle il faudrait transférer en totalité l'administration des magistrats du siège et du parquet au Conseil supérieur de la magistrature. Cette autre formule, je l'avais formulée dans une proposition de loi en 1989, dans une période où la température était très élevée dans les relations entre le pouvoir politique et la magistrature. C'était l'idée de créer le chancelier de la justice, c'est-à-dire un haut magistrat désigné pour six ans, n'ayant aucune perspective de carrière ultérieure et qui aurait repris la totalité de ce que sont aujourd'hui les attributions de la Chancellerie dans ce domaine. Il y aurait donc eu, de manière claire, un garde des Sceaux, ministre de la Justice conduisant, dans tous les domaines, la mise en œuvre de la législation et ce que le gouvernement décide, donc un pouvoir politique.

Et, de l'autre côté, une personne totalement éminente et indépendante qui aurait, sous son autorité, géré la carrière de la totalité des magistrats.

Car, qu'est-ce donc que ce collège ? Quelles sont les influences qui s'y exercent ? Comment fonctionne-t-il ? Alors, on essaye de répondre à ces questions à travers des réformes et à travers des changements de composition. Mais personnellement, je continue à me poser la question de l'équation entre autogestion et indépendance, entre collégialité et indépendance. Une personne indépendante offrirait-elle moins de garantie ? Sur la proposition d'Henri Nallet concernant l'avis conforme pour le parquet, bien entendu, je pense qu'il faut, comme on dit, y aller. Mais, pour ma part, je l'ai toujours conçue comme faisant partie de quelque chose d'au moins aussi important, c'est-à-dire la réforme de la procédure pénale. Je lie une procédure pénale non pas accusatoire, comme le suggérait le président du Conseil supérieur de la magistrature

italien, mais contradictoire, avec un parquet ayant un statut de plus grande indépendance. Un parquet pour lequel on aurait, selon l'expression employée à l'époque, «coupé le cordon ombilical».

Voilà ce que je souhaitais partager avec vous. Simplement, je suis aujourd'hui plutôt heureux d'avoir fait cette expérience, non pas pour m'en vanter, mais parce que je crois que nous avons mis alors le CSM et l'indépendance de la justice sur de bons rails.

## INTERVENTION DE MME CHRISTIANE TAUBIRA, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Je suis ravie d'être avec vous, de vous rejoindre au terme de cette première journée de réflexion consacrée à la contribution que les conseils de justice portent à la séparation des pouvoirs. Je suis ravie d'être là à l'occasion de cette loi de 1883 qui a confié à la Cour de cassation la compétence sur le régime disciplinaire des avocats. Je me réjouis surtout de la qualité des relations que nous avons nouées, depuis seize mois maintenant, entre le gouvernement et le Conseil supérieur de la magistrature. Je crois que ces relations sont fondées sur la confiance, sur le respect, sur la franchise, et parfois sur un peu plus. Je m'en réjouis parce que c'est... la qualité de ces relations a permis des conditions de travail, une ambiance de travail, et un enrichissement mutuel sur un certain nombre de questions que nous avons eu à aborder ensemble.

Je le disais, le Conseil supérieur de la magistrature, je l'ai dit en plusieurs circonstances, je l'ai dit publiquement, je l'ai dit devant le Conseil supérieur de la magistrature, vous êtes un organe constitutionnel, mais surtout vous contribuez de façon significative et substantielle à la qualité de l'État de droit. Il est donc important que la qualité des relations entre l'exécutif et cet organe constitutionnel soit de meilleure facture, et surtout se maintienne et s'entretienne. Mais bien entendu, de tels propos n'ont pas de consistance s'ils ne sont pas servis par des actes, par des décisions, par des méthodes de travail. Et je crois que c'est ce qui prévaut dans nos relations depuis le mois de mai 2012.

Vous avez donc décidé de réfléchir, durant deux jours, à ce que les conseils de justice peuvent apporter à la séparation des pouvoirs. Avec votre permission, je vais aborder ce que le pouvoir exécutif peut, doit et apporte à la séparation des pouvoirs. Ce pouvoir exécutif, ce gouvernement depuis un peu plus d'un an a démontré par des propos, par un comportement, mais surtout par des actes, combien il est attaché à cette vitalité de l'État de droit, qui s'illustre justement par la séparation des pouvoirs.

Nous nous sommes rencontrés à plusieurs reprises. Vous avez accepté dans un premier temps de venir à la Chancellerie en configuration presque plénière, Conseil supérieur de la magistrature, très tôt, ce devait être au mois de juillet, au début du mois de juillet 2012, et à cette occasion nous avons fait le tour des questions qui étaient en suspens, et dont certaines constituaient des sujets de

soucis majeurs pour le Conseil supérieur de la magistrature. Je me suis moi-même déplacée, je suis venue jusqu'à vous à plusieurs reprises, d'abord évidemment par courtoisie, ensuite pour traiter des sujets que nous avions abordés à la Chancellerie, et de plus pour vous soumettre le projet de loi constitutionnelle visant à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Dès le début du mois de juillet 2012, lorsque vous êtes, lorsque vous avez accepté de venir à la Chancellerie, vous m'avez exposé votre préoccupation sur les conditions de nomination des hauts magistrats du ministère public. Nous avons eu un échange franc, profond, dont je garde un excellent souvenir parce que nous nous sommes dit très clairement les choses. Vous, l'impatience d'une certaine façon, encore que l'impatience ne soit pas une vertu très seyante pour les magistrats, et notamment pour les hauts magistrats. Mais vous avez dit d'une certaine façon cette... avec quelle...oui, une impatience. C'était une impatience. Vous espériez qu'il serait possible d'accéder aux dossiers des magistrats, des hauts magistrats du ministère public. Et surtout de renforcer la transparence de nomination de ces hauts magistrats. Je vous ai dit très franchement, et cela illustre... Je reprends cet exemple parce qu'il illustre bien ce que j'appelle la franchise de nos relations et le respect qui prévaut à ces relations. Je vous ai dit que j'entendais bien la nécessité de cette transparence et j'y adhérais très volontiers. Sur l'accès aux dossiers, je m'interroge parce que tout accès aux informations concernant des tiers doit être scrutée au crible des exigences que nous avons posées nous-mêmes à travers la loi de 1978 sur l'informatique et la liberté, et que ma préoccupation première était celle des personnes qui feraient l'objet d'un accès à ces informations, plus que des personnes qui auraient accès à ces informations. C'est-à-dire que mon souci était davantage de m'interroger sur le bien-fondé d'un tel accès tout en protégeant les magistrats concernés, que de m'interroger sur l'usage que vous en feriez puisque je n'ai aucune raison d'avoir le moindre doute sur l'usage que vous en feriez. Je vous ai dit que je prendrais un temps de réflexion.

Au terme de ce temps de réflexion qui a duré moins de trois semaines, j'ai donc pris... diffusé cette circulaire du 31 juillet 2012 qui a renforcé la transparence dans la nomination des hauts magistrats du parquet, mais donc évidemment procureur général près les cours d'appel, mais également l'inspecteur général des services judiciaires, les avocats généraux à la Cour de cassation, tous ces hauts magistrats, y compris le substitut qui fait fonction de secrétaire général. Donc nous avons renforcé la transparence dans la nomination de ces hauts magistrats. Et j'ai pu me rendre compte

assez rapidement que cette attente que vous aviez formulée en tant qu'organe, en tant qu'instance représentative de la magistrature, cette attente que vous aviez formulée était réelle sur le terrain et que par cette demande, vous aviez permis que l'exécutif donne un signal de confiance vis-à-vis de la magistrature et de ses instances, un signal de souci de transparence, c'est-à-dire d'égalité de traitement, de reconnaissance des mérites, de décisions qui ne puissent pas être sujettes à caution et donc sujettes à discrédit sur la magistrature tout entière.

Je vous ai saisis à plusieurs reprises, et je crois que sur l'année écoulée, j'ai dû vous saisir plus souvent que vous ne l'avez été sur plusieurs années. Je vous ai saisis, et c'était là aussi une marque de confiance de l'exécutif à votre égard, vous interrogeant sur des questions relatives à l'indépendance de l'institution judiciaire ou sur des questions relatives au respect des règles déontologiques. Cette marque de confiance est à la fois symbolique, au sens où elle dit bien l'importance que l'exécutif reconnaît à votre instance. Mais elle est aussi nécessaire parce que votre réflexion, vos débats contribuent à éclairer nos décisions, et il est heureux que cet article 65 de la Constitution permette au garde des Sceaux de vous solliciter pour avis.

Il était possible d'attendre une loi, une réforme constitutionnelle pour installer des pratiques qui sont des pratiques de confiance, qui sont des pratiques d'indépendance et d'impartialité. Nous avons choisi de ne pas attendre. Et conformément aux engagements du Président de la République, nous avons décidé et nous avons scrupuleusement respecté l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur les nominations de magistrats du ministère public. C'était un engagement fort du Président de la République suite à ces années de mise en cause de la magistrature, de nominations contraires à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, et du discrédit qui affectait l'ensemble du corps du seul fait du non-respect de cet avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Nous avons donc décidé, sans attendre la loi, de respecter ces pratiques. Et depuis l'installation de ce nouveau gouvernement, le respect de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur ces nominations est absolument absolu. Néanmoins, comme disait Montesquieu, cet esprit éminent sur la séparation des pouvoirs dans un État de droit, justement, comme disait Montesquieu «une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi, mais elle doit être loi parce qu'elle est juste». Et parce que nous sommes persuadés qu'il est juste de respecter cet avis conforme, qu'il est juste de veiller à

l'impartialité des magistrats du ministère public, qu'il est juste de faire en sorte que le Conseil supérieur de la magistrature, en qualité d'organe constitutionnel, reflète bien la qualité des nominations qui se font dans la magistrature, et que cette qualité de nomination ne peut pas être mise en cause par le pouvoir exécutif, nous avons décidé de transformer ces pratiques en lois.

Le Président de la République s'y était engagé également. Il a répété cet engagement le 18 janvier 2013 à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation. À cette occasion, le Président de la République a d'ailleurs donné et fourni quelques éléments sur les soubassements mêmes de cette réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Il a indiqué, ça n'était pas dans ses engagements de campagne, mais il a indiqué qu'il souhaitait, dans cette nouvelle configuration du Conseil supérieur de la magistrature, reconnaître une imparité en faveur des magistrats. Et le texte de loi qui a été soumis au Parlement contenait cette disposition du Président de la République. Le Président de la République était soucieux de marquer la confiance qu'il accorde à la magistrature je le rappelle – compte tenu notamment de ces dernières années où la magistrature a été, en tant que corps, mise en cause de façon assez systématique dans les toutes dernières années, mais de façon assez régulière sur la base d'éléments précis lorsqu'il s'agissait d'une procédure judiciaire, mais aussi parfois sur la base d'une mise en cause globale qui portait sur l'ensemble du corps.

Le texte que j'ai soumis au Parlement prévoyait donc une imparité en faveur des magistrats. Les consultations qui ont été conduites, et notamment par le Premier ministre, ont abouti à recueillir des avis unanimes contraires à cette disposition. Non seulement contraires à cette disposition, et des avis de chefs de groupes parlementaires, c'est-à-dire de ces députés et sénateurs eux-mêmes qui sont appelés à voter à une majorité de trois cinquièmes cette réforme du Conseil supérieur de la magistrature ; un avis unanime des chefs de partis politiques également, qui sont fondés à s'exprimer sur une réforme d'une telle ampleur ; un avis unanime en faveur du maintien de la situation actuelle d'imparité en faveur des personnalités extérieures. Cet avis n'est pas fantaisiste. Il est lié au fait qu'à partir du moment où le pouvoir exécutif considère qu'il doit distendre ses relations avec l'organe constitutionnel, de façon justement à contribuer à l'apparence, à la visibilité, à la lisibilité de l'impartialité et de l'indépendance, il est concevable que par contrecoup on s'interroge sur ce que représenterait un Conseil supérieur de la magistrature qui serait à majorité assuré par le corps même de la magistrature.

Nous sommes dans une réflexion sur la démocratie et sur l'État de droit, et en l'occurrence dans une réflexion sur la séparation des pouvoirs. Autant la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ne prévoyait pas un Conseil supérieur de la justice, c'est-à-dire une Constitution en tant que pouvoir judiciaire ; autant le souci du Président de la République était clair de veiller à ce que l'indépendance de l'autorité judiciaire et la participation, la contribution, le concours du Conseil supérieur de la magistrature à cette indépendance et c'est pour ça que dans ce texte nous y avions ajouté que le Conseil supérieur de la magistrature veille par ses avis et décisions à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Nous avons à réfléchir non seulement sur ce qu'est cet organe constitutionnel, sur sa composition, sur ses fonctions, mais également sur son rapport à la société et sur la lecture que la société donne, en tout cas la lecture que la société peut avoir de ce Conseil supérieur de la magistrature.

Cette interrogation des chefs de groupes parlementaires et des chefs de partis politiques était donc tout à fait fondée à partir du moment où l'exécutif lui-même indiquait très clairement qu'il entendait organiser les conditions d'indépendance et d'impartialité du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette parité n'est pas contraire, elle est même conforme aux dispositions de la convention de l'Union européenne sur le statut des juges dont la France est signataire. Elle était proposée d'ailleurs dans le comité Balladur qui a réfléchi à la réforme des institutions avant la réforme constitutionnelle de 2008. Elle était réclamée d'ailleurs, aussi, par la conférence des procureurs généraux. Il n'y avait pas... Il n'y avait donc rien de choquant à entendre et à faire droit à cette demande de ces responsables parlementaires et politiques qui se sont exprimés, de sorte que lorsque le Parlement a modifié cette disposition du projet de loi, le gouvernement ne s'y est pas opposé, en indiquant en plus que cette disposition ne pouvait être rejetée dans la mesure où elle était conforme à nos engagements européens.

Dans ce projet de réforme constitutionnelle qui organise cette séparation des pouvoirs, il y avait également, il y a également le sujet de l'auto-saisine. Le sujet de l'auto-saisine, qui est loin d'être mineur parce que la réforme de 2008 avait, a compromis en fait la capacité d'auto-saisine du Conseil supérieur de la magistrature. Faute d'avoir précisé les modalités de cette auto-saisine, le constituant n'a pas permis qu'elle soit évidemment explicite, de sorte que le Conseil constitutionnel, dans une interprétation, a considéré que

le Conseil supérieur de la magistrature ne pouvait s'auto-saisir. Il est permis de considérer que cela a été une régression, peut-être accidentelle, de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 dans la mesure où avant cette réforme l'auto-saisine était possible. Le Conseil supérieur de la magistrature pouvait s'auto-saisir.

Dans ce projet du gouvernement, il était donc prévu de rétablir cette capacité d'auto-saisine sur les questions relatives à l'indépendance ou à la déontologie des magistrats. Et cette capacité d'auto-saisine est de nature tout à fait à contribuer au dynamisme du Conseil supérieur de la magistrature. Je suis bien placée pour le savoir parce que j'ai bien souvenir des deux séances de travail longues que j'ai eues avec vous et de la qualité des réflexions que vous m'avez soumises sur des sujets divers, et qui révélaient en fait la richesse de la composition de ce Conseil supérieur de la magistrature.

La réforme de juillet 2008 a eu encore quelques autres défauts. Elle n'a pas réglé le problème de la nomination des magistrats du ministère public puisque cette nomination demeure en l'état de la Constitution, le pouvoir exécutif n'étant pas tenu de respecter l'avis conforme. Et notre modification consistait à justement inscrire dans la Constitution cette obligation de respecter l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Il m'a été dit à plusieurs reprises, mais pas de façon officielle, donc je ne sais pas ce que pèse l'argument qu'il y a la dyarchie du CSM produirait quelques difficultés dans la gestion quotidienne. C'est certainement un sujet sur lequel j'aurai le plaisir de vous entretenir, de m'entretenir avec vous prochainement à nouveau.

Dans ce projet de réforme constitutionnelle, nous avions pris en considération une disposition qui est contenue dans la réforme de 2008 et qui pose question, qui en a posé pendant toute la fin de l'ancien quinquennat, depuis son entrée en vigueur, c'est la nomination des personnalités extérieures par le pouvoir politique. Dans l'état actuel de la Constitution, le pouvoir politique nomme six personnalités extérieures sur les quinze membres, aussi bien de la formation du siège que de la formation du parquet. Cette nomination est légitime en soi puisque le pouvoir politique tient sa légitimité du suffrage universel. Simplement, il y a des moments dans l'histoire d'une société, il y a des interrogations, des mises en cause, des incertitudes qui font qu'il faut consolider, en plus de l'impartialité, l'apparence de l'impartialité. Et ces nominations par le pouvoir politique servent assez aisément de prétexte pour interroger les nominations et se demander si les nominations ne

sont pas partisanes, *a fortiori* lorsque ces nominations par le pouvoir politique coïncident avec le non-respect, en tout cas la non-obligation du respect de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature par le pouvoir exécutif.

Nous avons donc décidé, consigne du Président de la République, nous avons donc décidé de mettre en place un comité de personnalités qui aurait pour mission de proposer des personnalités extérieures, c'est-à-dire de déposséder le pouvoir politique de sa capacité de nomination actuellement reconnue par la Constitution ; de transférer ce pouvoir politique, donc partiellement à ce collège de personnalités qui désignerait des personnalités ; et ces personnalités seraient définitivement nommées par les commissions des lois des assemblées du Parlement. Il est bon de noter que les présidents des assemblées le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat avaient, proposé eux-mêmes de se déposséder de ce pouvoir reconnu par la Constitution et de le transférer aux commissions constitutionnelles des lois de chacune de leurs chambres.

Nous avons donc retenu à la fois, sur la base de cette suggestion, mais aussi sur ce qui se fait dans d'autres pays européens et sur les préconisations de la Cour de justice de l'Union européenne, nous avions retenu ce dispositif d'un collège de personnalités qui pourrait nommer ces personnalités extérieures. C'est un dispositif qui, vous le savez, a provoqué des débats un peu vifs, et même franchement vifs, au point de déborder du sujet lui-même et d'interroger la légitimité non seulement des personnalités, mais aussi des magistrats eux-mêmes qui seraient nommés avec des mises en cause auxquelles nous sommes malheureusement habitués et qui s'estompent un peu, mais qui ne s'éteignent pas totalement, des mises en cause des magistrats en tant que tels, sur la nécessité d'encadrer fortement leur fonctionnement et leurs conditions de nomination parce que, a-t-il été dit, ils sont trop politisés, ils sont trop syndicalisés et que c'est en fait en substance les grands défauts de la magistrature.

Cela pour rappeler que ces débats sont des débats éminemment politiques. Pas seulement partisans. Ils sont éminemment politiques. Et il est assez logique, et même réconfortant, qu'il y ait une telle confrontation à l'occasion d'une réforme sur le Conseil supérieur de la magistrature. Il est de notre devoir, et je me suis attelée à le faire, d'écartier ces suspicions, d'écartier ces mises en accusation, mais néanmoins d'entendre ces conceptions différentes, parfois antagoniques, de l'institution judiciaire en tant qu'autorité judiciaire.

Et il est normal que des parlementaires s'interrogent. Il est normal que des parlementaires s'interrogent parce que les parlementaires sont fondés à interroger le gouvernement sur le fonctionnement de l'institution judiciaire. Ils sont fondés, du fait de la Constitution, à interroger le gouvernement sur le bon fonctionnement du service public. Et il est certain que toute distance de l'institution judiciaire vis-à-vis du pouvoir politique est de nature à conduire à s'interroger sur la possibilité de maîtriser le fonctionnement et l'organisation de l'institution judiciaire. Ces débats, en dehors de leurs débordements, ne sont donc pas choquants. Et il est intéressant que le Parlement se passionne pour un sujet qui peut paraître à nos concitoyens aussi aride que celui de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Mais nous avons le sujet auquel nous sommes très, très attachés et sur lequel, heureusement, le Parlement a montré qu'il était majoritairement, y était majoritairement favorable. C'est la nécessité de créer les conditions du renforcement de l'impartialité du parquet, c'est-à-dire ces conditions de nomination des magistrats du ministère public. Parce que l'impartialité existe et elle doit continuer à exister, mais elle doit surtout se donner à voir. Il est important que le citoyen ordinaire ait bien le sentiment que la magistrature est impartiale, que l'institution judiciaire est animée par des magistrats impartiaux, dont les conditions de neutralité sont assurées lorsqu'ils sont amenés à prendre des décisions dans les procédures individuelles.

Nous avons donc eu un débat extrêmement nourri à ce sujet et typiquement, s'il y a un point majeur dans cette réforme qui assure la séparation des pouvoirs, c'est bien justement cette impartialité renforcée du ministère public. Et dans cette impartialité renforcée par les conditions de nomination, il y a aussi l'alignement du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège. En quoi c'est un élément essentiel de la séparation des pouvoirs ? En ce que dans notre Constitution, la Constitution affirme l'unité du corps. Et je sais à quel point la magistrature est attachée à l'unité du corps. Mais cette unité du corps, qui est si fortement affirmée du point de vue constitutionnel, a été quand même interrogée par des jurisprudences contradictoires entre notre ordre judiciaire le plus élevé et notre ordre administratif, a été aussi surtout interrogée et même clairement mise en cause par la juridiction européenne que constitue la Cour européenne des droits de l'homme. Nous avons tous en tête l'arrêt Medvedyev. Nous savons qu'il y en a d'autres et que l'Union européenne s'interroge au titre de l'article 6 de la convention sur les conditions d'impartialité, et s'interroge même

sur la qualité de magistrat qui doit être reconnue aux magistrats du ministère public.

Donc tout ce que nous pouvons faire pour renforcer l'unité du corps, pour rapprocher le statut des magistrats du ministère public de celui des magistrats du siège, contribue non seulement à la réalité, mais à l'apparence de la séparation des pouvoirs. Cela étant, nous avons décidé de ne pas renoncer à ce qu'on appelle notre parquet à la française. Et ne pas renoncer à notre parquet à la française nous a conduits à ne pas toucher à l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 qui reconnaît que les magistrats du ministère public sont placés sous l'autorité de leur hiérarchie et sous l'autorité du garde des Sceaux, sous le contrôle de leur hiérarchie et sous l'autorité du garde des Sceaux. Nous sommes très attachés à cette disposition. Nous pensons que ça n'est pas celle qui posera le plus de problèmes pour la lecture définitive de cette réforme constitutionnelle, et cela est heureux puisque cela devrait stabiliser, et au moins neutraliser les interrogations qui nous traversent encore sur l'unité du corps de la magistrature et la qualité pleine et entière de magistrat qui doit être reconnue aux magistrats du ministère public.

Il reste quelques questions en suspens. Nous avons eu des échanges extrêmement riches à ce propos. Je pense notamment à la possibilité pour les magistrats de saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Si le principe est admis aisément, les modalités posent encore question puisque nous nous interrogeons, et vous vous êtes interrogés à haute voix devant moi, sur les conditions dans lesquelles les procédures selon lesquelles les magistrats pourraient saisir le CSM dans la mesure où demeure le risque que le CSM soit appelé à se prononcer sur une question déontologique, et dans une autre circonstance sur cette même question déontologique, pourrait être appelé à statuer en matière disciplinaire. Je crois que la réflexion n'est pas aboutie à ce sujet, mais il demeure que le magistrat ne peut pas être le seul à ne pas pouvoir saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Le Président le peut, le garde des Sceaux le peut, et il n'y a pas... Le CSM peut se saisir lui-même. Il n'y a pas de raison que le magistrat ne puisse pas se saisir.

Mais cette réforme du Conseil supérieur de la magistrature n'est pas la seule voie par laquelle s'organise la séparation des pouvoirs. La loi qui a été adoptée, promulguée le 25 juillet 2013 organise elle aussi la séparation des pouvoirs puisqu'elle inscrit très clairement dans la loi, dans le code de procédure pénale, que sont prohibées les instructions individuelles. Et elle indique très précisément la responsabilité du garde des Sceaux, du gouvernement à travers

le garde des Sceaux, la responsabilité de l'exécutif sur la politique pénale sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire les garanties apportées à tous les citoyens d'une justice accessible dans les mêmes conditions et rendue dans les mêmes conditions en quelque point que ce soit du territoire.

Cette loi du 25 juillet 2013 réorganise donc les attributions du garde des Sceaux et ses relations avec le ministère public, en rappelant que le parquet exerce directement l'action publique et que le parquet général coordonne et anime cette action publique exercée par les procureurs. Elle tranche avec la loi du 9 mars 2004 qui avait confirmé les instructions individuelles, mais qui avait en plus attribué au garde des Sceaux la conduite de l'action publique. Ce gouvernement a décidé de se dégager de la conduite ou de l'exercice de l'action publique parce que ça n'est pas conforme à l'organisation de notre parquet. Mais par contre, d'assumer, d'afficher sa responsabilité sur la politique pénale, qui est traduite en termes de grandes orientations adressées aux parquets généraux.

Par d'autres voies aussi nous assurons la séparation des pouvoirs puisque la question se pose de la mission qui incombe aux magistrats. Et cette mission qui incombe aux magistrats, qui est belle, qui est haute, qui est lourde et qui est exercée au nom du peuple français, cette mission doit apporter au citoyen toutes les garanties en matière de déontologie. Ces garanties sont là, nous en sommes persuadés. Mais il faut les donner à voir également. Et c'est l'objet du projet de loi organique sur la déontologie des magistrats que nous avons déposé devant le Parlement.

Nous avons également, en cours de discussion d'ailleurs au Parlement, un projet de loi qui crée un parquet financier. C'est aussi un sujet qui a donné lieu à des débats vifs, passionnés, mais qui traduit, cette création d'un parquet financier, une détermination forte du Président de la République. Non seulement de donner les moyens de lutter contre la fraude fiscale et contre la délinquance économique et financière. Mais de donner à voir que l'institution judiciaire a bien les moyens de le faire. Et ce parquet financier, avec des compétences précisément définies, avec des capacités fortement élargies, avec des moyens dédiés, ce parquet financier non seulement se consacrera pleinement à la lutte contre l'évasion fiscale et contre la délinquance économique et financière, mais il va également, il va également permettre que les citoyens se rendent compte que le pouvoir exécutif crée bien de la distance non pas parce que les parquets actuels ne le sont pas, bien au contraire, mais que le pouvoir politique crée bien de la distance pour que soient

très lisibles les procédures qui peuvent être engagées contre ces évasions fiscales et cette délinquance économique et financière, qui évidemment par nature concerne davantage les puissants.

Les débats ne sont certainement pas clos puisque lors de la dernière discussion au Sénat, ils ont été encore très, très, très toniques. Mais cette volonté gouvernementale est là, elle est forte, elle émane du Président de la République qui a très bien dit qu'il faut mobiliser toutes les énergies et tous les moyens pour lutter contre toutes les atteintes à la probité, contre toutes les fraudes et contre toutes les corruptions, et qui a donné à l'institution judiciaire les moyens de le faire.

Enfin, un autre moyen d'organiser la séparation des pouvoirs, qui va apparaître symbolique, mais qui n'est pas que symbolique, c'est la réforme que j'ai engagée sur le tribunal des conflits. Vous savez que j'ai confié à Jean-Louis Gallet une mission pour réformer le tribunal des conflits, et surtout pour supprimer cette présidence qui était jusqu'alors assurée par le garde des Sceaux. Et cette mission donc de départage qui revenait au garde des Sceaux, dans la séparation des pouvoirs il n'est pas concevable que le garde des Sceaux préside le tribunal des conflits et assure le départage. Je lui ai demandé d'aller au-delà de cette seule question, de réfléchir à la composition et aux procédures de ce tribunal des conflits. Le rapport qui m'a été remis est de très grande qualité. Nous allons traduire très vite dans la loi les dispositions qui sont ainsi proposées par cette mission Gallet.

Pour le reste, la séparation des pouvoirs, c'est aussi évidemment un certain nombre de réformes structurelles qui peuvent faire l'objet de dispositions législatives, mais qui font aussi l'objet de décisions dans l'organisation du travail, dans les procédures, dans les méthodes. Et vous savez que j'ai engagé une réforme judiciaire qui se donnera à voir fortement à la mi-janvier sur la base de la présentation des rapports des quatre groupes de travail que j'ai mis en place trois groupes de travail, un institut, deux groupes de travail et une commission que j'ai mis en place au début et au milieu de cette année. Un groupe de travail présidé par l'ancien premier président de la cour d'appel d'Angers, M. Delmas-Goyon, qui a réfléchi pendant une dizaine de mois au magistrat du xx<sup>e</sup> siècle. Un autre groupe de travail présidé par le premier président de la cour d'appel de Montpellier, M. Didier Marshall, qui a réfléchi pendant une dizaine de mois sur la juridiction du xx<sup>e</sup> siècle. Auparavant, l'Institut des hautes études de la justice avait accepté la mission que je lui ai confiée de réfléchir au magistrat, à ses équipes, à ses

assistants spécialisés, à l'évolution des métiers de greffier pour le xxie siècle, ainsi qu'aux juridictions du xxi<sup>e</sup> siècle, avec l'hypothèse d'un tribunal de première instance, la définition de son périmètre et de ses compétences, l'organisation de la justice sur l'ensemble du territoire à portée et à proximité des citoyens, et notamment des citoyens les plus ordinaires. Et puis pour le ministère public, parce qu'une réflexion était indispensable pour le ministère public, qui a subi par une succession de nouvelles missions, de nouvelles fonctions, une accumulation de tâches et de responsabilités diverses, disparates, composites, peu cohérentes entre elles, extrêmement chronophages ce qu'un rapport de mars 2012 avait d'ailleurs déjà reconnu. Pour ce ministère public, j'ai installé une commission présidée par Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire de la Cour de cassation, qui réfléchit donc à l'organisation et aux missions du ministère public.

Ces travaux... Le rapport de l'Institut des hautes études de la justice a été remis au mois de mai. Il est largement diffusé. Les trois autres rapports seront remis d'ici à fin novembre. Et à la mi-janvier, à l'occasion d'un événement public, l'ensemble des juridictions et des partenaires de la justice seront appelés à prendre connaissance du contenu de ces préconisations et à en discuter. Et à partir du résultat de cette espèce de grande audition publique, j'ouvrirai un cycle de concertations de façon à construire avec les juridictions, avec les magistrats du siège, du parquet, avec les greffiers, avec les fonctionnaires, avec les partenaires de la justice, construire une réforme judiciaire qui nous permette d'installer vraiment une institution judiciaire au service des justiciables, au service du citoyen, mais conforme aux attentes du xxie siècle, aux types de contentieux qui surgissent et qui parfois deviennent massifs à cette période, à l'évolution de la société, aux types d'attentes parfois contradictoires d'ailleurs des justiciables à l'égard de l'institution judiciaire, à la nécessité aussi d'inventer d'autres modes de résolution des conflits. Vous entendez par là évidemment la déjudiciarisation partielle ou totale de certains contentieux, mais aussi tout simplement la reconstruction du lien social par des formes de médiation, des formes de dialogue, des formes de rencontre qui rétablissent le lien social dans la société, des façons non judiciaires de régler des désaccords et des divergences.

Je vais évidemment faire mon miel également de vos travaux, et notamment du rapport de Mme le professeur Lombard sur la parité dans la magistrature. Et tout ce matériau de très grande qualité qui aura été produit ensemble servira à nourrir cette réforme judiciaire

que nous allons construire tranquillement durant cette année 2014 qui vient.

La question de la séparation des pouvoirs renvoie forcément à la question de l'indépendance du juge, de l'indépendance du magistrat. Et l'indépendance du magistrat n'est pas un confort. Ce n'est pas une fantaisie offerte ou reconnue à un corps, aussi prestigieux soit-il et aussi chargé soit-il, symboliquement et éthiquement, de la confiance de l'ensemble de la société. C'est surtout une exigence vis-à-vis de soi-même. Et cette exigence suppose que le magistrat, la magistrate soit accompagné(e) dans la construction du respect de cette exigence. Cela se fait avec l'école, avec la formation continue, initiale ou continue, et continue, par l'École nationale de la magistrature présidée par M. le premier président de la Cour de cassation et vice-présidée par M. le procureur général de la Cour de cassation. Cette École nationale de la magistrature, qui prépare nos magistrats non seulement à exercer cette mission, mais à l'exercer dans le respect de la déontologie, dans le respect de cette éthique de l'impartialité, de l'indépendance et du respect des règles de droit.

Mais il est important de rappeler régulièrement aux magistrats qu'ils doivent s'interroger sur eux-mêmes, sur cette indépendance par rapport au pouvoir politique, par rapport aux pouvoirs au pluriel, par rapport aux réseaux, mais aussi par rapport à eux-mêmes, c'est-à-dire par rapport à leurs propres aversions, par rapport à leurs propres sympathies, par rapport à leurs propres préjugés parce que nul n'échappe à ce qu'il est profondément, nul n'échappe à son histoire, nul n'échappe à sa culture, à ses cultures, à ses expériences. Par conséquent, c'est bien dans une attitude critique vis-à-vis de soi-même que chaque magistrat peut construire son indépendance dans l'exercice de cette haute et belle mission.

Nous en avons conscience. Sur injonction du Président de la République, nous y travaillons avec une attention soutenue, précise, avec constance. Nous y travaillons avec le Parlement. Nous y travaillons avec la magistrature. Nous y travaillons en faisant en sorte que l'évolution de l'institution judiciaire, l'évolution des missions de requérir et des missions de juger soit lisible, intelligible, compréhensible pour le citoyen le plus ordinaire.

Sur la séparation des pouvoirs, nous avons ces engagements. Nous avons commencé à les mettre en œuvre. Nous allons poursuivre. Nous savons... Comme le disait Montesquieu une fois de plus, il convient d'achever ce propos trop long, pardonnez-le-moi, par cette pensée essentielle de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs :

«Pour ne pas abuser du pouvoir, disait-il, il faut que par la disposition des choses – par la disposition des choses – le pouvoir arrête le pouvoir.» Il est essentiel, donc, que dans la construction de nos institutions, dans leur construction, aussi bien dans leur conception que dans leur fonctionnement, nous créions les conditions pour que le pouvoir arrête le pouvoir. C'est pour ça que nous n'attendons pas que les institutions rendent les femmes et les hommes vertueux. Tant mieux si cela advient. Les institutions elles-mêmes doivent être vertueuses et faire en sorte que même animées par des femmes et des hommes non vertueux, ces institutions justes, ces institutions équitables, ces institutions décentes, telles que nous devons les construire, apportent de la sécurité au citoyen, rassurent le justiciable le plus vulnérable, le rassurent en lui donnant l'assurance par l'impartialité, par la neutralité, par l'indépendance, qu'il sera traité aussi bien qu'un puissant. Pas avec plus de clémence, mais pas plus sévèrement non plus. Lui garantir qu'il vit dans un État de droit et que cet État de droit est sa meilleure protection. Ces institutions qui doivent être équitables et décentes, en aucune circonstance n'humilier aucun citoyen, et notamment ces citoyens les plus vulnérables. Ces institutions doivent apporter au plus faible dans la société la tranquillité d'esprit que lui assure la sûreté qu'il est protégé ; qu'en cas de préjudice il y a pour lui la loi, il y a pour lui l'État de droit, il y a pour lui l'institution judiciaire parce que comme le rappelait déjà Lacordaire : «Entre le fort et le faible, c'est bien la liberté qui opprime et la loi qui protège.»

## INTERVENTION DE M. DOMINIQUE ROUSSEAU, PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS, ANCIEN MEMBRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### Quels pouvoirs pour les conseils de justice ?

Monsieur le premier président, nous avons été ensemble pendant quatre ans au Conseil supérieur de la magistrature, de 2002 à 2006. Je dois dire que j'ai beaucoup appris auprès de vous et auprès des magistrats. J'ai appris votre délicatesse, votre impartialité, votre souci de la rigueur dans le raisonnement juridique.

Vous m'avez demandé de discourir sur les pouvoirs d'un éventuel Conseil supérieur de la justice. Je crois d'abord qu'il faut souligner qu'on ne peut raisonner sur les futurs pouvoirs éventuels d'un Conseil supérieur de la justice sans replacer la question de ce Conseil dans le contexte général d'une réflexion sur la Justice. On ne peut pas parler des pouvoirs du Conseil supérieur de la justice sans avoir une réflexion préalable sur la place, la position de la justice dans la société, dans l'État.

Est-ce qu'elle est un élément de l'État ? Est-ce qu'elle est un des pouvoirs de l'État ? Ou bien est-elle à côté un des pouvoirs de la société ?

Évidemment, selon la conception que l'on a de la justice, on n'a pas la même conception des pouvoirs du Conseil supérieur de la justice. Il faut aussi restituer cette réflexion dans son contexte historique.

Quelle est l'histoire politique de notre société ? Est-ce que nous sommes une société qui a fait confiance à ses juges ou une société qui a toujours été méfiante à l'égard de ses juges ?

Évidemment, la conception de la Justice n'est la même aux États-Unis où la modernité constitutionnelle américaine a démarré sur une confiance faite au juge, en 1803 avec la Cour suprême.

Alors que la France commence sa modernité constitutionnelle non pas par couper la tête au roi, mais à couper la tête aux juges avec cette fameuse loi de 1790 qui interdit au juge de s'immiscer dans les affaires législatives et exécutives. Le poids de l'Histoire dans la justice a par conséquent des effets sur les pouvoirs que l'on peut ou non reconnaître à un Conseil supérieur de la justice.

Mais aussi remettre la discussion dans un ensemble encore plus large qui est celui de la culture ou de l'imaginaire d'une société. Pensons à Saint-Louis rendant la justice sous son arbre. Toutes

ces choses-là sont des éléments d'un système particulier qui est le Conseil supérieur de la justice. Donc on ne peut pas raisonner sur les pouvoirs d'un Conseil sans avoir en tête l'ensemble des éléments qui entourent ce Conseil.

Ne vous inquiétez pas, je ne vais pas vous emmener dans tous ces chemins d'histoire et de comparaisons et de culture, je vous livreraï donc seulement ma vision des pouvoirs d'un Conseil supérieur de la justice.

Mais je souhaiterais, dans un premier temps, vous exposer les fondements philosophiques sur lesquels doivent pouvoir ou devoir s'appuyer les pouvoirs d'un tel Conseil. Ce que je ferai en m'appuyant essentiellement sur le rapport remis en 2005 par le CSM, puisque lors de ma dernière année au Conseil, nous avions fait une comparaison entre les différents Conseils supérieurs de la magistrature européens et nous avions eu l'audace de formuler quelques propositions de réforme.

### **Les fondements philosophiques des pouvoirs**

Si les pouvoirs d'un Conseil supérieur de la justice dépendent de la conception qu'on a de la Justice, quels sont les fondements philosophiques de ces pouvoirs ?

J'en vois deux : premier fondement philosophique : le principe de l'autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire. Le second fondement étant : le principe de la mesure démocratique.

### **Le principe de l'autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire**

Ce principe est un classique. Je me référerai à Montesquieu qui divisait, non pas les pouvoirs, mais «les puissances sociales» afin d'assurer la liberté politique. Je crois que reprenant le geste de Montesquieu, on peut effectivement imaginer la société d'aujourd'hui comme divisée non pas entre «puissances sociales», mais entre «sphères sociales» avec la sphère de l'éducation, la sphère de l'économie, la sphère religieuse, la sphère politique et la sphère de la Justice. Chacune de ces sphères repose sur un principe, qui donne son identité à cette sphère et la distingue des autres sphères.

Par exemple, le principe de la sphère de l'éducation, c'est la production et la transmission des savoirs. Le principe de la sphère de l'économie, c'est la rentabilité. Le principe de la sphère religieuse, c'est la compassion.

Lorsqu'une des sphères prend le pas sur toutes les autres, ou lorsque le principe d'une des sphères devient le principe des autres sphères, il y a danger pour la liberté politique. Il faut que chacune de ces sphères voie son autonomie et son indépendance garanties afin d'assurer la liberté politique. Il y aurait danger si le principe de rentabilité pénétrait la sphère de l'éducation. En revanche, il y aurait danger pour la sphère économique, si elle était animée par le principe de compassion. Chaque sphère doit voir son autonomie préservée.

Je pense que, pour la sphère de la justice, la protection de l'autonomie de cette production du jugement judiciaire est importante car ce qu'on attend de la justice, c'est qu'elle produise, excusez-moi pour la tautologie, un jugement judiciaire et non pas un jugement moral, économique ou politique. Pour produire un tel jugement, il faut que les principes des autres sphères ne viennent pas pénétrer la sphère de la justice.

Je crois qu'un certain nombre « d'erreurs judiciaires » viennent du fait que la justice ou les juges n'ont pas été suffisamment indépendants, suffisamment autonomes dans la production et la conduite de leur raisonnement et de leur jugement. Souvent ces « erreurs judiciaires » tiennent au fait que les principes des autres sphères sont venus pénétrer, influencer le juge.

Il est donc important de préserver, de garantir cette autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire qui n'est pas un principe que l'on pourrait traduire dans le langage juridique courant comme le principe d'indépendance de la justice, ce qui fait moins peur que principe d'autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire.

Je pense que ce principe d'autonomie ou d'indépendance n'est pas fait pour les magistrats, ce n'est pas un principe corporatiste, mais c'est un principe qui est fait pour les citoyens, car il garantit aux citoyens qu'ils auront une Justice qui produit ces jugements de manière indépendante. C'est très important de le faire savoir à nos concitoyens qui voient souvent le principe d'indépendance comme un principe corporatiste alors qu'il s'agit avant tout d'une garantie pour eux.

Je pourrais faire une comparaison avec le principe d'indépendance des professeurs d'université, dont je fais partie, qui n'est pas fait pour nous protéger nous, mais pour garantir aux étudiants qu'ils auront un savoir qui sera construit et transmis à l'abri des pressions de toute sorte et qui ne sont pas animées par la même éthique universitaire.

Évidemment, vous voyez la conclusion immédiate de ce premier principe, à condition que l'on soit d'accord avec celui-ci, c'est pour ça que je vous disais que les pouvoirs d'un Conseil supérieur de la justice dépend de la conception que l'on se fait de la justice.

La conséquence constitutionnelle immédiate que j'en tire, c'est la suppression de l'article 64 de la Constitution qui fait du Président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, c'est le Conseil supérieur de la justice. Précisément pour garantir cette autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire qui ne peut pas être soumis à la garde du Président de la République qui est dans une autre sphère : la sphère de l'exécutif. Sphère qui ne peut pas être le gardien de la sphère de la Justice.

Je pourrais ainsi vous raconter la contradiction dans laquelle s'est trouvé notre président du CSM entre l'article 64 qui le faisait gardien de l'indépendance de l'autorité judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs. Quant à l'occasion d'une affaire, le CSM a demandé au Président de la République d'intervenir pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Président a dit au CSM qu'il ne le pouvait pas car s'il le faisait, il porterait alors atteinte à la séparation des pouvoirs. Il y a donc une contradiction constitutionnelle qu'il convient de lever en faisant du Conseil le gardien de cette autonomie.

## Le principe de la mesure démocratique

Pourquoi mesure ? Parce que, me référant une nouvelle fois à Montesquieu, je pense qu'une société a besoin d'équilibre. Une société est faite sur un équilibre des pouvoirs. Or, et c'était bien le projet de Montesquieu, le pouvoir arrêtant le pouvoir et dans son esprit, c'était le pouvoir législatif qui devait arrêter le pouvoir exécutif.

Encore une fois, reprenons le geste de Montesquieu et non le contenu. Essayons donc de voir quelle est aujourd'hui, dans les sociétés contemporaines, l'institution qui peut apporter cette mesure, cet équilibre. Je crois que c'est principalement la justice qui est aujourd'hui cette institution de l'équilibre.

En 1957, le doyen Vedel a démontré que le schéma constitutionnel classique de la séparation des pouvoirs, qui veut que le législatif soit séparé de l'exécutif et que par conséquent il y a poids contrepoids, ne fonctionne plus. Le doyen Vedel disait, bien avant l'établissement de notre Constitution, que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont désormais soudés, il n'y a plus séparation. Lors du congrès de

l'Association internationale des sciences politiques à Rome, Il avait eu l'audace de mettre dans la même case l'URSS et le Royaume-Uni en disant que du point de vue formel il n'y avait pas tant de différences puisqu'il y a un parti unique qui a entre ses mains le législatif et l'exécutif.

Par conséquent, si l'équilibre d'une société ne dépend plus de cette séparation entre exécutif et législatif qui sont désormais soudés, la société est bancale et déséquilibrée. Il faut donc une institution qui vienne la rééquilibrer.

Montesquieu parle davantage de l'opposition entre faculté de statuer et faculté d'empêcher que de la séparation des pouvoirs, la faculté de statuer est dans le bloc exécutif-législatif, mais on ne sait pas où est l'institution qui a la faculté d'empêcher et donc d'équilibre.

Je crois que la justice est aujourd'hui non pas par volonté de pouvoir, non pas par volonté de puissance, non pas parce que les magistrats veulent prendre le pouvoir, mais tout simplement parce qu'il n'y a pas d'institution de la mesure. La justice est donc cette institution qui vient apporter l'équilibre dont Montesquieu disait qu'elle était nécessaire à une société modérée à la liberté politique.

J'ajouterais que l'institution de la justice est aussi une institution d'équilibre dans la mesure où elle apporte une temporalité différente à l'élaboration des règles de la vie commune.

On dit souvent il y a le temps de la justice, le temps médiatique, le temps politique. Le temps politique est souvent celui de l'immédiateté alors que le temps de la Justice est le temps de la réflexion. C'est en confrontant ce temps court au temps long que la justice apporte, dans l'élaboration des règles de la Cité, la mesure, la modération et l'équilibre qui convient.

Maintenant, pourquoi démocratique ?

Évidemment, ce qui manque à la justice, c'est l'élection. Les juges ne sont pas élus, les membres du Conseil supérieur de la magistrature ne sont pas élus malgré une ancienne proposition du procureur général Burgelin.

Alors, pourquoi dire que la justice serait une institution de la mesure démocratique ? Tout simplement parce que je crois que le suffrage universel n'est pas le seul marqueur de la qualité démocratique d'une institution. La qualité démocratique dépend d'autres instruments, d'autres critères, d'autres vecteurs que le suffrage universel et notamment d'éléments comme la proximité. Une institution

légitime, c'est une institution qui est proche, c'est une institution qui est impartiale, c'est une institution qui permet la réflexion.

Et on voit bien apparaître dans le discours l'idée d'État impartial, l'idée d'État neutre, etc. Mais je crois que la justice, si elle n'est pas élue, repose quand même sur les éléments qui font aujourd'hui la légitimité démocratique, c'est-à-dire une institution qui est proche puisqu'elle reçoit toute la misère du monde. Les problèmes que vous recevez devant vous sont les problèmes de chacun. C'est aussi une institution qui est animée par l'impartialité, ce à quoi sont sensibles nos concitoyens et également à la réflexivité, je renvoie là aux travaux de Pierre Rosanvallon sur la place de la réflexion dans l'élaboration des règles de droit.

C'est donc sur la base de cette conception-là de la Justice comme institution de régulation et d'équilibre d'une société qu'on peut en déduire un régime constitutionnel des pouvoirs du Conseil supérieur de la justice. Pour critiquer ce que je vais dire, il faudra ne pas être d'accord sur ces fondements philosophiques.

### **Le régime constitutionnel du Conseil supérieur de la justice**

Quel peut être le régime constitutionnel qui soit connecté avec ces fondements philosophiques ?

Je crois qu'on peut concevoir ce régime constitutionnel à deux moments : au moment de l'accès aux fonctions juridictionnelles et au moment de l'accomplissement des fonctions juridictionnelles.

### **Les pouvoirs du CSJ au moment de l'accès aux fonctions juridictionnelles**

#### *La formation*

Je crois qu'il conviendrait de donner au Conseil supérieur de la justice pleine et entière compétence en matière de formation des magistrats. L'École nationale de la magistrature est aujourd'hui sous la dépendance plus ou moins grande du ministère de la Justice.

Je proposerai donc que l'École nationale de la magistrature passe sous la responsabilité pleine et entière du Conseil supérieur de la justice, à la fois dans la nomination de son directeur que dans le choix de ses enseignants et dans la détermination du programme de formation des magistrats. Vous voyez bien que si l'on est d'accord avec cette idée de l'autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire, il faut évidemment qu'il y ait une école qui

soit le lieu de formation de cette indépendance des magistrats par rapport aux autres sphères.

Juger est un métier et requérir et poursuivre aussi, par conséquent il faut une formation. On ne peut pas s'improviser magistrat, on ne peut pas s'improviser juge. Je sais bien qu'il y a des critiques à l'égard de l'ENM, mais on voit quelles sont les critiques. Il s'agirait de faire en sorte que les magistrats aient une formation abandonnée à des institutions et qu'on fasse venir dans la magistrature des gens qui ont exercé des responsabilités à droite et à gauche.

On aurait alors une magistrature qui serait influencée par les principes des autres sphères. Pour garantir l'autonomie de la sphère de production du jugement judiciaire, il faut une école qui mette de la distance dans la formation des magistrats à l'égard des autres sphères. Et pour cela, puisque le Conseil est le gardien de cette indépendance, il faut que le Conseil puisse définir la politique de formation des magistrats.

Donc premier pouvoir : un pouvoir sur la formation des magistrats. Pouvoir qui n'interdirait pas que dans ce programme de formation, les magistrats aient à faire des stages en entreprise, dans les cabinets d'avocat ou dans les institutions. Mais la responsabilité de la formation des magistrats relèverait de ce Conseil.

#### *La nomination*

Là aussi, je proposerai que soit donné au Conseil supérieur de la justice le pouvoir de nommer l'ensemble des magistrats, siège et parquet. Par conséquent, la DSJ serait rattachée au Conseil supérieur de la justice.

Je comprends bien qu'on puisse le faire progressivement en passant de l'avis consultatif à l'avis conforme pour les magistrats du parquet. Mais je pense que le Conseil supérieur de la magistrature tel qu'il est aujourd'hui est l'aboutissement d'un Conseil supérieur de la magistrature inventé au xix<sup>e</sup> siècle. C'est la fin d'un tel Conseil.

Si l'on veut inventer le Conseil supérieur de la justice du xxi<sup>e</sup> siècle, il faut passer à autre chose et non pas donner l'avis conforme au Conseil, mais lui donner le pouvoir de nommer l'ensemble des magistrats.

Vous avez soulevé la question de l'avis conforme, là aussi, je pense qu'on a tous été confrontés à cette situation où la Chancellerie nous fait une proposition, notamment pour le siège, le CSM considérait que cette proposition ne convenait pas pour le poste en question donc avait tendance à vouloir émettre un avis non conforme. Mais

le résultat de l'avis non conforme était que le poste aurait été vacant et que, par conséquent, cela pouvait poser un problème pour le fonctionnement de la juridiction.

Comprenant la situation concrète, nous donnions un avis conforme alors même que nous étions persuadés que la personne que nous allions laisser aller dans cette juridiction n'était pas tout à fait la personne qu'il fallait pour cette juridiction.

En revanche, si nous avions eu le pouvoir de proposition, on aurait pu faire nous-mêmes une autre proposition et assumer la responsabilité de notre nomination. Il faut, donc pour garantir l'indépendance de la magistrature et pour faire qu'elle soit cette institution de mesure, une institution qui en soit le garant et qui ait la responsabilité de la nomination de l'ensemble des magistrats.

### **Les pouvoirs du CSJ au moment de l'accomplissement des fonctions juridictionnelles**

*Les pouvoirs du CSJ dans l'accompagnement, le suivi et dans l'aide apportés aux magistrats dans l'exercice de leur fonction*

Je pense qu'il est important de reconnaître au Conseil supérieur de la justice et aux magistrats la possibilité de rencontres. Donc la possibilité pour les magistrats de s'adresser à leur Conseil pour leur faire part de leurs inquiétudes, des pressions qu'ils peuvent subir et par conséquent mettre le Conseil en position de venir aider et accompagner les magistrats dans l'exercice autonome et indépendant de leur fonction.

Il faut bien sûr également une responsabilité pleine et entière du CSJ en matière de discipline des magistrats car il est bien évident que les principes philosophiques évoqués précédemment impliquent une responsabilité des magistrats. L'autonomie et l'indépendance n'allant pas sans responsabilité, le Conseil supérieur de la justice doit être la seule instance compétente en matière de discipline.

Et je dois dire que j'ai eu la chance de travailler avec le président Lacabarats dans l'élaboration du premier recueil des décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature.

### **Les pouvoirs du CSJ au moment de l'accomplissement des fonctions juridictionnelles en matière budgétaire et en matière financière**

A un double niveau, le Conseil supérieur de la justice doit avoir son autonomie financière et être au même niveau que la Cour de cassation et le Conseil d'État en pouvant disposer d'une pleine liberté. Je

me souviens que le président Marmot avait fait un certain nombre de propositions en ce sens qui avaient été refusées à l'époque.

Il est important, si l'on veut faire du CSJ une institution qui ait vraiment son autonomie, de lui donner cette autonomie financière.

J'ajouterais qu'il me semblerait normal, selon ma conception de la justice, que le Conseil supérieur de la justice ait la responsabilité de discuter, avec Bercy, du budget de la justice. Et donc non seulement d'avoir son opinion, mais aussi de pouvoir discuter d'égal à égal afin, toujours dans le même esprit, de garantir cette autonomie de la justice dans son travail de mesure et de modération de notre société.

Ces pouvoirs que je souhaite au Conseil supérieur de la justice sont différents de ceux qui existent actuellement, différents de ceux qui étaient proposés il y a peu dans certaines réformes. Car j'ai une très grande ambition pour la justice parce qu'elle est l'élément de référence de la mesure.

Je pense que notre société est en crise car certaines de nos institutions ne remplissent plus auprès de nos concitoyens ce rôle de repère et que la justice et plus généralement le droit restent ces éléments qui peuvent encore jouer ce rôle de référent pour aider une société à cheminer vers la liberté politique. Parce que je reste profondément convaincu que les sociétés sont sorties de la barbarie par l'action du droit. C'est lorsqu'on a abandonné le lynchéage qu'on est passé de la barbarie à la société.

Par conséquent, c'est en améliorant encore l'indépendance de la justice dans notre société qu'on pourra améliorer la qualité démocratique de notre société.

## INTERVENTION DE M. ALAIN LACABARATS, PRÉSIDENT DE CHAMBRE À LA COUR DE CASSATION, MEMBRE ET ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS

### **Les conseils de justice : vers un modèle dominant ?**

Le fondement commun des études réalisées et des textes adoptés en matière de justice par le Conseil de l'Europe est l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacre notamment le droit au procès équitable.

Pour les citoyens, le droit au procès équitable implique non seulement celui de disposer de procédures efficaces permettant d'obtenir dans un délai raisonnable la consécration d'un droit litigieux, mais aussi celui d'être jugé par un juge compétent et impartial.

Et l'impartialité du juge ne peut exister que si son statut garantit son indépendance.

En effet, «*l'indépendance (des juges) vise à garantir à toute personne le droit fondamental de voir son cas jugé équitablement, sur le seul fondement de l'application du droit et en l'absence de toute influence indue*».

Il résulte bien de ce texte de la Recommandation du 17 novembre 2010 (CM /Rec/ 2010/12, paragraphe n° 3) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres «*sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*» que c'est ce statut d'indépendance qui garantit l'impartialité du juge et la qualité des systèmes judiciaires, dont la seule préoccupation doit être d'appliquer aux situations de fait en cause et avec la neutralité requise une bonne application des règles de droit.

Le même texte souligne ainsi la visée fonctionnelle de l'indépendance, qui n'est pas un privilège octroyé aux juges, mais une garantie de l'État de droit et du fonctionnement démocratique des institutions.

Dès lors, précise aussi la Recommandation, que le rôle des juges est «*essentiel à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*», on comprend que, toujours selon la Recommandation, leur indépendance doive être consacrée «*dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible dans les États membres*» (paragraphe n° 7).

Mais il ne suffit pas de proclamer l'indépendance des juges. Il faut aussi la garantir par des mesures concrètes destinées à en assurer

l'effectivité. D'où l'importance accordée à cette fin aux conseils de justice.

À cet égard, la situation dans les États membres reste assez contrastée, même si des orientations générales se dessinent (I).

Cependant, il convient de constater la convergence des travaux menés sous l'égide du Conseil de l'Europe, tendant à l'émergence d'un modèle convergent d'institutions judiciaires européennes (II).

## I. Les orientations dans les États membres

La question des conseils de justice en Europe a fait l'objet de diverses études, notamment

- celle du Conseil supérieur de la magistrature, dans son rapport 2004-2005 ;
- les rapports de Mme Valdès-Boulouque (France) et de lord Justice Thomas (Royaume-Uni), experts désignés par le Conseil de l'Europe pour élaborer, à partir de questionnaires renseignés par les juges membres du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), des rapports de synthèse qui ont servi de base à l'avis n° 10 du CCJE adopté en 2007, spécialement consacré aux conseils de justice.

Le constat que l'on peut faire est celui d'une grande disparité de situation entre les États et l'existence de modes d'administration de la justice particulièrement hétérogènes, fruit des cultures, traditions juridiques et histoires de chaque État.

Il est également particulièrement difficile de présenter un état actualisé des législations applicables, en raison, d'une part, des évolutions dont elles font périodiquement l'objet, d'autre part, de la difficulté d'analyser des institutions qui, sous des intitulés comparables, peuvent avoir des fonctions très différentes.

Néanmoins, il semble possible d'affirmer qu'il existe une tendance à la généralisation des conseils de justice (A), la situation restant en revanche très contrastée quant à leurs attributions (B).

### A. Une tendance à la généralisation des conseils de justice

Certes la mise en place de conseils de justice est loin d'être générale en Europe et nombre d'États ne disposent d'aucune instance indépendante intervenant dans le processus de nomination des juges (par exemple l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche).

Mais le sens des évolutions souhaitées ou mises en œuvre est partout le même : il s'agit d'introduire dans le paysage institutionnel judiciaire un organe autonome ou indépendant chargé, au minimum,

d'intervenir par un avis ou un pouvoir de proposition dans le processus de nomination des juges.

Le Royaume-Uni par exemple connaissait un système de nomination des juges par le Lord Chancellor. En 2005 a été créée une «*Judicial Appointments Commission*», composée de 15 membres (9 juges + 6 juristes) qui doit donner un avis motivé sur les candidatures au Lord Chancellor.

Celui-ci doit motiver par écrit un refus de nomination d'un candidat.

Un «*ombudsman*» est par ailleurs chargé d'examiner les recours portant sur la procédure de nomination des juges.

Pour la Cour suprême du Royaume-Uni, c'est une commission particulière de 6 membres comprenant les plus hauts juges du pays qui examine les candidatures, la décision étant prise par le Premier ministre (voir sur l'évolution des institutions judiciaires britanniques : dossier documentaire de la session de formation sur les justices d'Europe organisée par l'École nationale de la magistrature sous la direction de Jean-Paul Jean, du 17 au 21 juin 2013).

Le Luxembourg est aussi engagé dans la voie de la constitution d'un Conseil national de justice, qui pourrait se concrétiser en 2014.

Au-delà cependant de cette tendance à la mise en place de conseils de la justice, il faut observer l'extrême diversité des règles de composition de ces organes.

- Quelques observations suffisent à la démontrer :
- la mixité est généralement la règle. Il peut arriver que le Conseil soit composé exclusivement de magistrats (Chypre, Lituanie...). Mais en principe, il n'y a pas de conseil de justice intervenant dans le processus de nomination des juges sans magistrat. Dans une majorité de Conseils mixtes, les magistrats sont majoritaires (exemple : Espagne). Lorsqu'ils sont minoritaires (exemple : Portugal, France), le ratio magistrats/non magistrats est toujours proche de la parité ;
- la présence de membres de droit est fréquente : Président de la République (Italie) ou ministre de la Justice (Roumanie), chefs de la Cour suprême, etc. ;
- la plus grande variété règne pour les modalités de sélection des membres désignés :
  - nomination par le gouvernement (Suède),
  - élection par le Parlement (Croatie, Italie pour partie de ses membres),
  - répartition du pouvoir de désignation entre les différents pouvoirs de l'État, les juges étant élus par leurs pairs (France, Italie, Pologne), etc. ;

– pour les non-magistrats, une place est faite assez souvent aux professionnels du droit choisis par les représentants de ces professions (Danemark, Roumanie). La présence de personnalités politiques en activité n'est pas nécessairement exclue (Estonie, Hongrie, Pologne).

#### ***B. Les attributions des conseils de justice***

Il existe une règle assez générale dans les attributions des conseils de justice européens : leur intervention dans le processus de nomination des magistrats (1). Pour les autres attributions, les tendances sont incertaines (2).

#### ***La nomination des magistrats***

Curieusement, certains Conseils sont dépourvus d'attributions en matière de nominations, mais ont plutôt un rôle d'administration des tribunaux (exemple : l'Irlande, pays pour lequel, selon le rapport susvisé de lord Justice Thomas, l'organe en charge du service des tribunaux n'est pas un Conseil supérieur de la magistrature).

Mais c'est une exception, les conseils de justice ayant généralement été créés pour garantir l'application du principe d'indépendance aux procédures de nomination des magistrats.

Cependant, le degré de pouvoir du conseil de justice dans la nomination des juges varie considérablement d'un État à l'autre.

Parmi les cas de figure possibles :

- une procédure de nomination totalement maîtrisée par le conseil de justice (Espagne, Portugal, Italie, Chypre). Les conseils de justice de certains États, tels l'Espagne et l'Italie, sont ainsi présentés comme étant des organes investis du pouvoir d'assurer un « *gouvernement autonome* » de la magistrature ;
- un pouvoir de proposition et/ou d'avis, cet avis pouvant selon les cas être simple (sans effet obligatoire pour l'autorité de nomination) ou conforme, la nomination ne pouvant dès lors intervenir qu'avec l'accord du Conseil et de l'autorité de nomination. Ces procédures d'avis existent dans de nombreux pays (Belgique, Roumanie, Bulgarie, France, Pologne...).

#### ***2. Les autres attributions***

##### ***La discipline des magistrats***

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les conseils de justice ne sont pas nécessairement investis du pouvoir de statuer sur les instances disciplinaires intéressant les magistrats. Il arrive assez

fréquemment que le pouvoir disciplinaire relève des juridictions de droit de commun (Pays-Bas, Finlande, Pologne, Norvège...) ou d'un organe disciplinaire particulier (Suède, Danemark, Belgique...).

#### *La formation des magistrats*

Il est assez courant, même si les modalités varient d'un État à l'autre, que les conseils de justice se voient reconnaître, sinon le pouvoir d'assurer la formation des juges, du moins celui de la superviser et d'en définir les programmes. On peut remarquer à cet égard que lorsque la formation est assurée par une école, celle-ci est parfois directement placée sous l'autorité du conseil de justice (Espagne, Portugal).

#### *Les attributions budgétaires et administratives*

Dans les pays du nord de l'Europe, il est fréquent que les Conseils soient en charge du budget et de l'administration de la justice (exemples : Pays-Bas, Finlande, Danemark, Suède).

Il est parfois prévu que le conseil de justice est l'interlocuteur direct des autorités politiques pour l'élaboration du budget de la justice (Bosnie, Belgique, Estonie, Lituanie, Chypre). Mais nombreux sont aussi les conseils qui ne sont investis d'aucune attribution dans les domaines budgétaires et administratifs (exemples : Espagne, France).

#### *Les avis*

Dans un nombre significatif d'États, les conseils de justice se voient reconnaître le pouvoir de donner un avis auprès des pouvoirs publics sur les lois en cours d'élaboration et/ou sur le fonctionnement de l'institution judiciaire (exemples : Belgique, Espagne).

## **II. L'orientation des travaux menés sous l'égide du Conseil de l'Europe : vers un modèle convergent d'institutions judiciaires européennes**

Le Conseil de l'Europe et les comités ou conseils qui en relèvent se sont penchés depuis de nombreuses années sur le problème de la garantie de l'indépendance judiciaire. Ainsi notamment en est-il :

- de la Recommandation Rec /94/12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, remplacée désormais par la Recommandation CM/Rec. (2010) 12 déjà citée ;
- de la Charte européenne sur le statut des juges élaborée en 1998 dans le cadre de réunions multilatérales du Conseil de l'Europe ;
- de l'avis n° 1 et surtout de l'avis n° 10 (adopté en 2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), organe consultatif du Conseil

de l'Europe, composé de juges venant de l'ensemble des États membres, chargé de donner des avis purement consultatifs au Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur toutes questions se rapportant au statut des juges.

Tous ces travaux comportent des orientations communes fondamentales pour la garantie de l'État de droit et du principe démocratique de la séparation des pouvoirs :

1) L'indépendance des juges ne peut être véritablement assurée que par la mise en place dans chaque État d'un conseil de justice, ayant notamment pour mission de protéger l'indépendance à la fois du système judiciaire et de chaque juge.

L'avis n° 10 du CCJE précise cependant que le conseil de justice doit également avoir pour rôle de garantir l'efficacité et la qualité de la justice. Cette précision est importante car elle montre bien le but purement fonctionnel de l'indépendance judiciaire et détermine l'étendue des attributions qu'il convient de conférer au conseil de justice.

2) L'indépendance des juges ne peut être assurée par le conseil de justice que si la composition de celui-ci et le mode de désignation de ses membres garantissent l'indépendance du Conseil.

À ce point de vue, la Recommandation de 2010 indique qu'*« au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire»* (paragraphe n° 27).

Dans son avis n° 10, le CCJE, qui prône également la mixité dans la composition du conseil pour « éviter le corporatisme », s'est néanmoins prononcé pour « une majorité substantielle de juges ».

En ce qui concerne les non-juges, le CCJE a marqué sa préférence pour une désignation par « des autorités non politiques » ou à tout le moins, en cas d'élection par le Parlement, pour une désignation « à une majorité qualifiée requérant un soutien significatif de l'opposition ». En tout cas, selon le CCJE, devrait être écarté tout responsable politique ou membre de l'exécutif ou du pouvoir législatif en activité.

3) L'indépendance judiciaire suppose enfin de confier au conseil de justice les attributions les plus larges.

#### a. Le pouvoir de nomination

Dans son avis n° 10, le CCJE a opté pour l'attribution au conseil de justice des pouvoirs de sélection, nomination et promotion des juges.

La Recommandation de 2010 prône également l'attribution de ces prérogatives à une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif (paragraphe n° 46).

Mais, prenant en considération la diversité des systèmes et la situation d'États où le pouvoir de nomination est attribué au chef d'État, au gouvernement ou au Parlement, la Recommandation exprime le vœu que l'autorité indépendante soit « *habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique* » (paragraphe n° 47).

L'avis du CCJE et la Recommandation convergent néanmoins sur un point : la nécessité de critères objectifs de nomination et la transparence du fonctionnement du conseil de justice par la motivation de ses décisions (voir par exemple, le paragraphe n° 28 de la Recommandation).

### **b. Les autres attributions**

Certaines sont tout à fait naturelles, au regard du rôle du conseil de justice dans la garantie de l'efficacité et de la qualité de la justice : le pouvoir disciplinaire peut lui être confié, de même que l'adoption et la mise en œuvre des principes déontologiques qui doivent guider l'action des juges, ou encore le traitement des plaintes des justiciables.

Deux autres points méritent d'être soulignés quant aux orientations européennes :

- l'attribution au conseil de justice d'une compétence générale d'organisation et de contrôle de la formation des juges, même si en pratique la mise en œuvre des programmes de formation peut être confiée à un centre de formation disposant d'un statut d'autonomie pour ses activités pédagogiques (avis n° 10 CCJE ; Recommandation du 17 novembre 2010, paragraphe n° 57) ;
- l'attribution au conseil de justice de compétences, d'une part pour la négociation et l'administration du budget de la justice, d'autre part pour l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice (avis n° 10 CCJE ; paragraphe n° 40 de la Recommandation).

En conclusion, il faut relever que, à s'en tenir aux travaux menés depuis vingt ans par le Conseil de l'Europe, les perspectives pour les conseils de justice devraient être claires :

- un conseil de justice est nécessaire pour garantir l'indépendance judiciaire ;
- la composition du Conseil doit elle-même garantir l'indépendance de l'organe ;

- le conseil de justice doit disposer d'attributions étendues, notamment pour la nomination et la formation des juges, la déontologie et la responsabilité, le financement et le fonctionnement de la justice ;
  - le conseil de justice doit agir dans la transparence.

La situation des États membres demeure néanmoins très contrastée quant aux garanties édictées en vue d'assurer l'indépendance des juges.

La Recommandation de 2010 n'échappe pas non plus à l'équivoque puisqu'elle paraît admettre qu'en fonction des pouvoirs à mettre en œuvre, il puisse y avoir non pas un seul conseil de justice compétent pour l'ensemble, mais une pluralité d'autorités indépendantes.

En outre, le rapport annuel 2012 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) intitulé *Les Droits fondamentaux : défis et réussites en 2012* ne peut que susciter l'inquiétude quant à la pérennisation des progrès de l'État de droit en Europe : atteinte à l'indépendance des juges dans certains États ; réduction des dépenses budgétaires destinées au financement de l'aide juridique dans d'autres pays ; difficultés récurrentes quant à l'obligation de statuer dans un délai raisonnable.

Ne faudrait-il pas dès lors, pour affirmer l'autorité du pouvoir judiciaire et clarifier le fonctionnement des institutions, envisager l'élaboration d'un texte européen propre aux conseils de justice ? Le renforcement des garanties offertes au citoyen par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique d'y réfléchir.

## INTERVENTION DE M. DOUGLAS H. GINSBURG, PRÉSIDENT HONORAIRE DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE DU DISTRICT DE COLOMBIA – ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

### Formal Separation of Powers

#### *Constitutional Provisions*

- i. Article III, Section 1 : “The judicial power of the United States[] shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The judges, both of the supreme and inferior courts, shall hold their offices during good behaviour, and shall, at stated times, receive for their services, a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office.”
- ii. Article II, Section 2 : “[The President] shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint … judges of the Supreme Court[] and all other officers of the United States … which shall be established by law.”
- iii. Article II, Section 4 : “[A]ll civil officers of the United States[ ] shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.”
- iv. Article I, Section 2 : “The House of Representatives … shall have the sole power of impeachment.”
- v. Article I, Section 3 : “The Senate shall have the sole power to try all impeachments. … [N]o person shall be convicted without the concurrence of two thirds of the Members present. Judgment in cases of impeachment shall not extend further than to removal from office, and disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States : but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to indictment, trial, judgment and punishment, according to law.”

#### *Federalist Papers (Hamilton)*

- i. No. 78 : “I agree that ‘there is no liberty if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers’” (quoting MONTESQUIEU, 1 THE SPIRIT OF THE LAWS 181).
- ii. No. 78 : “The standard of good behavior for the continuance in office of the judicial magistracy, is certainly one of the most valuable of the modern improvements in the practice of government. In a

monarchy it is an excellent barrier to the despotism of the prince ; in a republic it is a no less excellent barrier to the encroachments and oppressions of the representative body. And it is the best expedient which can be devised in any government, to secure a steady, upright, and impartial administration of the laws.”

iii. No. 78 : “Whoever attentively considers the different departments of power must perceive, that, in a government in which they are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution .... The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse ; no direction either of the strength or of the wealth of the society ; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment ; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.”

iv. No. 78 : “[F]rom the natural feebleness of the judiciary, it is in continual jeopardy of being overpowered, awed, or influenced by its co-ordinate branches ; [because] nothing can contribute so much to its firmness and independence as *permanency in office*, this quality may therefore be justly regarded as an indispensable ingredient in its constitution, and, in a great measure, as the citadel of the public justice and the public security.”

v. No. 78 : “Periodical appointments, however regulated, or by whomsoever made, would, in some way or other, be fatal to their necessary independence. If the power of making them was committed either to the Executive or legislature, there would be danger of an improper complaisance to the branch which possessed it ; if to both, there would be an unwillingness to hazard the displeasure of either.”

vi. No. 79 : “Next to permanency in office, nothing can contribute more to the independence of the judges than a *fixed provision for their support* ... In the general course of human nature, a power over a man’s subsistence amounts to a power over his will.”

vii. No. 79 : “The want of a provision for removing the judges on account of inability has been a subject of complaint. But all considerate men will be sensible that such a provision would either not be

practiced upon or would be more liable to abuse than calculated to answer any good purpose."

## Separation of Powers in Practice

### *Political interference*

- i. The formal separation of powers is necessary but not sufficient to secure judicial independence. The commitment of the political branches is also necessary.
  1. The Congress and the President together could, by ordinary legislation, reduce a court's budget, narrow its jurisdiction, or, except for the Supreme Court, abolish it altogether.
  2. And yet, in all our history, this has never been done in order to undermine the independence of the judiciary.
- ii. The restraint of the political branches requires strong public support for the idea of an independent judiciary.
  1. On the one hand, the public wants judges to be independent of politics ; on the other hand, the public does not want judges to be unresponsive to the will of the people.
  2. When courts make unpopular decisions, newspapers and the general public criticize them but very rarely even suggest retaliating.
- iii. As a practical matter, it is not in the DNA of the Congress to take reprisals.
  1. Only once have I heard a Congressman relate a court's decision to the probability of cutting its budget.
  2. President Franklin D. Roosevelt could not muster public support for his 1937 court packing plan, which would have expanded the number of justices on the Supreme Court and thereby given him a majority of the appointments. The plan received only 20 votes in the Senate — even though 74 of the 95 senators were members of the President's own political party.
  3. Although "Impeach [Chief Justice] Earl Warren" signs dotted the lawns of the South in the 1950s and 60s, in the wake of the Supreme Court's decisions regarding racial integration of public schools, the idea got no attention in the Congress.

### *Impeachment*

- i. The legislature is equally reluctant to invoke its formal power of removal.

ii. In the 224 years of our Constitution, only 15 judges have been impeached by the House of Representatives. 13 were first-instance judges, one was a judge on the short-lived Commerce Court (1910–13), and one was a Justice of the Supreme Court.

1. Eight of the 15 were convicted by the Senate and hence removed.
2. Four, including the Supreme Court Justice, were acquitted by the Senate.
3. Three resigned rather than be tried by the Senate.

iii. The Congress is much more willing to remove a judge, of course, if he or she has been charged with a crime. To my knowledge, seven judges have been indicted for a crime.

1. Five were convicted, of whom two were then impeached by the House and removed by the Senate ; and three resigned before being tried by the Senate.
2. Two were not convicted of the alleged crimes but one of those was nonetheless impeached by the House and removed by the Senate.
- iv. The framers of the Constitution, then, successfully shielded the judiciary from the interference of the political branches, at least insofar as it is nearly impossible for the legislature to remove a judge who has not been convicted of a crime.

### **Formal Structure of Judicial Self-Discipline**

- a. If removal by the two houses of the legislature is so rare, then what is done about a judge whose conduct (or health) makes him unsuited for further service?
- b. In 1922 the Congress created the national Judicial Conference in order to make policy for the administration of the courts. The Judicial Conference today comprises 27 judges and no non-judges. They are the Chief Justice of the United States, the Chief Judge of each of the 12 courts of appeals around the country, one first-instance judge from each of those 12 regions, and the Chief Judges of two specialty courts.
- c. In 1939 the Congress created the judicial councils, which are now made up of an equal number of appeals and first-instance judges in each of the 12 geographical circuits. The judicial councils have the broad power to “make all necessary orders” for the administration of their respective courts, including disciplinary orders.

i. In one unusual case, the judicial council of the Tenth Circuit indefinitely removed a first-instance judge from all pending and future cases. The judge appealed to the Supreme Court on the ground that the council had effectively usurped the impeachment power reserved to the Congress. The Supreme Court denied relief to the judge on a narrow procedural ground. *Chandler v. Judicial Council of the Tenth Circuit of the United States*, 398 U.S. 74 (1970).

d. In 1980 the Congress created a formal complaint process, as follows :

i. A complaint about a judge may be submitted by any person, including a litigant or another judge.

ii. The complaint is reviewed by the Chief Judge of the regional court of appeals for the court in which the accused judge sits. The Chief Judge may dismiss the complaint if it is clearly frivolous or procedurally deficient. A judge's ruling in a case is not a proper basis for a complaint ; that is what appeals are for.

iii. If the Chief Judge does not dismiss the complaint, then he must create a special committee including himself and an equal number of court of appeals and first-instance judges to investigate the complaint. The committee has full subpoena powers and reports its findings and recommendations to the regional judicial council.

iv. The regional judicial council can further investigate, dismiss, or take action, including :

1. Certifying that the judge is disabled, e.g., by dementia

2. Asking the judge voluntarily to retire

3. Assigning no further cases to the judge for a fixed period of time

4. Privately reprimanding the judge

5. Publicly reprimanding the judge

v. If the regional judicial council determines there may be a basis for impeachment, then the council must certify the matter to the national Judicial Conference. If the Judicial Conference agrees, then it must certify the matter to the House of Representatives.

vi. Either the judge or the complainant may appeal to the national Judicial Conference, which has the final say.

e. There are various procedural protections in the current scheme. For example, the judge being investigated is entitled to notice and

an opportunity to appear and present evidence. All final orders must be made public.

## Judicial Self-Discipline in Practice

a. As Chief Judge of the Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, most of the complaints I saw related in substance to an unfavorable ruling. The nationwide statistics bear this out :

i. More than 1,000 complaints were filed in 2012. Of the nearly 2,500 allegations in those complaints, 39 % were about a delayed or unfavorable decision ; 21 % alleged personal or racial, religious, or ethnic bias against the litigant or attorney ; almost all were obviously fanciful.

b. As a result, all but a few complaints are dismissed by the Chief Judge without need for an investigation.

i. In 2012, only four complaints were referred to a special committee for investigation.

ii. Only one matter was heard by a judicial council, and it was dismissed because the allegations lacked sufficient evidence.

iii. In one case corrective action was voluntarily taken by the judge. No remedial actions were imposed by a regional judicial council or by the national Judicial Conference.

c. The system works well but not perfectly. In 2006 a review committee chaired by Supreme Court Justice Stephen Breyer issued a report on the complaint process.

### i. Findings

1. The Committee found “no serious problem with the judiciary’s handling of the vast bulk of complaints under the Act. The federal judiciary handles more than 2 million cases annually ; 700 users of the system file complaints ; the handling of 2 % to 3 % of those is problematic” (p.5).

2. The Committee “identified 17 [high visibility cases] over a five-year period.” They “consider[ed] the mishandling of five such cases out of 17 — an error rate of close to 30 % — far too high.” (p. 5).

### ii. Recommendations

1. Most of the Committee’s recommendations concerned judicial training. The report suggested the research and education arm of the judiciary develop materials to “help chief circuit judges, judicial

council members, and circuit staff — especially those new to their positions — to understand and administer the Act.” (p. 8).

2. “Circuit councils should ask all courts in the circuit to encourage the formation of committees of local lawyers whose senior members can serve as intermediaries between individual lawyers and the formal complaint process.” (p. 8).

iii. Earlier this year the judge who chairs the Judicial Conference’s Committee on Judicial Conduct and Disability reported upon its implementation of the recommendations made in 2006.

1. There is now an advisory committee that may be consulted by Chief Judges for advice.

2. The Committee created a compendium titled the *Digest of Practical Advice* to provide guidance for Chief Judges.

3. The Committee is developing a *Digest of Authorities* that will act as a body of precedent for future judicial conduct cases.

4. The Committee periodically reviews the orders of Chief Judges for compliance with the procedures for handling complaints.

5. The Committee created a guide for the public to assist with filing a complaint.

## Conclusion

a. With great economy, the Framers of the United States Constitution almost perfected a system of judicial independence with provisions for life tenure, assured salary, and removal only for cause and in conformity with elaborate procedures.

b. Time proved the judiciary was, if anything, too independent ; unavoidable human frailties demonstrated the need for remedying judicial misconduct that does not meet the standard of “high crimes and misdemeanors,” which would justify impeachment. The resulting legislative interventions came with the support of the judiciary, which had previously relied upon informal procedures for dealing with misbehavior.

c. I think it is a healthy development that the judiciary not only retains the power to police itself, but also reports periodically to the Congress and to the public on what it is doing and how well it is doing it.

## 130ème anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature

---

October 25, 2013

**Judge Douglas H. Ginsburg**

**United States Court of Appeals  
District of Columbia Circuit  
Washington, D.C.**

---

June 18, 2014 | 1

### Judicial Independence in the U.S. Constitution

**Federal judges in the United States are appointed to their respective courts by the President with the consent of the Senate**

- The Constitution has no provision for promotion. In order to move to a higher court, a judge must be again nominated by the President and confirmed by the Senate.
- The vast majority of judges are appointed from outside the judiciary. Only 11% of first-instance judges have been promoted to a court of appeals or the Supreme Court.

#### *Article II, § 2*

"[The President] shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ... judges of the Supreme Court[] and all other officers of the United States ... which shall be established by law."

"[Le président] présentera au Sénat et, sur l'avis conforme de ce dernier, nommera ... les juges de la Cour suprême[] et tous les autres fonctionnaires des Etats-Unis ... qui seront établis par la loi."

### Judicial Independence in the U.S. Constitution

**The Constitution provides federal judges with three protections: (1) life tenure, (2) an assured salary, (3) and removal only for “high crimes and misdemeanors”**

#### *Article III, § 1*

“The judges, both of the supreme and inferior courts, shall hold their offices during good behaviour, and shall, at stated times, receive for their services, a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office.”

“Les juges de la Cour suprême et des cours inférieures conserveront leurs charges tant qu'ils auront une bonne conduite et recevront, à échéances fixes, une indemnité pour leurs services qui ne sera pas diminuée tant qu'ils resteront en fonction.”

#### *Article II, § 4*

“[A]ll civil officers of the United States[] shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.”

“[T]ous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs fonctions sur mise en accusation (impeachment) et condamnation pour trahison, corruption ou autres hauts crimes et délits.”

June 18, 2014 | 3

### Judicial Independence in the U.S. Constitution

**The Constitution requires the Congress to undertake an elaborate procedure in order to remove a federal judge**

- The House of Representatives must impeach the judge, and
- The Senate must convict the judge by a two-thirds vote

#### *Article I, § 2*

“The House of Representatives ... shall have the sole power of impeachment.”

“La Chambre des représentants ... aura le pouvoir exclusif de mise en accusation devant le Sénat (power of impeachment).”

#### *Article I, § 3*

“The Senate shall have the sole power to try all impeachments. ... [N]o person shall be convicted without the concurrence of two thirds of the Members present.”

“Le Sénat aura le pouvoir exclusif de juger les personnes mises en accusation par la Chambre des représentants (impeachment). ... [N]ul ne sera déclaré coupable sans accord des deux tiers des membres présents.”

June 18, 2014 | 4

### The Federalist Papers

**In explaining the constitutional protections for the judiciary, Alexander Hamilton, one of the framers of the Constitution, drew upon the ideas of Montesquieu**

- Hamilton believed the judiciary was the least dangerous of the three branches of government because it had “no influence over either the sword or the purse”
- The judiciary therefore required safeguards in order to preserve its independence

#### *Federalist No. 78 (Hamilton)*

“I agree that ‘there is no liberty if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers’” (quoting Montesquieu, *The Spirit of the Laws*).

“Je suis d'accord qu'il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice” (citant Montesquieu, *De l'esprit des lois*).

June 18, 2014 | 5

### Separation of Powers in Practice

**The formal separation of powers is necessary but not sufficient to secure judicial independence**

- The Congress and the President together could, through ordinary legislation, reduce a court's budget, narrow its jurisdiction or, except for the Supreme Court, abolish it altogether
- And yet the political branches have used neither impeachment nor legislation to undermine the independence of the judiciary

**3,464** federal judges in service since 1789

**15** federal judges impeached by the House of Representatives

**11** federal judges convicted by the Senate or resigned before trial

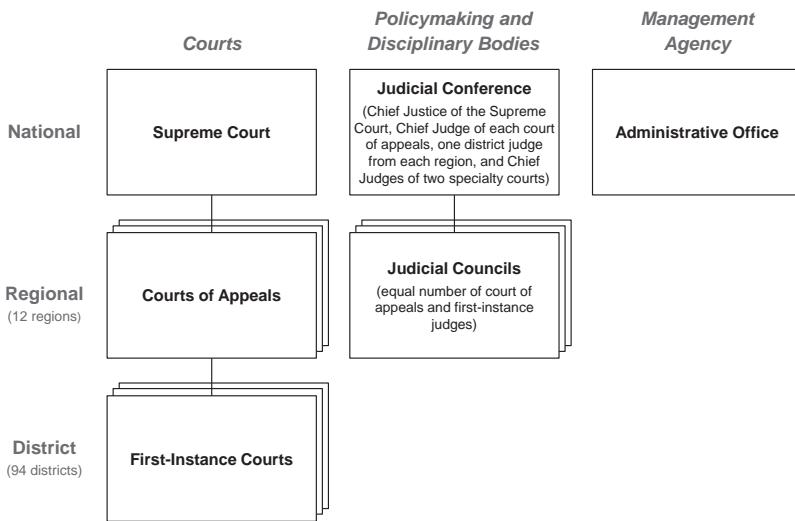
**224 years**

**11 judges**

on average, one judge has been removed every 20 years

June 18, 2014 | 6

### Organization of the Judicial Branch

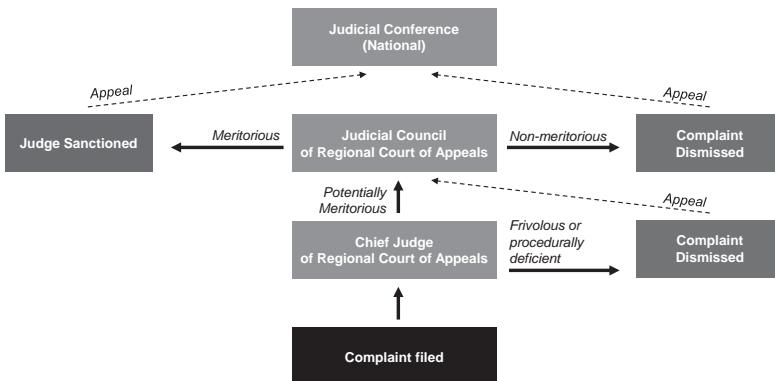


June 18, 2014 | 7

### Judicial Self-Discipline

In 1980 the Congress created a formal process for the judiciary to self-discipline misconduct falling below the standard required for impeachment

- Complaints are preliminarily reviewed by the Chief Judge of the regional court of appeals for the court on which the accused judge sits
- Non-frivolous complaints are investigated and resolved by a judicial council composed of first-instance and court of appeals judges, subject to review by the Judicial Conference, a national council of jurists



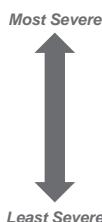
June 18, 2014 | 8

### Judicial Self-Discipline

**The Judicial Council may impose sanctions ranging from a private reprimand to a referral to the House of Representatives for possible impeachment**

- A judge may be referred for possible impeachment only with the concurrence of the national Judicial Conference
- All final orders are public, and the name of the judge is released except in the case of a private reprimand

#### Sanctions Available to a Regional Judicial Council



- Refer to the House of Representatives for possible impeachment (if Judicial Conference concurs)
- Certify to the President that the judge is disabled, permitting the President to appoint a new judge
- Request that the judge "voluntarily" retire
- Assign no cases to the judge for a fixed period of time, e.g., three years
- Publicly reprimand
- Privately reprimand

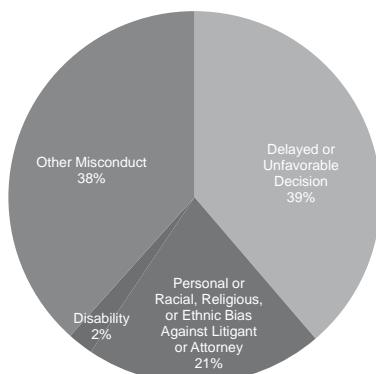
June 18, 2014 | 9

### Judicial Self-Discipline

**In practice, most complaints are about an unfavorable ruling and almost all are dismissed by the Chief Judge without need for an investigation**

- In 2012, only one complaint nationwide required a corrective action, which the judge undertook voluntarily

*Nature of Allegations (2012)*



*Disposition of Complaints (2012)*

<b>1,265</b>	Dismissed by Chief Judge in whole or in part
<b>1</b>	Corrective action voluntarily taken by judge
<b>4</b>	Referred to Special Committee for Investigation
<b>1</b>	Matter heard by a Judicial Council. The complaint was dismissed.
<b>0</b>	Remedial actions imposed by a Judicial Council or the Judicial Conference

June 18, 2014 | 10

## INTERVENTION DE M. JEAN-LOUIS NADAL, PROCUREUR GÉNÉRAL HONORAIRE PRÈS LA COUR DE CASSATION

Ce n'est pas sans émotion que je prends la parole devant mes chers collègues du Conseil avec qui j'ai pu collaborer en présidant pendant un certain temps la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Je salue également l'ensemble des présidents des Cours suprêmes présents aujourd'hui. Enfin, quel bonheur de revoir mes chers collègues de la Cour de cassation que je salue très chaleureusement.

Quelle responsabilité que celle de dresser le bilan des travaux de ces deux journées sur la question de la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs !

Même si je n'ai pu assister à l'ensemble de vos travaux, présidant actuellement les travaux de la commission relative à la modernisation du ministère public, je sais à quel point ils ont été riches, fructueux et nourris de l'apport de regards extérieurs des présidents des cours de justice des autres États.

Au cœur de vos travaux, on trouve de manière centrale la relation entre l'institution judiciaire et les autres pouvoirs.

La première réflexion qui me vient en posant la question de la contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs est celle de la pacification des relations entre l'institution judiciaire et les autres pouvoirs.

Vos travaux furent intéressants à cet égard. Ils ont montré que les attaques récentes que l'institution judiciaire a pu connaître ces dernières années n'étaient pas nouvelles.

Elles étaient la continuation de relations difficiles entre la justice et les autres pouvoirs. Vous l'avez dit Monsieur le premier président et Monsieur le procureur général : la loi du 30 août 1883 fut la plus grande loi d'épuration de notre histoire récente.

Le Conseil supérieur de la magistrature a donc 130 ans. M. le professeur Cicquel a évoqué les différentes naissances du Conseil. : 1883, 1946, 1958, 1993 et 2008. L'histoire s'accélère et il faut peut-être penser aux évolutions nécessaires, voire indispensables.

Vos travaux ont montré combien l'évolution du Conseil, par l'accroissement de ses pouvoirs et le renforcement de la nomination de ses membres, avait permis de renforcer la séparation des pouvoirs.

En outre, le renforcement des conditions de nomination des juges a permis l'émancipation des juges, dans l'application du droit, lequel juge n'est plus seulement la «bouche» de la loi.

Il y a donc un lien fort entre ces notions. Les conseils de justice constituent la clé de voûte de l'indépendance de la magistrature et donc du respect de la séparation des pouvoirs.

Au cœur de cette évolution que l'on peut espérer, quels sont les termes de l'équation ?

En premier lieu, la prise en compte de la dimension européenne de la place du juge selon les principes de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union.

C'est la question d'un modèle dominant, avec une place spécifique donnée au juge. Ce fut la question abordée ce matin par M. le président Lacabarats.

En second lieu, le respect des traditions juridiques. En France, il s'agit de la question de l'unité du corps judiciaire. Je sais à cet égard combien la magistrature française peut désarçonner nos amis européens et étrangers qui ne comprennent pas cette cohabitation entre les juges et les procureurs.

Je voudrais ici vous dire ma vision de l'avenir. Je dis immédiatement que cette vision n'engage que moi et ne saurait constituer les conclusions de la commission que je préside. Je suis un ancien magistrat du parquet, mais j'ai le respect de la collégialité...

M. le procureur général Marin l'a rappelé. L'unité du corps judiciaire est, en France, un bien précieux.

Il ne s'agit pas ici d'un quelconque confort des magistrats, qui pourraient passer du siège au parquet ou à l'inverse. Analyser ce principe au regard de la carrière du magistrat serait réducteur.

Non, le principe de l'unité du corps judiciaire est un bien pour les justiciables. Le principe de l'unité du corps judiciaire, c'est l'idée selon laquelle il y a une identité éthique et déontologique commune entre les magistrats du siège et du parquet.

Il suffit de lire les décisions des Conseils de discipline du siège et du parquet et l'on observe combien les liens sont intenses, communs et qu'il y a un visage commun de la magistrature.

Je suis favorable à ce que le principe de l'unité du corps judiciaire, reconnu par le Conseil constitutionnel, soit inscrit dans le marbre de notre Constitution.

Il serait une garantie durable pour les justiciables, avec l'assurance que les juges et les procureurs ont en partage le respect et la garantie de la liberté individuelle.

Mais, de manière plus fondamentale, le renforcement de la séparation des pouvoirs passera inéluctablement par l'accroissement des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature.

En premier lieu, le Conseil doit pouvoir s'exprimer spontanément. Peut-on accepter qu'en cas d'atteinte à l'indépendance de la justice le Conseil reste muet ?

C'est au Conseil qu'il appartient de défendre l'Institution. Comme l'a dit le professeur Gicquel hier, la Constitution pourrait proclamer que le Conseil supérieur de la magistrature est garant de l'indépendance de la justice.

En deuxième lieu, les pouvoirs du Conseil doivent être renforcés pour la nomination des magistrats :

- pour les juges, cela est une nécessité et les exemples européens le montrent. Même si le contrôle du Conseil est strict dans la délivrance des avis conformes, les propositions de nomination doivent procéder du Conseil lui-même ;
- pour les procureurs, la question est, je le sais, plus discutée. Je ne me résous plus à l'idée selon laquelle le pouvoir devrait pouvoir proposer des magistrats qui seraient enclins à appliquer telle ou telle politique pénale.

Car, aller au bout de cette logique reviendrait à considérer que tout changement politique amènerait au changement des procureurs. Je n'ose alors imaginer ce qui se passerait si un régime autoritaire ou extrême était issu des urnes.

Je serai en conséquence favorable à ce que l'ensemble des propositions de nomination, du siège comme du parquet, procède du Conseil supérieur de la magistrature. Il s'agit de la réforme la plus profonde qui assurerait pleinement que les nominations ne seront pas le fruit d'un empiétement d'un autre pouvoir.

En troisième lieu, la véritable indépendance réside dans la maîtrise de l'organisation budgétaire.

Je sais qu'en proposant cet accroissement des compétences, le Conseil supérieur de la magistrature se transformera en conseil de justice.

Le Conseil supérieur de la magistrature doit pouvoir gérer le budget des juridictions, lequel serait directement discuté au Parlement. L'ordre administratif connaît déjà un tel dispositif.

Sans doute faudra-t-il sur ce point assurer une différenciation entre le siège et le parquet.

Le débat devra être lancé, et assumé, mais je pense que la dyarchie que connaissent nos juridictions doit évoluer. Il ne s'agit pas de séparation du corps. L'unité est conservée, mais la différenciation est assurée.

L'on doit pouvoir imaginer au sein d'un même tribunal la définition d'une politique de juridiction propre au siège et la définition d'une politique pénale mise en œuvre par le parquet.

En quatrième lieu, des évolutions pourraient intervenir pour la formation du parquet.

Là réside certainement un des sujets les plus épineux. L'unité du corps judiciaire ne signifie pas indifférenciation entre le siège et le parquet.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, bien connue dans cette maison sur le ministère public français, doit amener à considérer que le procureur, malgré toutes les garanties qui entoureront sa nomination, ne disposera pas de toute l'indépendance requise, puisqu'il demeure en charge de la poursuite. Cela demeurera même si l'initiative de la nomination est confiée au Conseil.

Cette différenciation doit être assumée. Soyons clairs : le procureur n'est pas un juge et ne saurait l'être.

Oui, chers amis, je le dis haut et fort, il y a une noblesse pour le ministère public à avoir la responsabilité de l'intérêt général et la responsabilité de la politique d'action publique voulue par la représentation nationale.

Cette noblesse réside dans le fait que les magistrats du ministère public mettent en œuvre cette mission, avec, au premier rang, la défense de la liberté individuelle.

Pour la mise en œuvre de cette politique d'action publique, il me semble que sa définition pourrait être confiée à un conseil en charge spécifiquement de cette question.

Et dans cette architecture, le rôle du procureur général près de la Cour de cassation pourrait bien devenir majeur.

Il garantirait que la politique judiciaire de sécurité serait mise en œuvre avec le souci de l'intérêt général, préservé des contingences politiques. Il ne s'agit pas de dénier à la représentation nationale le choix des options. Il s'agit de garantir sa mise en œuvre.

De même, le ministère public de la cour pourra se renforcer. Je pense notamment au parquet général de la chambre criminelle.

Il doit devenir à mon sens l'interface indispensable entre le pouvoir exécutif et l'ensemble des ministères publics des cours et tribunaux, pour l'application et l'interprétation de la loi.

Cette évolution est au demeurant nécessaire au regard de l'émergence du ministère public européen qui aura besoin pour sa mise en œuvre d'un support national totalement impartial.

Voici en quelques traits les perspectives d'évolution du Conseil supérieur de la magistrature français dont je souhaitais vous faire part.

Ces évolutions, indéniablement, permettront de renforcer la séparation des pouvoirs et de donner à l'institution judiciaire sa juste place.

Mais, ces évolutions auront une contrepartie : un surcroît d'exigence des magistrats, un socle déontologique sans faille, de nature à justifier cette place nouvelle dans l'organisation judiciaire de l'État.

## SYNTHÈSE POSTCOLLOQUE DE FRÉDÉRIC TIBERGHIEN, CONSEILLER D'ÉTAT

### Les enseignements à tirer des débats du 130<sup>e</sup> anniversaire pour la réforme du CSM

La reproduction intégrale des débats du colloque organisé par le CSM à l'occasion de ses 130 ans et portant sur «La contribution des conseils de justice à la séparation des pouvoirs» permet de tirer quelques enseignements utiles et d'ouvrir de nombreuses perspectives au moment où la réforme du CSM, abandonnée en juillet 2013, a été remise à l'ordre du jour début 2014 par le chef de l'État.

Si en 2013, pour reprendre l'expression d'Henri Nallet, «*le CSM, du point de vue de la séparation des pouvoirs, a une meilleure mine en étant revenu à un système un peu plus ordinaire dans les démocraties parlementaires européennes*», il reste encore de nombreux progrès à faire. Ce sont ces perspectives de progrès qu'il a paru intéressant au CSM dont le mandat s'achève bientôt de tracer en guise de conclusion à ces débats.

#### 1. Une matière évolutive

Ce qui frappe tout d'abord à la lecture des actes du colloque, c'est la lenteur des évolutions et leur forte dépendance à l'égard du contexte historique et politique.

On ne réforme en profondeur le CSM que lors des grandes secousses politiques (avènement de la III<sup>e</sup> République, Libération...) ou juridiques (tel que l'avènement d'un ordre juridique européen supranational qui crée de nouveaux droits pour les citoyens et donc de nouvelles obligations pour les États) et toujours en fonction d'une mentalité ou d'un état d'esprit que les autres pouvoirs prêtent au corps judiciaire (esprit de caste, corporatisme...) et dont il faudrait se garder à ce moment précis de l'histoire nationale<sup>70</sup>.

Le constituant de 1946 avait identifié deux écueils pour l'indépendance de la magistrature : la politicisation et le corporatisme. Pour Jean Gicquel, prévaut depuis lors le principe d'équidistance entre la subordination politique et l'impossible composition corporatiste

<sup>70</sup> On notera à ce titre qu'il n'existe pas d'étude récente portant spécifiquement sur l'image des magistrats dans la classe politique, notamment auprès des parlementaires, des membres du gouvernement ou des élus locaux. Il est donc difficile d'objectiver sur ce point le contexte dans lequel s'inscrira la prochaine réforme constitutionnelle.

du CSM. Ces deux dangers se retrouvent plus ou moins en filigrane de toutes les réformes constitutionnelles de la magistrature depuis cette date. Illustration parfaite de cette remarque, Jacques Toubon évoque le changement en 2001 de la loi organique sur le CSM pour y introduire la proportionnelle en vue d'assurer la représentation de toutes les tendances syndicales de la magistrature car la plus grande formation syndicale avait été portée au pouvoir par les élections.

Il faut donc comprendre d'où vient le CSM, repérer les strates successives de la sédimentation de cette institution, comme y invite Jean Gicquel, et savoir mesurer le chemin parcouru<sup>71</sup> avant de se fixer un niveau réaliste d'ambition pour la réforme suivante : une majorité des trois cinquièmes au Congrès n'étant pas facile à réunir comme on l'a vu en juillet 2013 et comme l'a rappelé Henri Nallet, tout n'est pas atteignable tout de suite. Et ces enseignements tirés du passé seront utiles s'ils permettent à tout le moins de tracer une perspective de long terme dans laquelle la prochaine réforme constitutionnelle, d'ampleur forcément limitée, pourrait s'inscrire.

Ce qui frappe aussi à la lecture de ces actes est l'extrême diversité et disparité des situations sur notre continent, y compris dans l'ancienne Europe des 15. Mais les travaux menés sous l'égide du Conseil de l'Europe depuis la réunification du continent suite à la chute du Mur de Berlin ont déclenché un mouvement de convergence dont le point d'aboutissement n'est pas encore aisément discernable. Si, selon Alain Lacabarats, un invariant semble en revanche devoir s'esquisser autour de la création d'un conseil de justice dans chaque État, la palette des attributions conférées à un tel conseil demeure très contrastée. Il faut donc examiner de très près les réalités qui se cachent derrière une même appellation.

Mais, avant de le faire, il faut s'interroger, avec les intervenants, sur la séparation des pouvoirs, ses fondements et sa raison d'être ainsi que sur ses implications quant au rôle attendu d'un conseil de justice.

## 2. Les fondements constitutionnels de la séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est d'abord une exigence constitutionnelle.

<sup>71</sup> Par exemple, c'est seulement à l'occasion de la réforme de 1993 que le CSM est devenu compétent à l'égard des magistrats du parquet. À l'échelle de la durée de vie du CSM, l'unité du corps judiciaire est à peine installée. Ou encore, c'est seulement à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008 que le chef de l'État et le garde des Sceaux se sont retirés du Conseil, laissant à celui-ci une beaucoup plus grande flexibilité dans l'organisation de ses travaux et liberté dans la formulation de ses avis (Rapport d'activité 2011, p. 36 et 38).

Le juge Douglas H. Ginsburg l'a rappelé s'agissant des États-Unis, en se référant à la Constitution elle-même et aux Federalist Papers (n° 78) où Hamilton reprend la formule de Montesquieu : « *Il n'y a pas de liberté si le pouvoir judiciaire n'est pas séparé des pouvoirs législatif et exécutif.* ».

On ne compte plus, en France, les décisions du Conseil constitutionnel qui rappellent cette même exigence en se référant à l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de Constitution.* ».

C'est aussi une exigence découlant de notre appartenance au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne.

Si Vincent Berger a pointé le faible nombre d'articles que la CEDH consacre au pouvoir judiciaire, il a souligné que son article 6 § 1 garantissait le droit d'accès à un tribunal établi par la loi (arrêt du 21 février 1975, Golder c/ Royaume-Uni, série A n° 18) et à des juges indépendants et impartiaux (arrêt du 24 mai 1989, Hauschildt c/ Danemark, série A, n° 154) ainsi qu'à un procès équitable.

Ayant pris forme après la Seconde Guerre mondiale en réaction aux régimes totalitaires, l'Union européenne s'est également construite entre régimes démocratiques garantissant le respect des droits de l'homme. La charte des droits fondamentaux annexée au traité de Lisbonne concrétise cette visée et impose aux organes de l'Union le respect des droits fondamentaux des citoyens européens, dont le droit d'accès à un juge indépendant et impartial établi par la loi (art. 47).

Les États européens ont donc organisé une séparation des pouvoirs dérivée de la pensée de Montesquieu, mais son interprétation varie selon les pays et sa mise en œuvre demeure partout imparfaite.

L'objectif affiché de cette séparation des pouvoirs est d'éviter une ingérence des pouvoirs exécutif et législatif dans le fonctionnement de la justice<sup>72</sup>, l'interdiction symétrique faite au pouvoir judiciaire de s'ingérer dans le fonctionnement des deux autres pouvoirs ayant été clairement posée en France sous la Révolution (art. 4 et 5 du code civil en ce qui concerne les rapports du juge et du législateur et art. 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 ayant interdit aux juges de

<sup>72</sup> Parallèlement à la réforme constitutionnelle, la garde des Sceaux a présenté la suppression des instructions individuelles dans les affaires pénales, entérinée par la loi du 25 juillet 2013, comme une organisation de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, qui se bornera désormais à des instructions générales, et l'autorité judiciaire.

troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs et de citer devant eux les administrateurs à raison de leur fonction).

La Cour de Strasbourg est également venue encadrer, comme l'explique V. Berger, les empiétements du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire et, dans une moindre mesure, du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire par une jurisprudence sur les lois de validation plus exigeante que celle du Conseil constitutionnel<sup>73</sup>.

La séparation des pouvoirs ne peut toutefois pas être totale, spécialement dans les régimes parlementaires. La coopération des pouvoirs y est plutôt la règle.

En France, le Parlement est, par exemple, seul compétent pour créer des ordres de juridiction, pour définir le statut de la magistrature ou pour déterminer les crimes et délits. C'est également lui qui vote les crédits alloués au service public de la justice.

Autres exemples de coopération entre les différents pouvoirs, la carte judiciaire relève des prérogatives du gouvernement tout comme l'énoncé de la politique pénale et les nominations de magistrats sont faites en vertu d'actes dont la signature revient au pouvoir exécutif.

Les juges sont, pour leur part, d'abord des serviteurs de la loi puisqu'ils sont chargés de l'appliquer et de l'interpréter.

Le juge Douglas H. Ginsburg rappelle également, en se référant aux Federalist Papers (n° 78, signé par Hamilton), que le pouvoir judiciaire dépend du pouvoir exécutif pour assurer l'exécution de ses jugements.

La séparation/coopération des pouvoirs se traduit par une autonomie et une indépendance de la magistrature par rapport aux autres pouvoirs, qui prend le plus souvent en Europe la forme d'un conseil de justice. Le CSM, sa version française, présente une nature hybride : organe constitutionnel placé auprès du Président de la République selon l'article 64 de la Constitution, c'est aussi une instance administrative consultative lorsqu'il donne un avis ou soumet une proposition de nomination au garde des Sceaux et une juridiction administrative soumise au contrôle du Conseil

<sup>73</sup> Ce dernier vient d'ailleurs d'aligner la rédaction de ses décisions sur celle de la Cour de Strasbourg en reprenant à son compte la nécessité de démontrer l'existence d'un «motif impérieux d'intérêt général» pour justifier une loi de validation et non plus seulement un motif d'intérêt général suffisant (2013-366 QPC, 14 février 2014, *JORF* du 16 février 2014 p. 2724, texte n° 44, cons.3 et cons. 6).

d'État lorsqu'il siège comme instance disciplinaire à l'égard des magistrats du siège.

Un des débats les plus intéressants qui reste à trancher dans la perspective d'une réforme prochaine de la constitution est le suivant : qui est le mieux placé et qui devrait être, à l'avenir, le garant de l'indépendance de la magistrature ?

Si la Constitution (art. 64) a confié ce rôle au Président de la République, est-il encore le mieux à même de fournir cette garantie alors qu'il dirige le pouvoir exécutif et que son élection au suffrage universel puis le quinquennat lui ont définitivement fait perdre le positionnement «au-dessus de la mêlée» qui était le sien au moment de l'adoption de la Constitution de 1958 et qui justifiait son rôle de garant de celle-ci ?

Le projet de réforme constitutionnelle adopté par le Conseil des ministres et déposé à l'Assemblée nationale le 14 mars 2013 ne modifiait le deuxième alinéa de cet article 64 qu'à la marge et laissait entière la responsabilité du Président de la République : «*Le Conseil supérieur de la magistrature concourt, par ses avis et ses décisions, à garantir cette indépendance.*» À la suite de la consultation du CSM et au cours des auditions parlementaires, le gouvernement s'était rallié à une formulation plus audacieuse des rôles respectifs du Président de la République et du CSM : «*Le Conseil supérieur de la magistrature veille par ses avis et décisions à l'indépendance de l'autorité judiciaire*» (cf. l'intervention de Mme Taubira).

Au-delà de cette formulation, trois intervenants, MM. Henri Nallet, Jean Gicquel et le professeur Dominique Rousseau, ont estimé venu le moment de modifier également le premier alinéa de l'article 64 et de transférer entièrement la fonction de garant de l'indépendance de la magistrature au CSM lui-même. À condition bien sûr d'en tirer les conséquences quant à la saisie de l'institution (cf. plus loin, p. 376).

En Italie, le garant de l'indépendance de la magistrature est désormais le CSM, mais il est vrai que le Président de la République le préside de droit (art 104 Constitution). En Espagne, comme le souligne M. Carmona Ruano, «*Le Conseil général du pouvoir judiciaire est l'organe de gouvernement de ce dernier*» en vertu de l'article 122.2 de la Constitution de 1978.

### **3. Les autres fondements de la séparation des pouvoirs.**

Un des intérêts du colloque, et non des moindres, est d'avoir mis en évidence que l'indépendance de la magistrature ne découle pas seulement de dispositions constitutionnelles organisant la séparation

des pouvoirs, mais aussi de nombreux autres facteurs qui ont été bien identifiés sous des vocables divers.

On peut citer à ce titre les conditions effectives de mise en œuvre de la séparation des pouvoirs, les arrangements institutionnels entre les différents pouvoirs et à l'intérieur de chacun d'eux, l'autorité de chose jugée et l'effet exécutoire donnés aux décisions de justice, l'existence d'une culture de l'indépendance plus ou moins bien enracinée dans la magistrature et dans la classe politique selon les pays, les attentes plus ou moins élevées des citoyens à l'égard des magistrats et de la justice et la confiance qu'ils nourrissent à leur égard<sup>74</sup>, l'organisation et la gouvernance des juridictions... La garde des Sceaux a également invité les magistrats à se garder d'eux-mêmes, c'est-à-dire de leurs sentiments et préjugés, mais aussi des réseaux d'influence à l'œuvre au sein de la magistrature.

En ce qui concerne la gouvernance et l'organisation des juridictions, la réforme intervenue aux Pays-Bas en 2002 mérite de retenir particulièrement l'attention puisqu'elle concerne spécifiquement la gestion budgétaire des juridictions (hormis les Cours suprêmes). Selon l'analyse faite dans ce pays, la séparation des pouvoirs implique l'autonomie de gestion des juridictions, l'absence d'intervention directe de l'exécutif dans la répartition des moyens alloués aux juridictions et un dialogue objectivé entre le Conseil de la magistrature, le ministre de la Sécurité et de la Justice et le Parlement pour fixer le budget triennal de la justice. La Suède, sans aller aussi loin, a confié à une agence la gestion des cours et tribunaux et des moyens de la justice (*cf. intervention de Mme Pauliine Koskelo*).

Le CSM entré en fonction début 2011 a immédiatement posé la question de son autonomie budgétaire (Rapport d'activité 2011, p. 21). Dans un communiqué publié le 3 février 2011 (Rapport d'activité 2011, p. 285), il a notamment indiqué que «*Le Conseil considère la mise en œuvre effective de cette autonomie comme indispensable à l'exercice de son rôle constitutionnel et au respect de son indépendance*».

Sa demande n'a malheureusement pas été correctement prise en considération comme ne l'avait pas été en son temps celle du CSM sous la présidence de Vincent Auriol (*cf. intervention de M. Lamanda*).

<sup>74</sup> Le juge Douglas H. Ginsburg tire du désir du peuple que sa volonté et ses aspirations soient entendues par le pouvoir judiciaire la nécessité pour ce dernier de rendre périodiquement compte au Congrès et au grand public sur ses missions et la manière dont il les assume.

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, concrétisant la volonté du législateur de renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, a modifié l'article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, en prévoyant que « *l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ». Mais, dans sa décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a interprété restrictivement la portée de cet article en jugeant « *qu'en conférant au Conseil supérieur de la magistrature, l'autonomie budgétaire, le législateur a entendu confier à la loi de finances le soin de créer un programme permettant de regrouper de manière cohérente les crédits de ce Conseil* ».

Cette réserve d'interprétation a eu pour effet de laisser la France au milieu du gué en ce qui concerne l'autonomie financière de son conseil de justice : si son budget ne dépend plus de celui de la Direction des services judiciaires (programme 166), il est devenu autonome (programme 335) – le CSM n'est pas encore intégré dans la mission « Conseil et contrôle de l'État » ou dans la mission « Pouvoirs publics » (Rapport d'activité 2011, p. 27 et 31 ; Rapport d'activité 2012, p. 13 à 15).

Le responsable du programme 335 est aujourd'hui le premier président de la Cour de cassation, président de la formation plénière et président de la formation du CSM siège. Cette formule ne vaut que pour autant que le premier président de la Cour de cassation reste de droit président du CSM. Car, si la présidence du CSM devait être confiée à une personnalité extérieure, comme cela a été envisagé par le projet de réforme constitutionnelle abandonné en juillet 2013 (cf. plus loin p. 380), elle serait à revoir : pas plus qu'il ne pouvait accepter de dépendre au plan budgétaire de la DSJ en 2011, un CSM présidé par une personnalité autre que le premier président de la Cour de cassation ne pourrait pas accepter de dépendre au plan budgétaire de la Cour suprême dont, de fait, il nomme tous les membres.

Sans même évoquer la question de la gestion budgétaire des juridictions, on saisit ici combien, dans la culture politique française, la question de l'autonomie budgétaire est considérée comme secondaire et largement étrangère à l'organisation de la séparation des pouvoirs. La solution apportée en 2011, même si elle marque un progrès, reste imparfaite et contingente et ne pourra pas en rester là. Dominique Rousseau l'a bien souligné.

Au-delà de toutes ces approches, plusieurs intervenants du colloque n'ont pas manqué de rappeler la finalité assignée à cette

séparation des pouvoirs : assurer le fonctionnement démocratique des institutions, garantir l'État de droit, la qualité de la justice et conforter la confiance que peut avoir l'opinion publique dans la justice de son pays<sup>75</sup>.

D'autres ont souligné qu'un surcroît d'indépendance appelait un surcroît de responsabilité et Jacques Toubon a mis en garde sur le risque de confusion entre indépendance et autogestion.

#### **4. Les fonctions exercées par les conseils de justice et par le CSM**

L'examen des pouvoirs conférés aux différents conseils de justice en Europe montre que ceux-ci sont très variables dans des domaines plus ou moins étendus.

##### ***Gestion de la carrière des magistrats***

Celle-ci concerne les principales étapes suivantes : recrutement, formation, nomination, affectation, mutation, promotion.

Le CSM exerce de ce point de vue la palette à peu près complète des fonctions, mais sa compétence n'est pas encore entièrement stabilisée. Quatre questions essentielles se posent à cet égard.

La première est celle de l'alignement éventuel des magistrats du parquet, pour lesquels le CSM se borne actuellement à émettre un avis simple, sur les magistrats du siège à l'égard desquels le CSM émet un avis conforme<sup>76</sup>. C'est l'un des principaux objectifs affichés par la relance de la réforme constitutionnelle début 2014 et c'est une attente forte des magistrats du parquet qui espèrent, de cette manière, conforter leur situation d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif et répondre ainsi aux critiques récurrentes de la CEDH quant à leur défaut d'indépendance structurelle à l'égard de l'exécutif<sup>77</sup>. Henri Nallet et Christiane Taubira se sont nettement prononcés en ce sens.

**75** Selon les sondages régulièrement conduits, la justice demeure, avec ceux de l'emploi et du logement, le service public qui donne le moins satisfaction aux usagers. La mission Droit et justice constatait également dès 1997 que la justice souffrait d'un déficit de confiance dans l'opinion (avec une majorité d'opinions négatives) alors qu'en général une majorité d'opinions négatives affecte les institutions politiques et non pas les services publics.

**76** Pour certaines fonctions, le CSM soumet des propositions au garde des Sceaux, ce qui va plus loin que l'avis conforme.

**77** La question de l'avenir du «parquet à la française» ne se résume toutefois pas à cet aspect statutaire. Par exemple, certains prônent en outre la création d'un procureur général de la nation pour assurer l'indépendance des poursuites pénales par rapport au pouvoir exécutif.

La deuxième est celle de savoir si le temps n'est pas venu d'aller plus loin en ce qui concerne les magistrats du siège, après la généralisation à toute la magistrature de la procédure de transparence intervenue en 2012. Certains pensent en effet que le véritable moyen d'assurer l'indépendance des juges par rapport à l'exécutif passe par la généralisation à l'ensemble des magistrats du siège du pouvoir de proposition du CSM. Dominique Rousseau va plus loin en proposant de transférer au CSM le pouvoir de nomination de tous les magistrats, du siège et du parquet. De cette manière, la carrière des magistrats échapperait entièrement au contrôle du pouvoir exécutif, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle puisqu'il peut parfois arriver à ce dernier de jouer sur les mutations ou les promotions pour tenter, avec plus ou moins de succès, de choisir son juge.

La troisième est relative aux améliorations à apporter quant aux compétences respectives de la commission d'avancement et du CSM. Curieusement, le CSM ne joue aucun rôle en ce qui concerne les intégrations dans la magistrature (avocats, professeurs de droit...) en vertu de l'article 25-2 du statut<sup>78</sup> ou les recrutements à titre temporaire (art 41-12 du statut). À l'inverse, il examine la première affectation des auditeurs sortis de l'ENM avec une marge d'appréciation très réduite puisque le jury est souverain (art 21 du statut) ainsi que les nominations des juges de proximité (art 41-19 du statut). Il n'existe donc aucune vision d'ensemble sur la totalité des recrutements dans la magistrature ainsi que sur le niveau qualitatif de ces recrutements et encore moins sur les besoins d'effectifs à long terme. Il en résulte des à-coups dans les recrutements, avec des variations très importantes dans le niveau de ces recrutements, et des coups d'accordéon, difficiles à gérer et préjudiciables à l'attractivité du métier, sur le dimensionnement des écoles de formation.

La quatrième est relative à la formation des magistrats. En l'état du droit, le CSM, contrairement par exemple à son homologue espagnol, n'exerce aucune compétence quant à la formation initiale ou continue des magistrats. Or l'organe chargé d'assurer la gestion de la carrière des magistrats pourrait apporter d'utiles indications ou recommandations sur la formation initiale ou continue des magistrats et sur leur contenu. Plusieurs intervenants, dont D. Rousseau, se sont prononcés en ce sens. Il ne s'agit nullement de se substituer au conseil d'administration de l'école ni d'interférer dans la liberté

<sup>78</sup> Le ressenti du CSM statuant en formation disciplinaire est que les comportements susceptibles de sanctions disciplinaires affectent en proportion bien davantage les magistrats intégrés que ceux sortis de l'ENM.

pédagogique de l'établissement, mais seulement d'éclairer l'ENM sur ce que le CSM estime être un «bon et loyal magistrat», ce qu'il doit connaître ou maîtriser, sur les comportements attendus de sa part, etc. De même, il est paradoxal que la direction de l'ENM, qui est notamment chargée d'enseigner à ses élèves ce qu'impliquent l'indépendance et l'impartialité, soit désignée sans aucune intervention du CSM, garant de l'indépendance de la magistrature.

Il est en tout cas symptomatique que, lorsqu'il a décidé de créer un cycle de formation spécifique pour les magistrats appelés à exercer des fonctions de chef de juridiction, le Cesaj, le garde des Sceaux n'aït pas même songé à associer le CSM à la mise sur pied de cet organisme (Rapport d'activité 2011, p. 163 ; Rapport d'activité 2012, p. 175 et 178). Alors que le CSM aurait pu, par exemple, proposer des candidats à une telle formation puisqu'il examine environ 2 000 candidatures de magistrats par an (et examine donc la situation de la quasi-totalité des magistrats au cours d'un mandat de quatre ans).

La comparaison avec les conseils européens de justice oblige également à soulever d'autres points, susceptibles de mettre en cause les pratiques actuelles du CSM.

Le premier est relatif à la motivation des avis du CSM, leur publicité étant pleinement assurée grâce à la procédure de transparence<sup>79</sup>. Par exemple, le «comité 255», chargé de donner un avis sur les propositions faites par les États membres de nommer un magistrat à la CJUE, motive ses avis aux différents gouvernements (cf. intervention de M. Jean-Marc Sauvé). Le CSM parquet motive ses avis défavorables tandis que le CSM siège ne le fait pas et se borne à donner à la DSJ, lors des séances de restitution, les raisons finales de son avis non conforme<sup>80</sup>. Les magistrats concernés peuvent également connaître ces motifs en sollicitant un rendez-vous d'explication auprès des membres du conseil.

Le deuxième est relatif à la formalisation des critères d'appréciation et d'évaluation des candidats. Les explications données par le vice-président du Conseil d'État au sujet des pratiques naissantes du «comité 255» montrent bien la dynamique propre à

**79** La situation actuelle n'est cependant pas entièrement satisfaisante puisque cette publicité est assurée par la DSJ et non pas par le CSM lui-même. Le Rapport d'activité 2012 fait état d'un incident survenu à cet égard (rapport d'activité 2012, p. 69), ce qui devrait inciter, à défaut d'un protocole clair avec la DSJ, le CSM à assurer lui-même la publicité donnée à ses propres avis.

**80** La position du CSM adoptée lors de ses séances de travail préparatoires est souvent communiquée à l'avance à la DSJ qui peut contre-argumenter et chercher à faire évoluer le projet d'avis du conseil. Il arrive donc à ce dernier de changer le sens de son projet d'avis à la suite du dialogue noué avec la DSJ.

cette procédure. Le dossier du candidat doit comporter un nombre minimum d'informations : un *curriculum vitae*, une lettre de motivation et la liste des publications. Les critères d'évaluation portent sur les garanties d'indépendance et d'impartialité, les capacités juridiques, l'expérience professionnelle (niveau, durée, diversité), les connaissances linguistiques et la capacité à travailler dans un environnement multinational. Si comparaison n'est pas raison, la plupart des juges français ne travaillent pas dans un environnement international – le CSM a également explicité dans ses rapports successifs ses critères d'appréciation des mérites des candidats. Ils couvrent les garanties d'indépendance et d'impartialité, les capacités juridiques telles qu'elles ressortent des évaluations des magistrats, l'expérience professionnelle telle qu'elle est également révélée par le dossier du magistrat. Mais ces critères diffèrent selon la nature des postes à pourvoir : pour les magistrats appelés à exercer des fonctions d'encadrement ou de direction d'une juridiction sont également appréciées les compétences managériales (intérêt pour les questions administratives, budgétaires et immobilières ; gestion des ressources humaines ; style de management et aptitude à l'animation ; leadership...). Bien avant le « comité 255 », le CSM a mis en œuvre une pratique large des auditions qui lui permettent de compléter les indications du dossier et de vérifier l'adéquation entre le candidat et le poste à pourvoir.

Sauf pour l'accès aux plus hautes fonctions, le CSM n'exige pas des candidats, comme le fait le « comité 255 », une lettre de motivation, mais certains d'entre eux ne se privent pas d'en adresser une au Conseil, soit en se portant candidat, soit en qualité d'observant à l'occasion de l'examen d'une candidature. En outre, l'audition permet au CSM d'interroger le candidat sur ses motivations : c'est d'ailleurs l'un des points sur lesquels tout candidat auditionné est invité à s'exprimer au cours de sa présentation initiale.

Le troisième est relatif aux appels à candidature et au classement des candidats, sujet sur lequel le « comité 255 » est en train de s'interroger tandis qu'il est acquis en Suède que le conseil de justice évalue et classe les candidats (*cf.* intervention de Mme Pauliine Koskelo). Même s'il arrive au CSM de lancer quelques appels à candidature pour des nominations aux fonctions pourvues sur sa proposition, la procédure de transparence dans laquelle tous les magistrats se portent au moins deux fois par an volontaires pour occuper toutes les fonctions qu'ils souhaiteraient exercer, lui permet, en règle générale, de s'en dispenser.

Le CSM ne procède pas non plus au classement des candidats par ordre de mérite, ce qui serait fastidieux, mais pas impossible. Il n'y procède pas car il est seulement appelé à réagir par rapport à une proposition qui lui est soumise par le garde des Sceaux et il lui est seulement demandé de donner un avis binaire (conforme/non conforme ; favorable/défavorable) sur cette proposition. Il ne s'interdit toutefois pas, par la pratique des recommandations et des signalements, d'appeler l'attention du garde des Sceaux sur les mérites au moins équivalents des magistrats faisant l'objet d'une recommandation, laquelle implique une démarche implicite de classement (entre le candidat proposé et l'ensemble des observants) et interfère de ce fait avec le pouvoir de proposition du ministre (*cf. note 87*).

En revanche, pour les nominations sur proposition du conseil, celui-ci procède bien, dans son délibéré, à une hiérarchisation des mérites des différents candidats : s'étant donné pour règle de proposer le meilleur candidat possible, sans effectuer un véritable classement, le CSM actuellement en fonction procède bien à un classement interne en catégories avec sa pratique des viviers<sup>81</sup> et à une hiérarchisation des mérites entre les candidats.

Si le conseil devait un jour devenir l'autorité de proposition pour l'ensemble des magistrats du siège, un classement plus systématique des mérites des magistrats deviendrait sans doute inéluctable avec, à la clé, de redoutables questions sur l'application uniforme des grilles d'évaluation par les chefs de cour et sur les critères et la méthodologie de ces classements.

Le quatrième est relatif à l'autorisation *a priori* ou *a posteriori* des activités extérieures des magistrats, sujet abordé par Mme Pauliine Koskelo dans son intervention sur le modèle nordique.

Cette autorisation, encadrée par l'article 8 du statut de la magistrature, est actuellement donnée par le chef de cour en application du même texte. Cette question n'est pas anodine car elle touche aussi à l'indépendance des magistrats.

Le CSM a émis le souhait de voir créée une instance chargée de conseiller les magistrats sur le respect de leurs obligations déontologiques (Rapport d'activité 2012, p. 162 et rapport 2013, p. 145), définies par le CSM lui-même. Ces dernières contiennent

<sup>81</sup> Leur existence a été rendue publique dans le Rapport d'activité 2012 (p. 40).

des recommandations à ce sujet (Recueil des obligations déontologiques des magistrats, p. 16, recommandation c.15<sup>82</sup>).

Par ailleurs, le législateur devrait bientôt adopter de nouvelles règles pour prévenir et faire cesser les situations de conflits d'intérêts dans la magistrature<sup>83</sup>, règles qui s'inspirent, en les adaptant, de celles qui ont été retenues pour favoriser la transparence dans la vie publique (lois du 11 octobre 2013). Il serait demandé aux chefs de la Cour de cassation et aux présidents de chambre de remplir une déclaration patrimoniale. Il en irait de même pour les chefs des cours d'appel. Comme il était inenvisageable de confier une telle tâche à une autorité dépendant du pouvoir exécutif et comme personne n'a envisagé de la confier au CSM, il serait institué une commission de recueil des déclarations de patrimoine des magistrats de l'ordre judiciaire. Il reviendrait en outre aux chefs de cour et de juridiction d'organiser un entretien déontologique avec les magistrats lors de leur installation.

On peut toutefois se demander si la régulation des activités extérieures des magistrats et de leurs éventuels conflits d'intérêts, qui touche aux obligations statutaires et déontologiques et à la gestion de leur carrière, ne serait pas mieux assurée par le CSM ou par une instance placée dans son environnement immédiat, si l'on se situait résolument dans la perspective d'un conseil de justice garant de l'indépendance et de l'impartialité de la magistrature.

En définitive, le CSM n'intervient pas encore, loin s'en faut, dans tous les aspects de la gestion de la carrière des magistrats alors qu'il s'agit d'un bloc de compétences relativement homogène. Et toute réforme ultérieure devrait se donner comme objectif ou comme contrainte d'accroître la cohérence des attributions dévolues au conseil dans ce domaine, à défaut de les lui attribuer simultanément toutes de manière cohérente.

**82** Certaines activités extrajudiciaires autorisées permettent une ouverture sur l'extérieur et favorisent la connaissance de l'institution. Elles doivent faire l'objet d'une dérogation individuelle accordée par les chefs de cour, être compatibles avec la dignité et l'indépendance du magistrat et ne peuvent s'exercer au détriment du service. Celles qui sont susceptibles de provoquer des conflits d'intérêts sont à proscrire.

**83** Un projet en ce sens a été adopté par le Conseil des ministres du 24 juillet 2013. L'étude d'impact qui l'accompagne fait très largement référence au CSM, à son Recueil des obligations déontologiques et à sa jurisprudence disciplinaire, mais son intervention n'est nullement prévue dans le dispositif envisagé.

### *Discipline des magistrats*

S'agissant de la plus ancienne des compétences du CSM, on pourrait penser que cette tête de chapitre appelle peu de commentaires. Plusieurs questions doivent néanmoins être soulevées.

La première est que l'élargissement des autorités habilitées à diligenter des poursuites disciplinaires intervenu en 2001 en vertu de la loi organique du 15 juin 2001 n'a pas produit les effets escomptés. Les chefs de cour saisissent très peu le CSM et le garde des Sceaux reste, de très loin, le principal auteur des poursuites. Cela mériterait une analyse plus approfondie.

La deuxième concerne le recours quasi systématique par le garde des Sceaux à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) avant de saisir le CSM. En pratique, toutes les saisines ministérielles sont dorénavant précédées d'une enquête administrative et la saisine du CSM est ensuite fondée sur tout ou partie des constatations faites par l'IGSJ. Cette pratique soulève la délicate question de l'étendue des droits de la défense durant la phase d'enquête administrative précédant la saisine du CSM (*cf. Rapport d'activité 2011, p. 132 ; Rapport d'activité 2012, p. 131 ; Rapport d'activité 2013, p. 156 et s.*). Plus fondamentalement, le recours systématique à l'enquête administrative conduit le garde des Sceaux à collecter un nombre élevé de faits ou de griefs dont certains sont peu significatifs, isolés ou de peu de portée, mais aussi à se concentrer sur des données objectivables (évaluation de la charge de travail du magistrat et de sa productivité par exemple). À travers la dispersion des griefs et l'accent mis sur la «justice managériale» (pour reprendre l'expression utilisée par M. Michele Vietti dans son intervention), le contentieux disciplinaire a récemment changé de nature : moins centré sur les obligations essentielles des magistrats, il tend pour une part significative à devenir un instrument de répression de la mauvaise performance gestionnaire.

La troisième concerne le traitement des plaintes des justiciables, nouvelle étape de l'ouverture de l'initiative des poursuites disciplinaires après l'affaire d'Outreau comme le rappelle Jean Gicquel.

Avec l'objectif louable d'accroître la responsabilité des magistrats, contrepartie de l'indépendance, le Parlement a confié au CSM l'examen des plaintes de justiciables mettant en cause non pas l'activité juridictionnelle des magistrats, mais leur comportement lorsqu'il est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. C'est cet angle d'attaque qui a justifié l'extension de la compétence

du CSM, la plainte du justiciable constituant en quelque sorte une antichambre de l'action disciplinaire.

Les avis sont très partagés sur cet aspect de la réforme constitutionnelle de 2008 : très peu de plaintes ont été déclarées recevables ; lorsqu'elles ont été déclarées recevables, peu ont abouti à une sanction (au 31 décembre 2013, seuls trois dossiers avaient fait l'objet d'un renvoi disciplinaire dont deux ont été jugés et n'ont pas donné lieu à sanction tandis que le dernier est en cours d'instruction, voir le présent Rapport d'activité, p. 113).

Deux lectures sont possibles : soit le comportement des magistrats est en règle générale au-dessus de toute critique – c'est la vision optimiste –, soit le mécanisme retenu n'est pas très efficace – c'est la vision pessimiste.

L'expérience montre que beaucoup de ces plaintes concernent en réalité des dysfonctionnements de l'institution (il faudrait donc les exploiter dans le cadre d'une politique d'amélioration de la qualité) ou critiquent des comportements maladroits ou déplacés qui ne relèvent pas de la sanction disciplinaire, mais du rappel à l'ordre déontologique ou managérial (pour une analyse détaillée de ces plaintes, voir le Rapport d'activité 2012, p. 117 et s. et Rapport d'activité 2013, p. 107 et s.).

En clair, là où les finalités du mécanisme des plaintes sont sans doute à repenser ou à repréciser et par voie de conséquence le rôle éventuel du CSM dans ce domaine.

Si les pouvoirs exécutif et législatif choisissaient de laisser cette compétence au CSM, il faudrait à tout le moins revoir le mécanisme d'examen de ces plaintes. Les textes actuels obligent en effet le CSM à du tout ou rien (poursuivre au plan disciplinaire, ce qui est rare et lourd, ou rejeter la plainte) et il manque un palier intermédiaire (un pouvoir de rappel à la loi ou à la déontologie ou d'admonestation du magistrat visé, analogue à l'avertissement).

La quatrième consiste à confier directement au CSM le pouvoir disciplinaire qu'exerce actuellement le garde des Sceaux à l'égard des magistrats du parquet. J. Gicquel, qui assimile sur ce point le CSM à une institution inaboutie, et D. Rousseau se sont, après d'autres, prononcés en ce sens. C'est l'un des volets annoncés du nouveau projet de réforme constitutionnelle. Il ne provoque pas de débat.

La cinquième concerne la discipline des élèves de l'ENM. Selon les dispositions du décret n° 72-335 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM, le conseil de discipline comprend notamment le directeur de l'école,

par ailleurs autorité poursuivante selon l'article 49 du règlement intérieur de l'école, et deux auditeurs de justice, les représentants de la promotion au conseil d'administration. Les sanctions, définies à l'article 65 du décret, sont infligées, sauf l'avertissement et le blâme, par le garde des Sceaux sur avis de ce conseil. Il ne serait pas illogique, dans une double perspective de recherche de cohérence et de mise en conformité avec le droit européen, que la discipline des auditeurs, assimilés par l'article 52 du décret aux magistrats pour l'application de plusieurs dispositions du statut, soit également confiée au CSM surtout si le pouvoir disciplinaire devait passer, pour les membres du parquet, du garde des Sceaux au CSM. Dans cette hypothèse, le directeur conserverait naturellement un pouvoir d'avertissement, exercé sans consultation du CSM. Plus largement, on pourrait aussi se demander à cette occasion si le CSM ne devrait pas devenir l'instance disciplinaire de toutes les juridictions de l'ordre judiciaire de manière à assurer une application uniforme et effective des exigences essentielles liées aux fonctions de juge.

#### *Pouvoir normatif, pouvoir consultatif et auto-saisie*

Le CSM dispose à l'heure actuelle d'un pouvoir normatif très restreint. Cela découle de ce que le statut des magistrats est entièrement défini par le législateur organique et de ce que le CSM ne peut pas ajouter aux exigences du statut sans empiéter sur la compétence du législateur.

Le texte proposé en 2013 dans le cadre de la réforme constitutionnelle (cf. ci-dessus, p. 364) indique d'ailleurs sans ambiguïté que le CSM concourt à garantir l'indépendance de la magistrature par ses avis et ses décisions, rédaction qui écarte toute délégation du pouvoir réglementaire.

Cela n'a pas empêché le CSM d'édicter et de rendre publique l'intégralité des règles de bonne administration qu'il entend suivre pour assurer la gestion des membres du corps dans l'intérêt de la justice. Ces règles n'ont pas valeur impérative et le CSM ne s'interdit pas d'y déroger lorsque des considérations particulières le justifient ou dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice.

Dans son étude annuelle 2013 consacrée au droit souple, le Conseil d'État vient de proposer un renouveau des directives au sens de la jurisprudence Crédit foncier de France, rebaptisées «lignes directrices», en particulier pour définir les «orientations en matière de gestion des agents publics» (étude 2013, p. 141 et p. 147 à 150). La pratique ancienne du CSM, qui ne se dispense jamais d'un examen individuel et a toujours maintenu la possibilité de déroger

à ses propres orientations ou règles de bonne gestion, s'en trouve confortée.

Il est un domaine où le pouvoir normatif du CSM est plus clairement reconnu, celui qui touche à la déontologie. Le CSM a en effet élaboré et diffusé en 2010, en application de l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 dans sa rédaction résultant de l'article 17 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007, un Recueil des obligations déontologiques des magistrats, qui demeure le socle de cette déontologie. Ce recueil ne crée pas véritablement d'obligations nouvelles, mais correspond à des recommandations adressées à tous les magistrats en vue d'y conformer leur comportement professionnel. Sauf à ce que certaines obligations déontologiques correspondent aussi à des obligations susceptibles de sanctions disciplinaires, ces recommandations n'ont pas de valeur impérative.

La réforme constitutionnelle de 2008 a néanmoins opéré une régression sur ce point : les dispositions de l'article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994 (résultant de l'article 17 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010) et telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010 (§ 15 ; voir aussi le Rapport d'activité 2011 du CSM, p 151) ne permettent plus au CSM de se saisir spontanément des questions déontologiques, par exemple pour actualiser le recueil (Rapport d'activité 2011, p 19). Il faut que le conseil soit saisi à cet effet par le garde des Sceaux. Il s'agit, à l'évidence, d'une anomalie et, dans leurs interventions, H. Nallet et la garde des Sceaux ont indiqué qu'il convenait de rétablir une faculté d'auto-saisine sur les questions relatives à l'indépendance et à la déontologie des magistrats. Suivant en cela la recommandation du CSM (Rapport d'activité 2012, p. 162), la garde des Sceaux admet également qu'il conviendra, lors de la prochaine réforme, d'autoriser les magistrats à saisir le CSM en cas d'atteinte à leur indépendance.

L'intervention de Michele Vietti montre, par contraste, que le CSM italien dispose d'un pouvoir « paranormatif » (règlements, circulaires, directives...) dans trois domaines au moins : administration et gestion de ses propres ressources ; stage de formation initiale des magistrats ; encadrement de son propre pouvoir discrétionnaire de décision par voie de circulaire. S'y ajoute une faculté d'émettre des résolutions.

Alain Lacabarats souligne aussi que nombre de conseils de justice disposent en Europe de la faculté de donner un avis sur les lois en cours d'élaboration et/ou sur le fonctionnement de l'institution judiciaire. Car les recommandations du Conseil de l'Europe reflètent

une conception large des compétences à attribuer aux conseils de justice. L'exemple espagnol présenté par M. Carmona Ruano illustre aussi la très vaste étendue possible du rôle consultatif d'un conseil de justice.

Si le CSM français n'a pas été conçu comme un conseil de justice, mais comme un conseil cantonné à la gestion de la carrière et à la discipline des magistrats, la reconnaissance au conseil d'une faculté d'émettre des avis dans des domaines autres que l'indépendance et la déontologie serait utile et bénéfique. Par exemple, lorsque des lois nouvelles imposent des charges de travail additionnelles aux magistrats – il y en a eu de nombreuses au cours des années récentes –, un avis sur les impacts de ces réformes sur l'organisation des tribunaux, les effectifs de la magistrature et la charge de travail des magistrats pourrait être utilement donné en amont par le conseil, ne serait-ce que pour mieux définir des calendriers现实的 d'application de la loi nouvelle, le législateur votant parfois des lois sans se préoccuper des moyens de l'appliquer.

Le premier président de la Cour de cassation souligne pour sa part que le conseil pourrait également donner un avis ou émettre une recommandation sur la répartition des moyens et des effectifs. Le conseil, qui visite toutes les juridictions au cours de son mandat, constate en effet régulièrement que coexistent dans notre pays des juridictions très bien dotées et d'autres qui le sont insuffisamment. Le conseil pourrait jouer le rôle d'aiguillon pour corriger ces anomalies au bénéfice des justiciables. Cela serait d'autant mieux venu que le taux de vacance des emplois dans les juridictions atteint, en 2013, 5 % en moyenne en raison des coups d'accordéon sur les recrutements passés et que les perspectives démographiques du corps ne laissent pas espérer un redressement de sitôt.

Le débat qui se repose à l'occasion de chaque réforme constitutionnelle est celui de définir les compétences nouvelles à conférer au CSM en fonction d'une vision de long terme : s'agit-il uniquement de gérer la carrière des magistrats en la mettant à l'abri des interférences des autres pouvoirs ou d'aller progressivement vers un conseil de justice chargé de mettre en œuvre une séparation effective des pouvoirs et d'organiser une autonomie de gestion des juridictions ?

#### *Organe consultatif ou organe de gestion ?*

Les conseils de justice européens sont de deux types, selon l'intervention d'Alain Lacabaratz : les uns n'interviennent qu'au titre d'un pouvoir d'avis ou de proposition, les autres maîtrisent totalement

le processus de nomination et assurent en outre directement le « *gouvernement autonome* » de la magistrature. L'exemple espagnol présenté par M. Carmona Ruano est intéressant de ce point de vue puisqu'il montre que l'étendue des compétences confiées au conseil général du pouvoir judiciaire a fluctué entre ces deux conceptions depuis sa création : le renvoi à la loi organique de la détermination précise de ces compétences a conduit, selon les majorités politiques, à des allers-retours. Le fait d'avoir confié au conseil le pouvoir d'inspection et de contrôle des tribunaux tire en tout cas ce conseil vers le deuxième type.

Le CSM relève, on l'a vu, du premier modèle et toute réforme constitutionnelle ultérieure ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur le point d'aboutissement souhaité. Car les débats régulièrement évoqués sur les moyens du CSM n'ont de sens qu'en fonction de la configuration visée à long terme.

Le CSM actuel demeure un organisme léger, dont les membres y compris le président exercent d'autres activités. Ses moyens en personnel et en budget restent limités, même si le Conseil a incontestablement gagné en autonomie avec la réforme constitutionnelle de 2008<sup>84</sup>. Configuré pour exercer correctement une fonction consultative, il ne pourrait pas recevoir de nouvelles attributions ou compétences<sup>85</sup> ou se transformer, à l'instar de certains conseils de justice, en organe de gestion des magistrats et/ou des tribunaux sans changer de modèle et de taille.

Si le CSM a déjà évoqué le rattachement ou la mise à disposition d'une partie des services de la DSJ (cf. Rapport d'activité 2012, p. 162), comme l'a fait Dominique Rousseau lors du colloque, ainsi que la possibilité de saisir l'IGSJ, également évoquée par Henri Nallet, ces suggestions devraient être examinées avec une perspective plus claire quant à la nature des fonctions et attributions qu'il est souhaitable de confier à long terme au CSM.

**84** La désignation du secrétaire général du conseil sur proposition des présidents des deux formations et le transfert progressif au CSM du personnel autrefois mis à disposition ont nettement renforcé l'autonomie de fonctionnement du conseil.

**85** Par exemple, si le CSM se voyait doté d'un pouvoir de proposition de tous les magistrats du siège, il devrait siéger plus souvent pour être capable d'examiner toutes les candidatures et les classer par ordre de mérite et, le cas échéant, auditionner les meilleurs candidats. Sur l'année 2013, les nominations de présidents de TGI, de premiers présidents de cour d'appel et de membres de la Cour de cassation (78 nominations), ont représenté 45 journées de travail et ont absorbé environ 35 % de la capacité de travail du Conseil. À méthodologie inchangée, les membres du Conseil devraient siéger plus de 16 fois plus, ce qui est impossible et entraînerait, soit une modification profonde de la méthodologie, soit un accroissement spectaculaire des moyens du Conseil.

Cette question n'a jamais été pleinement débattue en France et il faudra l'aborder un jour prochain car, dans un régime parlementaire, la frontière ne sera pas aisée à tracer entre ce qui doit relever d'un conseil de justice autonome, garant de l'indépendance de la magistrature et des juridictions, et du ministre de la Justice, responsable devant le Parlement du budget et du bon emploi des moyens de la justice. Le compromis espagnol est intéressant de ce point de vue car si le Conseil général du pouvoir judiciaire exerce un pouvoir de gestion des tribunaux, le ministère et les Communautés autonomes restent responsables des moyens budgétaires et immobiliers fournis aux juridictions.

## 5. La composition du CSM

La nouvelle réforme constitutionnelle va reposer la question de la composition du CSM.

Dans son intervention, la garde des Sceaux explique que le gouvernement avait retenu en 2013 une imparité des membres avec une majorité de magistrats – alors que la réforme constitutionnelle de 2008 a retenu le choix inverse, l'imparité avec une majorité de membres non magistrats et que les consultations conduites auprès des groupes parlementaires et des partis politiques avaient révélé une unanimité contre l'imparité avec une majorité de magistrats. Dans ces conditions, le gouvernement a accepté, lors des débats de 2013 à l'Assemblée nationale, le principe de la parité entre magistrats et non-magistrats, soulignant que celle-ci n'était pas contraire aux recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe rappelées par Alain Lacabarats dans son intervention. Le Sénat a en revanche exprimé sa préférence pour le maintien du *statu quo*.

Le CSM a pour sa part, lors des réflexions qu'il a conduites en 2012 sur la réforme constitutionnelle (Rapport d'activité 2012, p. 162), admis à la majorité de ses membres que la parité pouvait constituer une solution d'équilibre pour deux raisons. D'une part, son expérience lui permet d'affirmer que ses délibérations sont souvent prises à une très large majorité et que, dans les rares cas de partage, le clivage ne se dessine pas entre magistrats et non-magistrats. D'autre part, la parité revêt une portée symbolique et permet d'évacuer le débat, qui est un débat en trompe-l'œil par rapport à celui qui porte sur les compétences du CSM, sur le bénéficiaire final de l'imparité, magistrats ou membres extérieurs.

Dans l'hypothèse où la parité serait retenue, une solution que soutient Jacques Toubon, deux questions se posent : celle de la nomination des membres non-magistrats et celle de la présidence du conseil.

En ce qui concerne la nomination, deux logiques s'affrontent. La première consiste à maintenir la désignation de ces membres (sauf l'avocat et le conseiller d'État) par les trois plus hautes autorités de l'État, comme c'est généralement le cas pour les nominations dans des organes analogues, au motif que la légitimité des membres découle de la désignation des plus hautes autorités des pouvoirs exécutif et législatif par le suffrage universel. La seconde tend à dépolitiser la nomination en confiant le pouvoir de proposition des membres non magistrats à un collège de personnalités, le Parlement (commissions des lois) étant ensuite amené à valider ou non ces propositions à une majorité qualifiée<sup>86</sup>. À la majorité de ses membres, le CSM s'est rallié en 2012 à la seconde logique.

En ce qui concerne la présidence du conseil, deux logiques s'affrontent également. L'une consiste à retenir l'hypothèse d'une présidence à plein temps par une personnalité extérieure à la magistrature. L'autre consiste à maintenir l'hypothèse d'une présidence à temps partiel par le chef de la Cour suprême de l'ordre judiciaire. Dans la deuxième hypothèse, le CSM choisit périodiquement, sans que cela ne corresponde exactement à son mandat de quatre ans, son président puisque le CSM propose la nomination du premier président de la Cour de cassation.

Interfère avec ce débat celui du nombre de formations du Conseil.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1993 coexistent au sein du conseil deux formations, celle du siège et celle du parquet. La réforme de 2008 a créé en outre une formation plénière présidée par le premier président de la Cour de cassation et composée paritairement entre des membres des formations du siège et du parquet. Dans son intervention, Vincent Lamanda questionne la composition de cette formation plénière et se prononce en faveur d'une formation unique.

Il est vrai que si la prochaine réforme constitutionnelle vise à aligner le statut du parquet sur celui du siège nominations sur avis conforme et à transformer la formation disciplinaire du parquet en juridiction comme l'est celle du siège, la raison d'être de deux formations distinctes perdrait une bonne partie de sa justification.

<sup>86</sup> L'exemple espagnol présenté par M. Carmona Ruano montre que cette exigence ne suffit pas pour se prémunir d'un système de quota entre majorité et opposition au Parlement. Cet exemple conforte l'intérêt d'un écran, c'est-à-dire d'une commission intermédiaire chargé des présentations.

Personne en revanche ne remet en question le fait que le CSM doit rester compétent tant à l'égard des magistrats du siège que du parquet. Michele Vietti insiste d'ailleurs dans son intervention sur les bénéfices d'une culture commune entre magistrats du siège et du parquet et de l'unité du CSM, reflet de l'unité de la magistrature italienne. C'est un enseignement à méditer.

\*\*\*

L'avenir du CSM n'est pas entièrement tracé : il est partiellement entre ses mains comme l'a fait remarquer le premier président Lamanda. Les pratiques innovantes du CSM influent en effet sur les comportements et les attentes des acteurs et créent des irréversibilités dans les relations entre les différents pouvoirs<sup>87</sup>.

Son avenir dépend néanmoins très largement du pouvoir constituant. Ce dernier est-il toutefois totalement libre de ses choix ?

Plusieurs intervenants J. Toubon, J. Gicquel ont souligné le caractère inévitable ou irréversible des évolutions envisagées ci-dessus. Et si le CSM a connu cinq étapes depuis 1883, sa marche vers l'autonomie et vers une autorité accrue n'est pas achevée. Le sens des modifications constitutionnelles à venir serait, selon eux, en quelque sorte imposé au constituant.

Le CSM nommé en 2011, profitant de l'espace qui lui a été ouvert par la réforme constitutionnelle de 2008, a franchi une étape supplémentaire dans la volonté qui est celle de l'institution d'émanciper progressivement la magistrature du pouvoir exécutif au nom de la séparation des pouvoirs.

Le CSM puisqu'il assiste le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, ne sera toutefois jamais le seul garant de cette indépendance. S'il joue en cette matière un rôle éminent, il ne minimise pas les rôles du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation dans l'exercice de leurs compétences respectives ni d'ailleurs celui de la Cour de Strasbourg, en attendant la jurisprudence de la CJUE relative à la charte des droits fondamentaux. Il n'oublie pas non plus qu'une

**87** L'annonce par le CSM dans son Rapport d'activité 2011 (p. 52) de son intention de généraliser à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012 la procédure de transparence à tous les emplois du siège auxquels il est pourvu sur sa proposition a immédiatement entraîné une généralisation de cette même procédure pour les magistrats du Parquet par une circulaire de la garde des Sceaux du 31 juillet 2012 (Rapport d'activité 2012 du CSM, p. 21, p. 60-61 pour le parquet et p. 43 pour le siège). Autre exemple, la pratique des recommandations par les deux formations du CSM (*ibidem*, p. 67) aboutit indirectement à faire participer le conseil au pouvoir de proposition des candidats, qui est en principe une prérogative du gouvernement.

culture de l'indépendance de la magistrature n'a aucune chance de s'enraciner durablement dans notre pays si elle n'est pas également partagée par les autres pouvoirs et par la classe politique.

# ANNEXE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ



# COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Président de la formation plénière

**M. Vincent Lamanda**, premier président de la Cour de cassation

Président suppléant de la formation plénière

**M. Jean-Claude Marin**, procureur général près la Cour de cassation

Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège

**M. Vincent Lamanda**, premier président de la Cour de cassation

Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

**M. Jean-Claude Marin**, procureur général près la Cour de cassation

Personnalités extérieures désignées, membres communs aux trois formations

**M. Jean-Pierre Machelon**, doyen de la Faculté de droit de l'université Paris Descartes

**Mme Rose-Marie Van Lerberghe**, administrateur indépendant

**M. Pierre Fauchon**, sénateur honoraire du Loir-et-Cher

**Mme Chantal Kerbec**, directrice honoraire des services du Sénat

**Mme Martine Lombard**, professeure agrégée de droit public professeure des universités

**M. Bertrand Mathieu**, professeur agrégé de droit public à l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne

**M. Christophe Ricour**, avocat, ancien bâtonnier, ancien président de la conférence des bâtonniers

**M. Frédéric Tibergien**, conseiller d'État

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

**M. Daniel Ludet**, conseiller à la Cour de cassation

**M. Jean Trotel**, premier président de la cour d'appel de Lyon

**M. Loïc Chauty**, président du tribunal de grande instance de Grenoble

**M. Laurent Bedouet**, vice-président chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de Paris

**Mme Emmanuelle Perreux**, vice-présidente au tribunal de grande instance de Bordeaux

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

**Mme Catherine Vandier**, substitut du procureur général près la cour d'appel d'Angers

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

**M. Christian Raysseguier**, premier avocat général à la Cour de cassation

**M. Jean-Olivier Viout**, procureur général honoraire

**Mme Danielle Drouy-Ayral**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Draguignan

**Mme Anne Coquet**, vice-procureure près le tribunal de grande instance de Paris

**M. Christophe Vivet**, vice-procureur près le tribunal de grande instance de Grenoble

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

**M. Luc Fontaine**, président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon

**Secrétariat général du Conseil**

**M. Peimane Ghaleh-Marzban**, magistrat placé en position de détachement, secrétaire général

**Mme Françoise Calvez**, magistrat placé en position de détachement, secrétaire général adjoint

**M. Éric Figliolia**, magistrat placé en position de détachement, secrétaire général adjoint.

# DÉCISIONS ET AVIS DU CONSEIL EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE 2013

**Les décisions du Conseil supérieur  
de la magistrature réuni comme Conseil  
de discipline des magistrats du siège  
2013**

1

**CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline  
des magistrats du siège**

Jeudi 7 février 2013

Mme X

**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 garde des sceaux, contre Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation, suppléant M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

- Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
- M. Pierre Fauchon,
- Mme Chantal Kerbec, présente aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,
- Mme Martine Lombard,
- M. Bertrand Mathieu,
- M. Frédéric Tiborghien,
- M. Jean Trotel,
- M. Loïc Chauty,
- M. Luc Fontaine,
- M. Laurent Bedouet
- Mme Emmanuelle Perreux,
- Mme Catherine Vandier,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'article 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu la décision du 11 mars 2011 du Conseil supérieur de la magistrature interdisant temporairement à Mme X l'exercice de ses fonctions ;

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date 10 mai 2011, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 16 juin 2011 désignant Mme Chantal Kerbec en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport de Mme Chantal Kerbec du 20 décembre 2012, dont Mme X a reçu copie ;

Vu les pièces déposées à l'audience par Mme X ;

Vu le rappel, par M. le Président, des termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : «*L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline* » et l'absence de demande spécifique formulée en ce sens par Mme X, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Après avoir entendu Mme X, assistée de Mme A, avocate au barreau de xxxx, en ses explications et moyens de défense, Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires au ministère de la justice, assistée de Mme Claire Allain-Feydy et de Mme Emmanuelle Masson, magistrates à cette direction, en ses observations tendant au prononcé de la mise à la retraite de Mme X, la plaidoirie de Me A, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

\*\*\*

3

Attendu que Mme X a été nommée puis installée dans les fonctions de juge au tribunal de grande instance de xxxx à la suite d'une décision du Conseil supérieur de la magistrature du 23 décembre 2004 prononçant à son encontre la sanction de retrait de ses fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance de xxxx, assortie d'un déplacement d'office, en raison d'un état de dépendance alcoolique ayant entraîné divers incidents, au sein et à l'extérieur de la juridiction ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que l'état de santé de Mme X a fluctué au cours des années d'exercice de ses fonctions au tribunal de grande instance de xxxx, pour se détériorer nettement en 2009 et en 2010 ; que Mme X a expliqué au rapporteur avoir entrepris plusieurs cures afin de traiter sa dépendance à l'alcool qui remontait, selon elle, à l'année 2000 ;

Attendu que les faits, objet de la présente poursuite disciplinaire, soumis par le garde des sceaux à l'appréciation du Conseil s'inscrivent au moins pour partie dans un registre à caractère médical, ainsi qu'il résulte des conclusions de l'expertise psychiatrique et médico-psychologique du 14 mai 2012 diligentée au cours de la procédure disciplinaire, expertise aux termes de laquelle Mme X souffre d'une pathologie névrotique « *qui représente le fond du problème et qui a été à la source de l'addiction alcoolique qu'elle présente en tant que complication* », « *alcoolisant névrotique* » de Mme X s'inscrivant dans le contexte « *d'une pathologie dépressive* » qui « *a eu des répercussions sur son activité professionnelle en 2005, 2006 et 2010* » ;

Attendu que le dossier de la procédure disciplinaire a mis en évidence l'inaction et la carence du médecin de prévention, qui a manifestement manqué de réactivité en ne provoquant que tardivement la saisine du comité médical à la suite des divers signalements effectués par le président du tribunal ;

Attendu que la situation de Mme X était susceptible de relever des dispositions prévues à l'article 69, alinéa 1er, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, modifiée par la loi organique n°2012-208 du 13 février 2012, dispositions selon lesquelles « *lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des sceaux, ministre de la Justice, saisit le comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature* » ; qu'il résulte des déclarations faites lors de l'audience par la directrice des services judiciaires que ces dispositions organiques demeurent à ce jour inapplicables et inappliquées en l'absence d'intervention de leur décret d'application, lequel se trouverait actuellement dans le circuit des signatures ministérielles ;

Attendu que si la prise en compte des aspects médicaux de la situation de Mme X aurait justifié la saisine d'un comité médical suivant l'une des deux voies mentionnées ci-dessus, mieux appropriées que la voie disciplinaire suivie en l'espèce, il appartient néanmoins au Conseil supérieur de la magistrature, saisi par le garde des sceaux le 10 mai 2011 de poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme X pour la raison indiquée ci-dessus, de statuer sur ces dernières en l'état du droit applicable ;

Attendu que l'acte de saisine du garde des Sceaux du 10 mai 2011, retient, à l'encontre de Mme X, trois séries de griefs :

- \*Les absences inopinées et pour certaines injustifiées de Mme X
- \*La désorganisation du service engendrée par le comportement de Mme X
- \*Le comportement de Mme X au sein du tribunal

**\*Sur les absences inopinées et pour certaines injustifiées**

Attendu que la saisine du garde des Sceaux fait grief à Mme X de ses absences inopinées, et pour certaines injustifiées ; qu'il résulte de l'enquête de l'inspection générale des services judiciaires que le nombre de ses absences, hors congés de maladie et congés légaux, a augmenté de huit en 2009 à trente-deux en 2010 ; que si le président du tribunal compensait chaque absence injustifiée par la retenue d'un jour de congé, cette compensation s'est avérée impossible dans les derniers mois de l'année 2010, Mme X ayant épuisé ses droits à congés ;

Attendu que Mme X a reconnu ces absences inopinées, tant devant le rapporteur que devant le Conseil, expliquant « *qu'en raison de l'état dépressif profond dans lequel (elle avait) plongé, (elle) n'était(ait) pas en situation de réagir de façon constructive* » ;

Attendu que le grief tiré de ces absences inopinées et pour certaines injustifiées est ainsi établi, caractérisant à l'encontre de Mme X un manquement aux devoirs de son état de magistrat ;

**\*Sur la désorganisation du service engendrée par le comportement de Mme X**

Attendu que selon l'acte de saisine du garde des Sceaux, les absences de Mme X ont provoqué une désorganisation du service par leur caractère doublement imprévisible quant à leur survenance et à leur durée, l'intéressée n'ayant jamais avisé le président du tribunal de ses absences et de leur durée prévisible ;

Attendu qu'il résulte du rapport de l'inspection générale des services judiciaires que si Mme X a d'abord assuré un service mixte, comportant des fonctions pénales et civiles, elle a bénéficié d'un service adapté, progressivement limité au rôle d'assesseur aux audiences correctionnelles et au traitement des compositions pénales et des ordonnances pénales ; que les absences de Mme X ont conduit le président du tribunal, en concertation avec les présidents des audiences correctionnelles, à mettre en place une organisation spécifique des audiences pénales, afin de pallier les absences imprévisibles de Mme X, de même que celles d'un autre magistrat assesseur ;

Attendu que ce système de suppléance a mobilisé quotidiennement un magistrat de permanence, permettant de faire face aux cas où Mme X se serait présentée au tribunal dans l'intention de siéger mais sans être en état de le faire ; que cette circonstance a imposé aussi aux présidents d'audience de préparer les dossiers

que Mme X était en charge de rapporter à l'audience en raison de l'imprévisibilité de ses absences ;

Attendu qu'il résulte du rapport de l'inspection générale des services judiciaires que Mme X a bénéficié, de la part du président du tribunal, de la mise en œuvre de mesures appropriées à sa situation et, de la part des magistrats et fonctionnaires de la juridiction, d'une compréhension, d'un soutien et d'un dévouement remarquables, ainsi que de la bienveillance du barreau de xxxx, en raison des qualités professionnelles que tous lui reconnaissent ;

Attendu que, contrairement à ce qui a été soutenu à l'audience par Mme X, le fait que les magistrats aient été volontaires pour la suppléer ne saurait retirer aux faits leur caractère fautif, alors qu'il est établi, au terme des investigations réalisées par l'inspection générale des services judiciaires, que les difficultés de l'intéressée ont eu des répercussions sur le fonctionnement du tribunal, en raison de l'incertitude pesant quant à sa présence et sa capacité à siéger, ce qu'elle a reconnu devant le rapporteur ainsi que lors de l'audience disciplinaire ;

Attendu que ces faits étant établis, Mme X a ainsi manqué à son devoir de délicatesse à l'égard de ses collègues ;

***\*Sur le comportement de Mme X au sein et à l'extérieur du tribunal***

Attendu, d'une part, qu'il est reproché à Mme X de s'être trouvée, le 28 janvier 2011, en état d'ivresse manifeste, dans le train la conduisant de xxxx à xxxx, entraînant, à la suite d'un malaise, l'intervention des sapeurs-pompiers puis des services de la police municipale, avant que Mme X ne soit raccompagnée au tribunal par un magistrat du parquet ; que le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxx a classé sans suite la verbalisation du chef d'état d'ivresse manifeste avec un rappel à la loi, en invitant Mme X à poursuivre son traitement ;

Attendu que Mme X a déclaré au rapporteur « *ne (pas nier) avoir été en état d'ébriété* » et « *avoir consommé de l'alcool en raison du choc émotionnel* » dû à une difficulté d'ordre familial ; que les faits apparaissent suffisamment établis au regard du procès-verbal établi par la police municipale de xxxx, annexé en copie au rapport de l'inspection générale des services judiciaires ;

Attendu que Mme X a précisé au procureur de la République le 7 février 2011 qu'elle prenait des anxiolytiques et des antidépresseurs et qu'elle devait s'abstenir de toute consommation alcoolique ; que selon le président du tribunal de grande instance de xxxx dans une dépêche du 2 février 2011 au premier président de la Cour d'appel de xxxx, « *l'incident du 28 janvier (est intervenu) dans un contexte paradoxal, puisque la situation de Mme X s'améliorait sensiblement depuis son retour de cure à la mi-novembre 2010* » ;

Attendu, d'autre part, qu'il est reproché à Mme X trois autres manifestations publiques d'intempérance à l'extérieur de la juridiction, antérieures à l'incident précédemment examiné du 28 janvier 2011 ;

Attendu que dans la nuit du 7 au 8 juin 2005, Mme X a été interpellée en état d'ivresse dans la salle d'attente de la gare de xxxx, ainsi que l'établit l'extrait du registre de main-courante du commissariat de police de xxxx ; que dans l'après-midi du 7 juin 2005, le président du tribunal de grande instance de xxxx avait invité Mme X à ne pas siéger à l'audience et à rejoindre son bureau, compte tenu de son état d'alcoolisation, cet incident ayant fait l'objet d'un rapport au premier président de la cour d'appel de xxxx en date du 13 juin 2005 ;

Attendu que le 28 juin 2006, dans l'après-midi, Mme X a été interpellée en état d'ébriété, alors qu'elle était assise sur une bordure de trottoir dans la cour de la gare de xxxx et, que le 29 juin suivant dans l'après-midi, Mme X a été de nouveau appréhendée dans les mêmes conditions dans une rue à proximité du tribunal de grande instance de xxxx ; que ces faits ont donné lieu à un rapport du président du tribunal au premier président de la cour d'appel de xxxx du 12 juillet 2006 ;

Attendu enfin qu'il est reproché à Mme X plusieurs incidents survenus au sein de la juridiction ;

Attendu que le 1<sup>er</sup> avril 2005, l'audience correctionnelle devait être suspendue par le président, constatant l'incapacité de Mme X à siéger, cet incident donnant lieu à un article le lendemain dans un journal local ;

Attendu qu'il résulte d'un rapport du président du tribunal de grande instance de xxxx au premier président de la cour d'appel de xxxx en date du 10 octobre 2005 qu'à six ou sept reprises, le président avait interdit à Mme X de siéger compte tenu de son état d'ébriété en fin de matinée et, à plusieurs reprises, l'avait contrainte à sortir de son sac une bouteille de whisky qu'il lui confisquait ;

Attendu, enfin, qu'il résulte des déclarations à l'inspection générale des services judiciaires de M. B, président du tribunal de grande instance de xxxx, que le 10 octobre 2006, il trouvait Mme X dans la salle de délibéré en état d'ébriété ; que, si elle avait nié dans un premier temps son alcoolisation matinale, elle finissait par reconnaître cet état et lui remettait une mignonette de whisky entamée ;

Attendu que Mme X a reconnu à l'audience que « *n'est pas compatible avec la dignité* » qu' « *un magistrat vienne en juridiction en état d'ébriété* », tout en précisant qu'elle n'avait jamais « *pris une audience* » alors qu'elle n'était pas en état de l'assumer ; qu'elle a expliqué les faits par la pathologie dont elle souffrait, s'agissant d'une dépression dont l'addiction à l'alcool était la conséquence ;

Attendu que le comportement de Mme X, manifesté au sein et à l'extérieur de la juridiction, a porté atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire et constitue un manquement grave et réitéré au devoir de dignité qui s'impose à tout magistrat, de même qu'au devoir de délicatesse à l'égard des magistrats et fonctionnaires de la juridiction ;

7

Attendu qu'en égard à la personnalité du magistrat poursuivi, à son âge, aux aspects médicaux des comportements qui lui sont reprochés, à la circonstance qu'elle a enfin entrepris un traitement médical ayant produit des résultats encourageants de nature à augurer qu'elle pourra reprendre un jour ses activités juridictionnelles, le Conseil estime que la sanction de mise à la retraite d'office sollicitée par le garde des sceaux ne paraît pas adaptée en l'état de l'instruction ;

...

Attendu qu'aux termes du rapport d'expertise précité du docteur D du 14 mai 2012, l'*«état de santé (de Mme X) n'est actuellement pas compatible avec l'exercice de ses fonctions car en dépit d'une amélioration, la dépression reste présente, il y a une rechute alcoolique de durée limitée assez récente en février 2012, et l'état émotionnel demeure encore très instable»* ; que toutefois, le rapport précise que « *la stabilisation de l'état de santé (de Mme X) serait à revoir dans un an ; s'il y a une nouvelle expertise, les attestations des praticiens traitants, les examens sanguins mensuels devraient être fournis à l'expert désigné* » ;

Attendu que Mme X a indiqué à l'audience avoir entamé depuis 2011 une thérapie la rendant prête, selon elle, à reprendre son activité dans une juridiction ou dans un service spécialisé ; qu'elle produit également à l'audience une attestation du Dr C du 19 octobre 2012 aux termes de laquelle Mme X «*a retrouvé une autonomie dans la vie quotidienne, elle assume seule toutes les difficultés sociales que son état ont engendré, elle arrive à mener les démarches concernant sa situation professionnelle sans être submergée par l'angoisse* » et que, «*on ne peut pas encore envisager une reprise du travail à temps plein (pas de possibilité de mi-temps thérapeutique). Aussi, je sollicite un renouvellement de son congé de longue durée de six mois pour cette patiente* » ;

Attendu que Mme X a épousé ses droits au bénéfice du régime du temps partiel thérapeutique, ayant été dans cette position d'avril 2007 à avril 2008 ;

Attendu qu'en l'état de ces constatations, le Conseil estime qu'il subsiste une incertitude sur la compatibilité de l'état de santé de Mme X avec la reprise de l'exercice de ses fonctions à temps plein ; qu'en conséquence, le Conseil décide de surseoir au prononcé de la sanction et ordonne un complément d'expertise confié au docteur D afin de savoir si et quand l'état de santé de Mme X sera de nature à lui permettre de reprendre son activité juridictionnelle à temps plein, et, d'en préciser, le cas échéant, les conditions ;

...

**PAR CES MOTIFS,**

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Mme Chantal Kerbec, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 23 janvier 2013 pour les débats et le 7 février 2013, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Dit que les faits reprochés à Mme X constituent des fautes disciplinaires ;

Sursoit au prononcé d'une sanction et ordonne un complément d'expertise confié au docteur D avec mission :

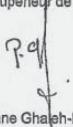
- de procéder à un examen médical et psychiatrique de Mme X ;
- de faire toutes les observations utiles quant à l'état de santé physique et physique de Mme X et le cas échéant, de l'inviter à procéder à toutes les analyses de sang ou autres, après tous prélèvements utiles ;
- dire si et quand son état de santé sera compatible avec une reprise de l'exercice de ses fonctions à temps plein, et le cas échéant, dans quelles conditions ;

Le rapport de cet expert devra être remis au Conseil supérieur de la magistrature le 30 Juin 2013 ;

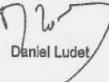
Dit n'y avoir lieu à lever l'interdiction temporaire d'exercice des fonctions décidée le 11 mars 2011 ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxx.

Le secrétaire général  
du Conseil supérieur de la magistrature

  
Peimane Ghaleh-Marzban

Le Conseiller à la Cour de cassation, suppléant le  
Président du Conseil supérieur de la magistrature  
statuant comme conseil de discipline  
des magistrats du siège

  
Daniel Ludet

1

**CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline  
des magistrats du siège**

21 février 2013

M. X

**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 garde des sceaux, contre M. X, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxx, sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation, suppléant M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation :

- Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
- M. Pierre Fauchon,
- Mme Chantal Kerbec,
- Mme Martine Lombard,
- M. Bertrand Mathieu,
- M. Christophe Ricour,
- M. Frédéric Tiberghien,
- M. Jean Trotel,
- M. Loïc Chauty,
- M. Luc Fontaine,
- M. Laurent Bedouet
- Mme Emmanuelle Perreux,
- Mme Catherine Vandier,

Membres du Conseil,

Assistés lors des débats de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'article 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date 27 octobre 2011, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 13 décembre 2011 désignant Mme Rose-Marie Van Lerberghe et M. Daniel Ludet en qualité de rapporteurs ;

Vu le rapport de Mme Rose-Marie Van Lerberghe et de M. Daniel Ludet du 7 janvier 2013, dont M. X a reçu copie ;

Vu le rappel, par M. le Président, des termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : «*L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline* » et l'absence de demande spécifique formulée en ce sens par M. X, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Après avoir entendu Mme Van Lerberghe en son rapport, les parties ayant accepté qu'il ne soit pas intégralement lu, M. A, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxx en qualité de témoin, M. X, assisté de M. B, avocat au barreau de xxxx et de M. C, magistrat et président d'un syndicat de magistrat, en ses explications et moyens de défense, M. Eric Corbaux, adjoint à la directrice des services judiciaires, assisté de Mme Claire Allain-Feydy, magistrate à cette direction, en ses observations concluant à ce qu'il n'y a pas lieu à ce qu'une sanction soit prononcée, la plaidoirie de Me B et les observations de M. C, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré :

\*\*\*

Attendu qu'aux termes de l'acte de saisine du 27 octobre 2011, il est reproché à M. X :

- D'avoir traité une affaire sur constitution de partie civile dans un délai anormalement long, et d'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de la partie civile,

- D'avoir traité une affaire sur constitution de partie civile dans un délai anormalement long,
- D'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de sa hiérarchie.

*\*Sur le grief d'avoir traité une affaire sur constitution de partie civile dans un délai anormalement long et d'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de la partie civile*

Attendu que M. X a été désigné le 11 avril 2008 afin d'informer sur une plainte avec constitution de partie civile déposée le 24 janvier 2007 par Mme D, sénatrice, à l'encontre de Mme E, salariée en qualité d'assistante parlementaire à mi-temps, après qu'une enquête préliminaire avait été classée sans suite par le parquet le 3 janvier 2007, et alors qu'une procédure prud'homale engagée par Mme E était en cours ;

Attendu que par un courrier adressé le 18 février 2010 au président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxx, Mme D a dénoncé le délai dans lequel la plainte avec constitution de partie civile avait été instruite, de même que le traitement dont elle aurait été personnellement victime lors d'une confrontation effectuée le 3 février 2010 ;

Attendu que l'acte de saisine fait grief à M.X d'avoir laissé s'écouler plus de seize mois entre l'interrogatoire de première comparution de Mme E le 16 mai 2008, la plaignant sous le statut de témoin assisté, et la demande, adressée au parquet, en date du 29 septembre 2009, de communication de l'enquête préliminaire ;

Attendu qu'un magistrat instructeur doit, dans la mesure de sa charge de travail résultant notamment du nombre et de la difficulté des procédures dont il est saisi ainsi que d'autres attributions qui lui sont confiées dans le cadre de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retard injustifiés ;

Attendu que M. X a expliqué lors de l'enquête administrative qu'il avait dû procéder à des choix de priorités parmi les obligations qui lui incombaient et qu'il estimait avoir accompli les diligences que sa charge de travail lui permettait, en adéquation avec la gravité des faits incriminés dans chacune des procédures dont il était saisi ; qu'il a précisé, lors de son audition par les rapporteurs ainsi qu'au cours de l'audience disciplinaire, qu'il avait attendu, sans résultat, après l'interrogatoire de première comparution, la communication d'un renseignement demandé à l'avocat de Mme E ; que M. X s'est étonné, devant les rapporteurs ainsi qu'au cours de l'audience disciplinaire, de ce que ce délai de plus de seize mois lui soit reproché dans un seul des nombreux dossiers qu'il a eu à traiter, alors surtout qu'il n'est pas contesté que Mme D a mis treize mois après le dépôt de sa plainte avec constitution de partie civile pour fournir au doyen des juges d'instruction les éléments permettant à celui-ci de fixer la consignation de partie civile ;

Attendu que le rapport établi par l'Inspection générale des services judiciaires à l'issue de l'enquête administrative fait état d'une charge de travail avérée du cabinet de M.X ainsi que de la particulière complexité de certaines affaires dont il était saisi ;

Attendu que de l'ensemble de ces circonstances et du double constat que le grief ne vise qu'une des nombreuses procédures dont M.X a assuré le traitement et que ce magistrat n'avait jamais fait l'objet, avant le traitement du dossier mentionné dans l'acte de saisine, d'une mise en garde de la part du président de la chambre de l'instruction, seule autorité judiciaire ayant pouvoir légal de contrôle sur la gestion de son cabinet, il ne résulte pas que le délai de seize mois observé entre l'interrogatoire de première comparution du 16 mai 2008 et la demande adressée au parquet le 29 septembre 2009, puisse être regardé comme ayant constitué de la part de ce magistrat un manquement de nature disciplinaire;

Attendu qu'il est encore reproché à M. X, aux termes de l'acte de saisine, d'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de la partie civile au cours de la confrontation du 3 février 2010, en qualifiant d'inutile cette confrontation que Mme D avait demandée, en invitant son conseil à y procéder lui-même, en la mettant en cause comme ayant choisi d'instrumentaliser la justice dans le cadre d'un contentieux privé, voire même comme faisant preuve d'*"acharnement judiciaire"* ;

Attendu que M. X, tout en contestant certains des propos qui lui sont imputés, a reconnu avoir fait part, au cours de la confrontation du 3 février 2010, de son opinion selon laquelle cet acte de procédure était inutile car s'inscrivant dans le cadre d'une instruction ouverte sur plainte avec constitution de partie civile qui instrumentalisait la justice pénale au regard d'une action prud'homale engagée par Mme E, et qu'il a également reconnu devant les membres de l'Inspection générale des services judiciaires avoir indiqué à deux reprises, au début puis à la fin de la confrontation, qu'il ne procéderait pas à la mise en examen de Mme E ; que M. X a enfin, au cours de l'enquête administrative, reconnu comme possible l'utilisation par lui de l'expression "acharnement judiciaire" au cours de la confrontation;

Attendu qu'un magistrat instructeur doit, au cours d'une confrontation qu'il a décidée, veiller à ne pas donner l'impression qu'il a tiré les conclusions de celle-ci avant même qu'elle se soit déroulée ;

Attendu que M.X a expliqué, lors de son audition par les rapporteurs ainsi qu'au cours de l'audience disciplinaire, qu'il avait pour pratique, avant une confrontation dans une procédure telle que celle concernée par le grief, de faire part à la partie civile, reçue séparément, de son point-de-vue sur le dossier et sur les perspectives de la procédure, mais qu'un retard, qui ne lui était pas imputable, du début de la confrontation le 3 février 2010 ne lui avait pas permis de procéder ainsi et l'avait conduit à s'exprimer, dans le même souci pédagogique, comme il l'avait fait; qu'il a également affirmé tant devant les rapporteurs qu'au cours de l'audience disciplinaire que les propos qu'il avait

tenus ne traduisaient pas de sa part une opinion définitive sur le traitement du dossier mais l'appréciation qu'il portait sur ce dernier à ce moment précis ;

Attendu, au vu de l'ensemble de ces circonstances, que le comportement de M.X à l'égard de la partie civile, au cours de la confrontation du 3 février 2010, pour inapproprié qu'il ait été, n'apparaît pas, au regard de son caractère isolé, comme ayant constitué un manquement de nature disciplinaire;

*\*Sur le grief d'avoir traité une autre affaire sur constitution de partie civile dans un délai anormalement long,*

Attendu qu'il est reproché à M. X, aux termes de l'acte de saisine, d'avoir traité l'affaire sur constitution de partie civile des époux F dans un délai anormalement long ;

Attendu cependant qu'à l'audience, le représentant de la Direction des services judiciaires a indiqué que le garde des sceaux abandonnait ce grief ;

Attendu qu'invité par le Président à prendre la parole sur cet abandon, M. X et ses conseils n'ont formulé aucune observation ; que le garde des sceaux doit être regardé comme se désistant purement et simplement de ses poursuites en tant qu'elles sont fondées sur ce grief ;

*\*Sur le grief d'avoir adopté un comportement inadapté à l'égard de sa hiérarchie*

Attendu qu'aux termes de l'acte de saisine, il est reproché à M. X un comportement inadapté à l'égard de sa hiérarchie ;

Attendu qu'au titre du traitement de la requête en récusation présentée par M. et Mme F, le président du tribunal de grande instance de xxxx a demandé au premier président de la cour d'appel de xxxx qu'il sollicite les observations écrites du président de la chambre de l'instruction sur le fonctionnement du cabinet de M. X ; que, sollicité par le Premier président de la cour d'appel de xxxx le 10 février 2010, en application de l'article 220 du code de procédure pénale, le président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxx lui a adressé un rapport le 26 février 2010, transmis le 12 mars 2010 au président du tribunal ;

Attendu que par dépêche du 16 mars 2010 adressée à M. X, le président du tribunal, faisait « parvenir, (...) la dépêche du premier président de la cour d'appel de xxxx du 12 mars 2010, transmettant, en application de l'article 220 du Code de procédure pénale, le rapport du 26 février 2010 du président de la chambre de l'instruction relatif au fonctionnement de (son) cabinet » et écrivait qu' « il en résulte notamment que 25 procédures seraient « en souffrance, aucun acte utile ayant été réalisé dans des délais raisonnables.

*J'observe que vous avez été saisi de 88 informations en 2008, 61 en 2009. Vous en avez clôturé 55 au cours de cette dernière année. Le nombre de dossiers en cours demeure structurellement élevé par rapport aux autres cabinets : 125 dossiers au 1<sup>er</sup> janvier 2010 hors dossiers communiqués pour règlement, 124 au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 110 au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le nombre de dossiers de plus de deux ans augmente depuis 2007 : 36 au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 44 au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 64 au 1<sup>er</sup> janvier 2010, soit à ce jour une proportion de 51, 2 %.*

*Je vous serais obligé de me faire part de vos observations dans les meilleurs délais possibles, en tout cas avant le 31 mars 2010 »;*

Attendu que le 9 avril 2010, M. X adressait la réponse suivante au président du tribunal :

*« J'ai vainement cherché, dans le rapport du Président de la Chambre de l'instruction, la phrase mise entre guillemets dans votre correspondance datée du 16 mars 2010, pour laquelle vous sollicitez mes observations.*

*J'ai trouvé, bien au contraire, dans ce rapport l'apprehension d'un cabinet spécifique constitué de nombreux dossiers criminels, lourds et complexes.*

*L'observation constructive sur les dossiers qui méritaient d'être réactivés ou clôturés a bien été prise en considération et M. le Président G a été avisé des mesures intervenues dans chacun de ceux-ci.*

*Je déplore que l'intérêt que vous semblez porter au service de l'instruction ne se manifeste qu'à l'occasion de ce que vous estimez être des dysfonctionnements en délaissant nos problèmes quotidiens. Nos conditions matérielles de travail continuent de se dégrader dans l'indifférence (manque d'appareiteurs, photocopieurs régulièrement en panne, télécopieurs qui impriment en noir la moitié des documents... ) ;*

Attendu que M. X a contesté, tant devant les membres de l'inspection générale des services judiciaires qu'au cours de son audition par les rapporteurs ainsi que lors de l'audience disciplinaire, la légitimité de la demande adressée par le président du TGI le 16 mars 2010 et à laquelle il avait répondu par le courrier du 9 avril 2010 dont les termes sont visés par l'acte de saisine ; qu'il a estimé n'avoir de compte à rendre qu'au président de la chambre de l'instruction sur son activité juridictionnelle en tant qu'elle porte notamment sur la nature et le calendrier des diligences accomplies dans chaque dossier ; qu'il a soutenu que les demandes du président du TGI exprimées dans son courrier du 16 mars 2010 ne visaient pas qu'à la communication d'éléments statistiques mais impliquaient que soient fournies des explications dans le traitement de dossiers particuliers ;

Attendu que, selon l'article 220 du code de procédure pénale, " *Le président de la chambre de l'instruction s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel. Il vérifie notamment les*

*conditions d'application des alinéas 4 et 5 de l'article 81 et de l'article 144 et s'emploie à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié. Chaque fois qu'il le juge nécessaire et au moins une fois par an, il transmet ses observations écrites au premier président de la cour d'appel, au procureur général près ladite cour ainsi qu'au président du tribunal de grande instance concerné et au procureur de la République près ledit tribunal";*

Attendu que le Premier président de la cour d'appel de xxxx a adressé le 10 février 2010 au président de la chambre de l'instruction un courrier rédigé dans les termes suivants: " Afin de compléter l'instruction de la demande de récusation visée en objet, je souhaiterais, en application de l'article 220 du code de procédure pénale et comme la demande Monsieur le président du tribunal de grande instance de xxxx dont je partage l'analyse, recueillir vos observations écrites sur le fonctionnement du cabinet de Monsieur X, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxx" ;

Attendu que c'est consécutivement à la réponse adressée par le président de la chambre de l'instruction le 26 février 2010 au Premier président de la cour d'appel de xxxx que le président du TGI de xxxx, qui en avait obtenu communication, a adressé le 16 mars 2010 la lettre qui a donné lieu à la réponse du 9 avril 2010 visée par le grief ; que le président de la chambre de l'instruction s'est ainsi trouvé saisi à la suite d'une démarche du président du TGI de xxxx, liée à une demande de récusation visant M. X et formée par des parties civiles dans le cadre d'un dossier d'instruction particulier dont ce magistrat était saisi;

Attendu, dans ces conditions, que M. X a pu estimer que les demandes de renseignements qui lui étaient adressées par le président du TGI ne se limitaient pas à des éléments d'ordre statistique et, qu'excédant les pouvoirs reconnus aux chefs de juridiction par le code de l'organisation judiciaire, elles pouvaient être regardées comme ne respectant pas les dispositions de l'article 220 du code de procédure pénale;

Attendu, par ailleurs, qu'il résulte tant des explications données par M. X que des déclarations du témoin, M. A, entendu lors de l'audience disciplinaire, que M. X a adressé le courrier du 9 avril 2010 au président du TGI de xxxx dans un contexte de relations tendues entre le chef de juridiction et les magistrats instructeurs du palais de justice, les premiers, en butte à de multiples difficultés d'ordre matériel, ayant le sentiment d'un manque d'attention du second à cet égard ;

Attendu que M.X a en outre soutenu qu'une certaine liberté de ton était concevable dans les rapports, de caractère non public, entre un magistrat et le chef de juridiction dont il relève sur des questions touchant au service;

Attendu que si un magistrat doit veiller à s'abstenir de propos discourtois à l'égard de ses différents interlocuteurs, dont le chef de juridiction dont il relève, dans le cadre de son activité professionnelle, il n'apparaît pas, au regard de l'ensemble des circonstances qui ont entouré l'envoi de son courrier du 9

avril 2010, que M. X ait, par les termes alors utilisés, et pour regrettables qu'aït été le ton employé, commis un manquement de nature disciplinaire;

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS,**

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de Mme Rose-Marie Van Lerberghe rapporteur, Daniel Ludet, président, assistant à la délibération, sans y participer ni y prendre part,

Statuant en audience publique, le 6 février 2013 pour les débats et le 21 février 2013 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Donne acte au garde des sceaux de son désistement de la poursuite en tant qu'elle est fondée sur le grief d'avoir traité la plainte avec constitution de partie civile des époux F dans un délai anormalement long ;

Dit que les autres griefs ne sont pas constitutifs d'une faute disciplinaire ;

Dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxx.

Le secrétaire général  
du Conseil supérieur de la magistrature

Pelmane Ghaleh-Marzban

Le Conseiller à la Cour de cassation, suppléant  
le Président du Conseil supérieur de la  
magistrature statuant comme conseil de  
discipline  
des magistrats du siège

Daniel Ludet

**CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline  
des magistrats du siège**

27 février 2013

Mme X

**FRAPPEE DE POURVOI**

**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 garde des sceaux, contre Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, sous la présidence de M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

- Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
- M. Pierre Fauchon,
- Mme Chantal Kerbec,
- Mme Martine Lombard, présente aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,
- M. Bertrand Mathieu,
- M. Christophe Ricour,
- M. Frédéric Tiberghien,
- M. Daniel Ludet,
- M. Jean Trotel,
- M. Loïc Chauty,
- M. Luc Fontaine,
- M. Laurent Bedouet
- Mme Emmanuelle Perreux,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'article 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date 2 mai 2011, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 4 mai 2011 désignant Mme Martine Lombard en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport de Mme Martine Lombard du 19 décembre 2012, dont Mme X a reçu copie ;

Vu le rappel, par M. le Président, des termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : «*L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline* » et l'absence de demande spécifique formulée en ce sens par Mme X, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Après avoir entendu Mme Martine Lombard en son rapport, les parties ayant accepté qu'il ne soit pas intégralement lu, Mme X, assistée de Mme A, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxx, assurant la défense de Mme X, en ses explications et moyens de défense, M. Eric Corbaux, adjoint à la directrice des services judiciaires, assisté de Mme Emmanuelle Masson et de Mme Malika Cottet, magistrates à l'administration centrale du ministère de la justice, en ses observations tendant au prononcé d'une mesure de déplacement d'office et d'une mesure d'interdiction d'être nommée dans des « fonctions spécialisées » pendant cinq ans, les observations de Mme A, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

\*\*\*

Attendu qu'aux termes de l'acte de saisine du 2 mai 2011, il est reproché à Mme X :

- des retards récurrents dans le rendu des projets de jugement malgré les mises en garde successives de sa hiérarchie,
- l'absence d'information du greffe et des parties sur les nouvelles dates de délibérés,
- un comportement inadapté à l'audience

***\*Sur les retards récurrents dans le rendu des projets de jugement malgré les mises en garde successives de la hiérarchie***

Attendu qu'il est reproché à Mme X des retards de délibéré qui ont persisté malgré les mises en garde successives de sa hiérarchie ;

Attendu que des constatations de l'inspection générale des services judiciaires, il résulte que l'activité de Mme X a été affectée dès son installation le 3 mars 2003 dans ses fonctions de juge au tribunal de grande instance de xxxx, par des retards dans le rendu des délibérés ;

Attendu que d'avril 2003 à septembre 2008, alors en charge des affaires de sécurité sociale, avant que ce contentieux ne lui soit retiré, Mme X a accumulé des retards importants, 71 % des 92 dossiers traités en 2006 ayant vu leur date de délibéré prorogée, cette proportion atteignant en 2007 et 2008 90 % des 99 dossiers traités au cours de chacune de ces années ;

Attendu que, d'avril 2003 à septembre 2004, et, de septembre 2008 à novembre 2010, périodes durant lesquelles Mme X a exercé les fonctions de juge aux affaires familiales, elle a laissé les délais de traitement s'allonger ; que, d'une part, à la date du 3 mai 2004, trois affaires de divorce étaient en délibéré depuis plus de six mois, cinq depuis plus de cinq mois et douze depuis plus de trois mois et que, d'autre part, 72 dossiers d'affaires familiales hors divorce demeuraient en attente de délibéré au 1<sup>er</sup> septembre 2010 ; que toutefois, déchargée de la présidence des audiences d'affaires familiales en septembre 2010, Mme X avait quasiment résorbé son stock au 25 novembre 2010 ;

Attendu, enfin, qu'après son installation dans la juridiction, Mme X avait été affectée quelques mois à la première chambre civile et qu'elle l'a été à nouveau de début 2007 à septembre 2008 ; que durant ces périodes, les dossiers qu'elle a traités dans cette formation collégiale ont, selon les constatations de l'inspection générale des services judiciaires, également connu des retards de délibéré ;

Attendu que ces retards récurrents ont conduit à ce que lui soit confié, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, un service d'audiences pénales, à juge unique, ou d'assesseur en audience correctionnelle collégiale et aux assises, sans qu'elle soit affectée à une activité principalement rédactionnelle ;

Attendu que ces retards récurrents dans le rendu des jugements ont perduré, en dépit de mises en garde répétées ; qu'il résulte du rapport de l'inspection générale des services judiciaires que « *Mme X a été avertie à de nombreuses reprises tout au long des sept années de fonction au tribunal de grande instance de xxxx des reproches qui étaient formulés à son encontre et des progrès qui étaient attendus* » ; que les écrits adressés par le président du tribunal ou le premier président de la cour d'appel sont restés sans effet, Mme X ne tenant pas davantage compte des entretiens que ces mêmes autorités lui accordaient, lorsqu'elles procédaient à ces occasions à des rappels à l'ordre ;

Attendu pourtant que Mme X a bénéficié, à plusieurs reprises, de décharges temporaires d'activité afin de lui permettre de résorber son retard ; qu'ainsi, Mme X a été déchargée, pendant les années 2003 et 2004, d'une partie du service des affaires familiales pendant une durée approximative de trois mois et, en septembre 2010, de la présidence des audiences d'affaires familiales ;

Attendu qu'à l'appui de sa défense, Mme X, tout en reconnaissant les retards dans les délibérés, a indiqué notamment avoir fait preuve d'une grande disponibilité en effectuant des remplacements d'autres magistrats ;

Attendu qu'il n'est pas contestable que Mme X a montré une grande disponibilité sur le plan professionnel, notamment par une durée importante de présence sur son lieu de travail ; que ne sont pas davantage en cause, à l'examen des évaluations de Mme X et au terme de l'enquête effectuée par le rapporteur, la précision et l'étendue de ses connaissances juridiques ou ses aptitudes rédactionnelles ; qu'en dépit de ces qualités, Mme X a présenté des carences persistantes dans l'accomplissement de son service, découlant d'un défaut de rigueur dans l'organisation de son travail et d'un manque d'esprit de décision ;

Attendu en particulier que Mme X n'a pas tenu compte des délais nécessaires au greffe pour mettre en forme ses décisions et n'a pas respecté l'invitation du Président faite aux magistrats de la juridiction, par note de service, à déposer leurs projets de jugements huit jours avant la date des délibérés ; que son défaut d'organisation a eu pour effet de perturber le bon fonctionnement du greffe ;

Attendu qu'au surplus, l'enquête effectuée par le rapporteur n'a aucunement démontré que Mme X aurait supporté une charge de travail anormale ;

Attendu que le grief est établi ; qu'il caractérise un manquement au devoir de délicatesse incomitant à tout magistrat à l'égard des justiciables et des fonctionnaires de justice, de même qu'au devoir de dire le droit avec diligence ;

*\*Sur l'absence d'information du greffe et des parties sur les nouvelles dates de délibérés*

Attendu qu'il est reproché à Mme X d'avoir, de manière systématique, procédé à des prorogations de délibérés sans fixation d'une nouvelle date et sans que les parties n'aient été avisées de ces prorogations ;

Attendu qu'en application de l'article 450 du code de procédure civile, « *s'il décide de renvoyer le prononcé du jugement à une date ultérieure, le président en avise les parties par tout moyen. Cet avis comporte les motifs de la prorogation ainsi que la nouvelle date à laquelle la décision sera rendue* » ;

Attendu que le rapport de l'inspection générale des services judiciaires relève que, d'une part, « *de manière systématique les prorogations de délibéré de Mme X inter(venaient) sans que soient respectées (les dispositions réglementaires)* », et que, d'autre part, « *les prorogations de délibéré inter(venaient) systématiquement sine die et sans avis aux parties* ».

Attendu que, lors de son audition par le rapporteur, Mme X a reconnu qu'elle « *ne fixait pas elle-même tout le temps les dates de report de délibéré* », ayant auparavant expliqué aux membres de l'inspection générale des services judiciaires que la pratique, au tribunal de grande instance de xxxx, était que le greffe, dès lors qu'il constate un retard, proroge automatiquement de 15 jours le délibéré, même sans consigne du magistrat ;

Mais attendu, en tout état de cause, qu'il résulte des déclarations de Mme B, greffière en chef adjointe, que jusqu'à l'été 2012, « *Mme X ne donnait pas de date de prorogation donc ne donnait pas de nouvelles dates* » et que « *(les fonctionnaires étaient) dans l'incapacité, face aux justiciables, de dire quand le jugement allait être rendu* » ;

Attendu que le grief est établi et caractérise un manquement au devoir de délicatesse tant à l'égard des justiciables dans une matière aussi sensible que les affaires familiales que des fonctionnaires de justice, placés dans une situation contraire à celle prévue par le code de procédure civile et en porte-à-faux face aux interrogations légitimes des justiciables et de leurs conseils ;

#### **\*Sur le comportement inadapté à l'audience**

Attendu qu'il est reproché à Mme X un comportement inadapté lors des audiences de juge aux affaires familiales ou à l'occasion d'audiences correctionnelles ;

Attendu, d'une part, s'agissant des audiences d'affaires familiales, que l'enquête diligentée par le rapporteur n'a pas permis de caractériser le manquement au devoir d'impartialité reproché à Mme X, par la défiance qu'elle aurait manifestée à l'endroit de certains avocats ou par la critique qu'elle aurait parfois faite du travail qu'ils avaient accompli en matière de convention de divorce ; que M. C, bâtonnier depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et dauphin durant l'année 2011, a relevé que « *Mme X pratique une forme d'interpellation mais on est alors au stade du débat, qui est très interactif avec Mme X* » ;

Attendu, d'autre part, s'agissant des audiences correctionnelles, que les différents témoignages recueillis n'ont pas permis d'établir un manquement de Mme X à son devoir d'impartialité à l'endroit des substituts d'audience, par la remise en cause qu'elle aurait faite du bien-fondé de leurs réquisitions ; que les magistrats qui siègent avec elle n'ont fait part à cet égard d'aucune critique ;

Attendu qu'en cet état le grief n'apparaît pas suffisamment établi ;

\*\*\*

Attendu que les deux manquements établis à l'encontre de Mme X au devoir de délicatesse à l'égard des justiciables et des fonctionnaires de justice d'une part, au devoir de dire le droit avec diligence d'autre part, caractérisent un manquement aux devoirs de l'état de magistrat et ont porté atteinte au crédit de la Justice ; qu'ils sont constitutifs d'une faute disciplinaire ;

Attendu que les carences persistantes relevées à l'encontre de Mme X malgré les aménagements qui ont été apportés à son service par ses supérieurs hiérarchiques, son manque d'esprit de synthèse et de décision, de même que le défaut de rigueur dans l'organisation de son travail, justifient que le Conseil prononce la sanction d'interdiction d'être nommée ou désignée dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans, assortie du déplacement d'office.

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS,**

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Mme Martine Lombard, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 30 janvier 2013 pour les débats et le 27 février 2013, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Prononce à l'encontre de Mme X la sanction d'interdiction d'être nommée ou désignée dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans, assortie du déplacement d'office, en application des articles 45, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>bis et 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxx ;

Le secrétaire général  
du Conseil supérieur de la magistrature

P.d.

Peimane Ghaleh-Marzban

Le Président du Conseil supérieur de la  
magistrature statuant comme conseil de discipline  
des magistrats du siège

Vincent Lamanda

1

**CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline  
des magistrats du siège**

11 juillet 2013

Mme X

**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 garde des sceaux, contre Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation, suppléant M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

- M. Pierre Fauchon,
- Mme Chantal Kerbec,
- Mme Martine Lombard,
- M. Bertrand Mathieu,
- M. Christophe Ricour,
- M. Frédéric Tiberghien,
- M. Loïc Chauty,
- M. Luc Fontaine,
- M. Laurent Bedouet
- Mme Emmanuelle Perreux,
- Mme Catherine Vandier, présente aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'article 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date 30 juin 2011, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 7 juillet 2011 désignant Mme Catherine Vandier en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport de Mme Catherine Vandier du 17 avril 2013, dont Mme X a reçu copie ;

Vu les conclusions de nullité déposées le jour de l'audience ;

Vu le rappel, par M. le Président, des termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : «*L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline* » et l'absence de demande spécifique formulée en ce sens par Mme X, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'à l'ouverture des débats, Mme X, assistée de M. B, juge d'instruction au tribunal de grande instance de xxxx assurant la défense de Mme X, a déposé des conclusions de nullité ; que ces conclusions versées à la procédure le jour de l'audience, tendent à :

- annuler les procès-verbaux des auditions de Mme X réalisées par l'Inspection générale des services judiciaires les 15 et 16 mars 2011 ;

- subséquemment, annuler, en ce qu'ils se réfèrent au contenu desdits procès-verbaux, le procès-verbal de l'audition de Mme X réalisée le 12 septembre 2012 par Mme le Conseiller rapporteur ainsi que le rapport de cette dernière en date du 17 avril 2013 ;

- subsidiairement, écarter des débats les procès-verbaux des auditions de Mme X réalisées par l'Inspection générale des services judiciaires les 15 et 16 mars 2011 et les éléments se référant à ces procès-verbaux contenus dans le procès-verbal de l'audition de Mme X réalisée le 12 septembre 2012 par Mme le Conseiller rapporteur ainsi que dans le rapport de cette dernière en date du 17 avril 2013 ;

Que M. B a développé les moyens à l'appui de ces conclusions ; qu'après avoir entendu M. Jean-François Beynel, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Emmanuelle Masson, magistrate à cette direction, M. B, puis, Mme X, ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré et a décidé de joindre ces demandes au fond ;

Qu'à la reprise des débats, après avoir entendu Mme Vandier en son rapport, les parties ayant accepté qu'il ne soit pas intégralement lu, Mme X assistée de M. B en ses explications et moyens de défense, M. Beynel en ses observations tendant au prononcé d'une mesure d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique et/ou de déplacement d'office et précisant que sa priorité était donnée à cette dernière sanction, les observations de M. B, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

\*\*\*

**- Sur la procédure**

Attendu qu'à l'appui des conclusions aux fins de nullité, il est soutenu que Mme X, qui rencontrait des problèmes de santé, a été entendue les 15 et 16 mars 2011, dans des conditions qui violent le principe du contradictoire et les droits de la défense, en raison, d'une part, des circonstances de l'audition « *incompatibles tant avec la dignité la plus élémentaire qu'avec la délicatesse minimale qui doit s'attacher au recueil des explications d'une personne mise en cause* », d'autre part, de l'impossibilité pour Mme X de préparer utilement ses auditions du fait de l'absence de délivrance, malgré sa demande, d'une copie des pièces de l'enquête et, enfin, de l'absence d'assistance de son conseil durant les auditions effectuées par les inspecteurs des services judiciaires ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que le 12 janvier 2011, Mme X a reçu notification de la lettre de mission, en date du 7 décembre 2010, du directeur du cabinet du garde des sceaux à l'inspecteur général des services judiciaires, de même qu'elle a pris connaissance des termes du rapport que le premier président de la cour d'appel de xxxx a adressé, le 30 septembre 2010, au garde des sceaux et des pièces qui y étaient annexées ; que, le même jour, Mme X a demandé, sans qu'une réponse favorable ne lui ait été donnée, à être assistée par un membre d'un syndicat de magistrats qui s'était présenté avec elle dans les services de l'inspection ; qu'elle n'a, en conséquence, fait aucune déclaration à cette occasion ;

Attendu que selon procès-verbal versé à la procédure, Mme X a pris connaissance des pièces de la procédure dans les locaux de l'inspection générale des services judiciaires le mardi 1<sup>er</sup> mars 2011 de 9H30 à 18H30 et le mercredi 2 mars 2011 de 9H15 à 12H15 ; qu'à cette occasion, les inspecteurs des services judiciaires lui ont rappelé les « *principes (...) qui régissent les enquêtes administratives* » :

*-qu'elle ne peut bénéficier d'une assistance tant lors de la consultation des éléments recueillis par la mission que lors de son audition dès lors que celles-ci ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une procédure disciplinaire ;*

*-qu'elle conserve la possibilité de ne pas s'expliquer sur le fond de l'affaire ;*

*-qu'elle aura la faculté, dans un délai compatible avec la saisine éventuelle du Conseil supérieur de la magistrature, de (...) faire parvenir toutes informations précisions ou observations complémentaires et de demander toutes investigations qu'(elle) souhaitera utiles, la mission se réservant cependant la possibilité de refuser les nouvelles investigations si elle les estime dépourvues d'intérêt pour le bon déroulement de l'enquête » ;*

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que Mme X a été entendue par les services de l'inspection générale des services judiciaires le 15 mars 2011 de 13H50 à 17H00 puis de 17H30 à 19H10 et qu'elle a signé le procès-verbal à 20H10 ; que son audition a repris le 16 mars 2011 de 9H30 à 11H10, de 11H40 à 13H15, de 14H10 à 17H25, puis de 17H35 à 21H00, le procès-verbal étant signé à 22H10, après que Mme X a été informée de la « possibilité de (...) faire parvenir, dans un délai de quinze jours, toutes informations, précisions ou observations complémentaires et demander, dans le même délai, toutes investigations qui lui paraîtraient utiles » ;

Attendu qu'il est constant que Mme X a pu consulter les pièces de la procédure avant d'être entendue par la mission, l'ensemble du dossier ayant été laissé à sa disposition pendant tout le temps de son audition et qu'elle a souscrit à ce que ses déclarations soient consignées par procès-verbal ; que, postérieurement à son audition, Mme X a, le 30 mars 2011, sollicité des investigations complémentaires ; qu'en outre, et selon les explications données par le Directeur des services judiciaires lors de l'audience, l'audition tardive de Mme X le 16 mars 2011 s'explique par la demande de l'intéressée de ne pas être contrainte de demeurer à Paris le 17 mars 2011, jour où son mari devait être hospitalisé au centre hospitalier de xxxx ;

Attendu qu'il résulte également des pièces du dossier que, dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, l'intégralité des pièces de la procédure ont été communiquées à Mme X, qui a été en mesure, au cours de l'enquête diligentée par le rapporteur comme à l'audience du Conseil, de bénéficier d'une assistance et de présenter toutes observations qu'elle estimait utiles ;

Attendu cependant que pour apprécier le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, il y a lieu de s'attacher non seulement aux droits qui sont accordés au magistrat poursuivi postérieurement à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature mais aussi, compte tenu de son rôle déterminant dans le recueil des éléments de fait susceptibles de justifier une poursuite disciplinaire, aux conditions dans lesquelles l'inspection générale des services judiciaires, lorsqu'elle est saisie à cet effet par le garde des sceaux, conduit, antérieurement à la saisine du conseil par ce dernier, les auditions du magistrat lors de l'enquête administrative à laquelle elle procède et permet au magistrat de les préparer ;

Attendu d'une part que Mme X n'a pas pu obtenir, en entier ou pour partie, copie des 11 volumes de la procédure qui comportait, selon l'inventaire figurant à l'annexe 5.2, du rapport de l'inspection générale des services judiciaires, des éléments relatifs à la saisine de l'inspection générale et à la situation professionnelle de Mme X depuis 1995, son dossier administratif, 28 comptes rendus d'entretiens et procès-verbaux d'audition de magistrats, avocats ou fonctionnaires, de nombreuses copies d'ordonnances et de jugements, des copies d'ordonnances de roulement, des statistiques sur la période 2002 à 2010 et des éléments sur sa situation personnelle, ce

qui lui a imposé de consulter la procédure durant 10 heures sur une journée et demie les 1<sup>er</sup> et 2 mars 2011 dans les locaux de l'inspection générale des services judiciaires ;

Attendu d'autre part que l'audition de Mme X les 15 et 16 mars 2011, réalisée sur une journée et demie, a duré 14 heures et 45 minutes ; qu'en particulier l'audition du 16 mars après midi a duré (relecture du procès-verbal compris) 7H50 avec une seule pause de 10 minutes et que si Mme X a pu solliciter la poursuite de l'entretien car elle souhaitait rejoindre rapidement xxxx en raison de l'hospitalisation de son époux, rien n'empêchait l'inspection des services judiciaires de prévoir un troisième jour d'audition à une date ultérieure ;

Attendu surtout que Mme X présente des problèmes de santé, lesquels étaient connus des services de l'inspection générale des services judiciaires au moment de l'enquête administrative, ainsi que l'établit la lettre de mission du directeur du cabinet du garde des sceaux du 7 décembre 2010, citant un rapport du premier président de la cour d'appel de xxxx du 30 septembre 2010 au garde des Sceaux sur la situation de Mme X, qui « tire profit de la crise de la juridiction et s'abrite derrière des problèmes de santé réels, mais nullement de nature à l'empêcher de faire son travail, accumule un retard particulièrement inquiétant dans ses délibérés et surtout, ne défère pas aux injonctions du chef de juridiction » ; qu'en outre, au début de son audition le 15 mars 2011, Mme X, à une des questions posées entre 13H50 à 17H00, a confirmé ces « difficultés de santé récurrentes », s'agissant d'« un eczéma sévère de l'adulte revenu en 1988 et qui vous recouvre de la tête au pied » ; qu'au surplus l'ampleur de ces problèmes de santé a été confirmée par le docteur A, expert en dermatologie, qui, dans son rapport en date du 19 février 2013, précise que Mme X présente depuis l'enfance une dermatite atopique qui a « une incidence très marquée sur le travail des patients qui en souffrent se manifestant par des démangeaisons permanentes, une sensation de peau qui tire et qui craque, des fissures très profondes de doigts, très douloureuses et rendant difficile le port du stylo, des douleurs liées aux zones cutanées à vif lors des poussées inflammatoires de la maladie, la gêne sociale très marquée consécutive à la fois aux signes apparents de la maladie mais aussi aux contraintes du traitement comme des vêtements en permanence tachés par les pomades, des mouvements de démangeaisons irrépressibles, et surtout, les effets psychologiques à type de dépression que peut avoir une pathologie chronique, très invalidante et nécessitant des traitements très lourds » ; que l'expert a précisé que Mme X était dans l'obligation quotidienne d'appliquer des corticoïdes sous forme de crème de manière à limiter aux maximum les manifestations cliniques de sa maladie ;

Attendu que les conditions dans lesquelles a été conduite l'enquête administrative visant Mme X ont placé cette dernière dans une position de vulnérabilité que l'impossibilité devant laquelle elle a été mise, malgré son état de santé, de prendre antérieurement copie des pièces de la procédure et d'être assistée lors de ses auditions a aggravée ; que, dans ces circonstances, le Conseil estime non probants les éléments recueillis lors des auditions de Mme X les 15 et 16 mars 2011 ; qu'en conséquence il y a lieu d'écartier du débat ces éléments ainsi que ceux qui s'y réfèrent dans le procès-verbal de l'audition de Mme X réalisée le 12 septembre 2012 par Mme le conseiller rapporteur ainsi dans le rapport de cette dernière en date du 17 avril 2013 ;

- **Sur le fond**

Attendu qu'aux termes de l'acte de saisine du 30 juin 2011, il est reproché à Mme X, nommée dans les fonctions de juge au tribunal de grande instance de xxxx par décret du 30 juillet 2001, une activité professionnelle caractérisée par des retards constants et importants, l'absence systématique d'avis aux parties mentionnant une nouvelle date en cas de prorogation de délibérés, l'inexactitude des dates de prononcé de certains jugements et une situation financière problématique ;

*\*Sur l'activité professionnelle caractérisée par des retards constants et importants*

Attendu qu'il résulte des constatations effectuées par les services de l'inspection générale des services judiciaires que Mme X, qui occupait, au tribunal de grande instance de xxxx, jusqu'en mars 2009, les fonctions de juge aux affaires familiales, puis celles de juge à la 3<sup>ème</sup> chambre civile, n'a jamais été mesure de faire face à sa charge de travail, certes importante mais se situant, selon les services de l'inspection, dans la moyenne nationale ;

Attendu, selon les mêmes constatations, qu'entre 2005 et 2010, plus de 60 % des affaires jugées par Mme X avaient été mises en délibéré pendant une durée supérieure à deux mois, le taux de prorogation passant de 65 % en 2005 à 98 % en 2008 ; que les statistiques de son activité à la 3<sup>ème</sup> chambre civile ne se révélaient pas davantage satisfaisantes, le taux de délibérés de plus de deux mois atteignant 85% dès le 2<sup>ème</sup> semestre 2009 et le taux de prorogation dépassant 80 % ; qu'ainsi, la durée moyenne de délibéré s'élevait à 5, 2 mois en 2005, 4, 5 mois en 2006, 4, 2 mois en 2007, 4, 5 mois en 2008, ainsi qu'en 2009 ;

Attendu pourtant que Mme X a fait l'objet de rappels réguliers de la part de sa hiérarchie ; que selon le premier président de la cour d'appel de xxxx, entendu par le rapporteur le 4 mars 2013, trois lettres l'avertissant du risque de poursuites disciplinaires en raison des retards avaient été adressées par le précédent premier président ;

Attendu qu'à l'appui de sa défense, Mme X, tout en reconnaissant à l'audience avoir « *accumulé du retard* », précisait avoir toujours eu « *la pratique de rédiger avec méticulosité les décisions* » ;

Attendu que n'est pas en cause la qualité de l'exercice professionnel de Mme X, Mme C, première vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxx indiquant le 11 février 2013 au rapporteur que Mme X est « *une excellente juriste* », que « *ses décisions sont parfaitement motivées* » et qu'« *elle fait très attention aux conséquences de ses décisions, les délibérés en sa présence sont toujours très enrichissants* », Maître D, avocat au barreau de xxxx précisant pour sa part au rapporteur que Mme X « *avait une pratique qui tendait à apaiser des situations souvent très conflictuelles* », en matière familiale ;

Attendu qu'en dépit de ses qualités, Mme X a présenté des carences persistantes dans l'accomplissement de son service, découlant d'un défaut de rigueur dans l'organisation de son travail ;

Attendu que le grief est établi, aucun élément du dossier n'établissant au surplus que Mme X aurait supporté une charge de travail anormale ; que le grief caractérise un manquement au devoir de délicatesse incomtant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir de dire le droit avec diligence ;

*\* Sur l'absence systématique d'avis aux parties mentionnant une nouvelle date en cas de prorogation de délibérés*

Attendu qu'il est reproché à Mme X d'avoir, de manière quasi-systématique, procédé à des prorogations de délibérés sans fixation d'une nouvelle date et sans que les parties n'aient été avisées de ces prorogations ;

Attendu qu'en application de l'article 450 du code de procédure civile, « *s'il décide de renvoyer le prononcé du jugement à une date ultérieure, le président en avise les parties par tout moyen. Cet avis comporte les motifs de la prorogation ainsi que la nouvelle date à laquelle la décision sera rendue* » ;

Attendu qu'il ressort des constatations du rapport de l'inspection générale des services judiciaires « *l'absence systématique d'avis aux parties les informant de la prorogation du délibéré* » ;

Attendu qu'à l'audience, Mme X a reconnu avoir procédé à des prorogations de délibérés sans fixation d'une nouvelle date et sans avoir avisé les parties ;

Attendu que le grief est établi et caractérise un manquement au devoir de délicatesse tant à l'égard des justiciables dans une matière aussi sensible que les affaires familiales que des fonctionnaires de justice, placés dans une situation contraire à celle prévue par le code de procédure civile et en porte-à-faux face aux interrogations légitimes des justiciables et de leurs conseils ;

*\*Sur l'inexactitude des dates de prononcé de certains jugements*

Attendu qu'il est encore reproché à Mme X d'avoir porté des dates inexactes de prononcé de certains jugements ;

Attendu qu'il résulte des constatations des services de l'inspection générale des services judiciaires que certaines décisions rendues par Mme X portaient une date de notification anormalement éloignée de la date de prononcé ;

Attendu qu'à l'audience, Mme X a « *contesté avoir antitété des décisions et avoir donné une instruction en ce sens* » au greffe, expliquant que les décisions portaient soit la date de la remise du projet au greffe et non la date où la décision était effectivement mise à disposition des parties, soit, s'agissant d'ordonnances de non-conciliation rendues sur le siège, la date de l'audience ; que Mme X a, au surplus, indiqué à l'audience que son greffe avait connu « *des problèmes d'effectifs récurrents* » ;

Attendu que s'il résulte des constatations des services de l'inspection générale des services judiciaires que nombre de décisions rendues par Mme X portaient une date de notification anormalement éloignée de la date de prononcé, élément qui ne se constatait pas pour les décisions des autres juges aux affaires familiales ou magistrats

des 1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> chambres civile, les auditions, effectuées par les services de l'inspection des services judiciaires, des greffiers et adjoints administratifs affectés au service des affaires familiales, n'ont pas permis d'établir que Mme X avait donné des instructions tendant à ce que les décisions rendues soient antidatées ;

Attendu cependant qu'il résulte de ces mêmes investigations que Mme X, qui connaissait des retards chroniques dans le rendu de ses décisions, remettait ses décisions au greffe au gré de ses possibilités, sans tenir compte des délais nécessaires à celui-ci pour assurer la mise en forme des décisions, la date de la décision étant alors celle du jour où elle déposait le projet pour mise en forme, ou s'agissant d'ordonnances de non-conciliation, le jour où l'audience s'était tenue ;

Attendu qu'il était de la responsabilité de Mme X, au moment de la signature, de vérifier que les dates correspondaient à celle de mise à disposition de la décision au greffe ; qu'elle a reconnu à l'audience « *avoir pris conscience qu'il y avait un problème de date* » ; qu'ainsi, elle a commis un manquement au devoir de son état et à la délicatesse à l'égard des justiciables, en ne prêtant pas l'attention nécessaire à un des aspects fondamentaux d'une décision de justice ; qu'en outre, ces faits caractérisent un manquement au devoir de délicatesse à l'égard des fonctionnaires du greffe ;

#### **\*une situation financière problématique**

Attendu qu'il est enfin reproché à Mme X, selon la saisine du garde des sceaux, d'avoir dissimulé la réalité de sa situation financière devant la commission de surendettement du xxxx, en produisant son bulletin de paie et son engagement personnel afin d'obtenir sept crédits à la consommation qu'elle savait ne pas être en mesure de rembourser, d'avoir obéri sa situation financière de telle sorte qu'elle a fait l'objet de deux expulsions locatives et d'une saisie de ses rémunérations ;

Attendu d'une part qu'il résulte des pièces de la procédure que Mme X s'est bornée à remplir l'imprimé prévu pour la saisine de la commission de surendettement, en produisant des pièces afférent à sa situation, à savoir son bulletin de paie et son engagement personnel ; qu'il n'est pas établi que Mme X ait sciemment dissimulé sa situation financière ;

Attendu d'autre part qu'il est constant que Mme X, magistrat du second grade, mariée sous un régime de séparation de biens, a contracté plusieurs crédits à la consommation pour venir en aide à la société de son époux qui connaissait des difficultés financières ; qu'à la suite de la liquidation de la société, Mme X a saisi la commission de surendettement en 2003 et a obtenu un plan d'apurement qu'elle n'a, par la suite, pas respecté ; qu'en parallèle, elle a accumulé plusieurs dettes de loyers qui ont conduit à la mise en œuvre de procédures d'expulsion et de saisie- arrêt sur rémunération par les trois bailleurs successifs devant les juridictions civiles de son ressort ;

Attendu que ce comportement n'est pas seulement constitutif d'une imprudence, mais présente le caractère d'un manquement à la dignité et à la délicatesse ; qu'il est contraire aux devoirs de l'état de magistrat, notamment par l'atteinte qu'il a porté à son autorité de magistrat et au crédit de l'institution judiciaire ;

\*\*\*

Attendu en premier lieu que Mme X a déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire en date du 27 juin 1996, le Conseil supérieur de la magistrature prononçant à son encontre la sanction de déplacement d'office, pour des faits qualifiés de manquement à l'élémentaire obligation de probité incomptant au juge ;

Attendu que pour l'appréciation de la sanction susceptible d'être prononcée à l'encontre de Mme X, il y a lieu, en premier lieu, de tenir compte de la situation médicale particulièrement invalidante dans laquelle se trouve ce magistrat puisque l'expert désigné par le rapporteur a évalué à 50 le nombre de journées de travail perdues annuellement, entre 2000 et 2011, du fait de l'affection dont elle souffre, de même que sa situation familiale et conjugale la plaçant dans une situation de vulnérabilité ;

Attendu, en deuxième lieu, qu'il ressort du dossier que les qualités professionnelles de Mme X sont avérées et qu'elle ne connaît plus de retards de rendu de décisions depuis décembre 2011 ;

Attendu toutefois que ces retards, jusqu'alors permanents dans les délibérés, ont révélé chez Mme X un défaut du sens de l'organisation, particulièrement préjudiciable pour l'exercice des fonctions de juge unique ;

Attendu par ailleurs qu'il résulte des investigations effectuées par les services de l'Inspection générale des services judiciaires que les retards récurrents de Mme X ont été à l'origine de nombreuses réclamations d'avocats ; qu'enfin, la situation financière obérée de Mme X, qui a subi des procédures de saisie arrêt sur son traitement et deux expulsions locatives, était connue des auxiliaires de justice de XXXXX ;

Attendu, en cet état, que le maintien de Mme X au sein du même ressort de juridiction ne peut être envisagé ; qu'il y a lieu de prononcer, à son encontre la sanction d'interdiction d'être nommée ou désignée dans des fonctions de juge unique pendant une durée de 2 ans, assortie du déplacement d'office ;

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS,**

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Mme Catherine Vandier, rapporteur ;

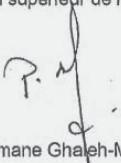
Statuant en audience publique, le 19 juin 2013 pour les débats et le 11 juillet 2013, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Dit qu'il y a lieu d'écartier du débat les auditions des 15 et 16 mars 2011 de Mme X par les services de l'inspection générale des services judiciaire ainsi que la référence à ces auditions dans le procès-verbal de l'audition de Mme X réalisée le 12 septembre 2012 par Mme le conseiller rapporteur ainsi que dans le rapport de cette dernière en date du 17 avril 2013 ;

Prononce à l'encontre de Mme X la sanction d'interdiction d'être nommée ou désignée dans des fonctions de juge unique pendant une durée de 2 ans, assortie du déplacement d'office, en application de l'article 45, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxx ;

Le secrétaire général  
du Conseil supérieur de la magistrature

  
Peimane Ghaleh-Marzban

Le Conseiller à la Cour de cassation,  
suppléant le Président du Conseil supérieur  
de la magistrature statuant comme conseil  
de discipline des magistrats du siège

  
Daniel Ludet

CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline  
des magistrats du siège

5 décembre 2013

M. X

**FRAPPEE DE POURVOI**

**DÉCISION**

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 20 novembre 2013 à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des sceaux contre M. X, vice-président chargé du service du tribunal d'instance de xxxx, précédemment coordonnateur de formation à l'Ecole nationale de la magistrature, sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation, suppléant M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Pierre Fauchon,  
Mme Chantal Kerbec,  
Mme Martine Lombard, présente aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré  
M. Bertrand Mathieu,  
M. Christophe Ricour,  
M. Frédéric Tiberghien,  
M. Jean Trotel,  
M. Luc Fontaine,  
M. Laurent Bedouet  
Mme Emmanuelle Perreux,  
Mme Catherine Vandier,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'article 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date du 9 mai 2012, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, vice-président chargé du service du tribunal d'instance de xxxx, précédemment coordonnateur de formation à l'Ecole nationale de la magistrature, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 23 mai 2012 du président de la formation désignant Mme Martine Lombard en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport déposé le 27 août 2013 par Mme Martine Lombard, dont M. X a reçu copie ;

Vu le rappel, par M. le président, des termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : «*L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline* » et l'absence de demande spécifique formulée en ce sens par M. X et ses conseils, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

\*\*\*

Attendu qu'à l'ouverture des débats le jour de l'audience, M. X, assisté de M. B, vice-président au tribunal de grande instance de xxxx, et de M. A, avocat au barreau d'xxxxx, a déposé des conclusions aux fins de récusation de M. le président du Conseil supérieur de la magistrature, des conclusions avant toute défense au fond et des conclusions au fond prises pour la défense de M. X ;

Attendu que Me A et M. B ont développé les moyens à l'appui des conclusions déposées, indiquant retirer celles tendant à la récusation du président de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège ; qu'après avoir entendu M. Jean-François Beynel, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Hélène Volant et de M. Vincent Aldeano-Gallimard, magistrats à cette direction, M. X, assisté de Me A et de M. B, ayant eu la parole en dernier, le Conseil après en avoir délibéré, a décidé :

- d'une part, de donner acte à M. X de ce que, constatant que le Conseil n'est pas présidé par M. Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, il retire ses conclusions en date de ce jour aux

3

fins de récusation de M. le Président de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège,

- d'autre part, de joindre au fond les moyens soulevés dans les conclusions avant toute défense au fond en date du même jour ;

Attendu qu'à la reprise des débats, après avoir entendu M. X, assisté de ses conseils, le directeur des services judiciaires en ses observations tendant au prononcé du blâme avec inscription au dossier, la plaidoirie de Me A et les observations de M. B, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

\*\*\*

#### **Sur la régularité de la procédure**

Attendu que les conclusions avant toute défense au fond tendent à :

- « Déclarer irrecevable l'acte de poursuite signé par le garde des Sceaux le 9 mai 2012 ;
- Constater la violation manifeste des droits de Monsieur X dans l'exercice de sa défense, et en particulier les violations répétées des dispositions de la Convention EDH et en particulier son article 6 ;
- Constater la violation des dispositions de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature et en particulier ses articles 10-1, 10-2 et 14 ;
- Et par ces motifs de pur droit constater la nullité de la procédure engagée ».

Attendu que les moyens présentés sont articulés autour des griefs suivants :

##### ***1.- Sur la nullité de l'acte de saisine et les conditions de l'audition de M. X par la Direction de l'Ecole nationale de la magistrature***

Attendu que les conseils de M. X arguent, sur le fondement de l'article 6 de la Convention Européenne des droits de l'Homme et de la violation du principe du contradictoire, de la nullité de l'acte de saisine ; qu'ils critiquent les conditions dans lesquelles M. X a été entendu par la direction de l'Ecole le 13 mars 2012, alors qu'il avait été convoqué la veille, sans lui permettre de disposer du temps nécessaire pour préparer cet entretien ; qu'ils demandent que le Conseil constate qu' « aucun des échanges auquel il a été procédé lors de cet entretien vicié ne peut être utilement employé pour fonder la saisine de la juridiction disciplinaire », et partant, qu'il juge qu'il a été irrégulièrement saisi ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que le 12 mars 2012, a été notifié à M. X par le directeur-adjoint chargé des recrutements, de la formation initiale et de la recherche, une convocation à se présenter le 13 mars suivant devant le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature, « pour présenter des explications sur la remise aux auditeurs des groupes 1 et 2 de la promotion 2011 d'une note de correction d'un devoir présentant des mentions juridiques sans lien avec le devoir corrigé mais permettant de solutionner les points de droit et de procédure du sujet de l'examen de fin d'études, sujet d'examen dont il connaissait la teneur pour avoir participé au choix du sujet. Cette remise courant février, s'étant accompagnée du conseil à certains auditeurs de relire cette correction avec attention avant l'épreuve civile » ; que la convocation précisait la mention suivante : « lui notifions qu'il peut avoir accès au dossier et qu'il peut se faire assister lors de cet entretien » ;

Attendu que le Conseil constate que la notification des griefs, les précisions tenant à l'accès au dossier individuel et à la faculté de se faire assister lors de l'entretien, s'apparentent à une convocation à une audition susceptible de comporter une suite disciplinaire ; qu'en outre, l'audition du 13 mars 2012 a eu lieu en présence du directeur et du directeur-adjoint de l'Ecole, assistés par une greffière ; qu'en conséquence, eu égard à la nature et la forme de l'audition, la convocation à celle-ci seulement la veille n'a pas permis à M. X de préparer utilement sa défense ; que le directeur de l'ENM ayant décidé le 12 mars 2012 d'annuler l'épreuve litigieuse, aucune urgence ne pouvait justifier la brièveté de ce délai de convocation ;

Attendu en conséquence que le Conseil dit y avoir lieu à écarter des débats le procès-verbal d'audition de M. X du 13 mars 2012, de même que les références à cette audition dans l'ensemble des pièces subséquentes ;

Attendu toutefois que doit être rejeté le grief tiré de la nullité de l'acte de saisine au motif du non-respect des droits de la défense, cette circonstance si elle amène à écarter des débats les propos tenus au cours de cette audition du 13 mars et les références qui y sont faites dans les actes subséquents, ne suffisant pas à affecter la validité de la saisine du garde des sceaux.

## 2.- Sur la nullité de la désignation du rapporteur

Attendu, selon les conseils de M. X, qu'en raison de la qualité de président du conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature du Premier président de la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège, « génér(ant) nécessairement un doute sur l'impartialité du Premier président dès lors que les poursuites engagées par le ministre ont été initiées, comme c'est le cas en l'espèce, par le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature », l'ensemble des actes signés par le président doit être annulé, et notamment la désignation du rapporteur ;

Attendu qu'en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 51 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, « *le Premier président de la Cour de cassation, en qualité de président du conseil de discipline, désigne un rapporteur parmi les membres du conseil. Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête* ».

Attendu que la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Premier président de la Cour de cassation a été expressément prévue par le législateur organique qui n'admet de dérogation à ce principe qu'en cas d'empêchement ; que la seule circonstance que le Premier président de la Cour de cassation soit par ailleurs le président du conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature, auquel le décret n°72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM ne confère aucune attribution à l'égard du comportement des membres du corps enseignant de cet établissement, et alors qu'aucun élément de la procédure ne fait apparaître que le Premier président serait intervenu dans les actes ayant conduit à saisir le garde des sceaux des faits reprochés à M. X, ne suffit pas, en soi, à entacher la régularité de la désignation du rapporteur qu'il a effectuée en application de l'article 51 de l'ordonnance précitée ;

Attendu que le moyen tendant à la nullité de la désignation du rapporteur doit être rejeté, de même que celui tendant à la nullité de tous les actes signés par le Président « *de tous les actes de procédure* » et « *et de toutes les informations collectées de manière irrégulière à l'occasion de la procédure* » ;

### *3.- Sur le défaut de qualité du ministre pour saisir le Conseil supérieur de la magistrature*

Attendu que selon le mémoire déposé « *le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a saisi le CSM la veille du 10 mai 2012, date de la publication de sa démission au journal officiel de la République Française* » et que « *dès lors que la démission du gouvernement devait être remise au Président de la République, à la suite du scrutin présidentiel, le ministre devait se borner à l'expédition des affaires courantes* » et qu'en conséquence, « *le ministre n'a(yant) plus le pouvoir de prendre une décision qui n'entrant pas dans la définition des affaires courantes* », « *le Conseil devra déclarer irrégulière la saisine ainsi faite* » ;

Mais attendu que le 9 mai 2012, date de la saisine, le ministre de la justice disposait de la plénitude de ses attributions ;

Qu'en conséquence, le moyen, inopérant, doit être rejeté ;

*4. Sur l'absence d'appel des décisions du Conseil et l'absence de l'exercice du droit à un recours effectif en application de l'article 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*

Attendu que selon le même mémoire, il est soutenu que M. X, ne disposant pas de la possibilité de faire appel de la décision rendue par le Conseil supérieur de la magistrature qui ne « relève que du contrôle de cassation du Conseil d'Etat », ne pourrait bénéficier de l'exercice du droit à un recours effectif ;

Attendu que le moyen est inopérant en tant qu'il porte sur l'absence d'appel contre les décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature ; qu'en tout état de cause, la nature et l'étendue du contrôle exercé par le Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'un pourvoi en cassation contre une décision du Conseil supérieur de la magistrature satisfont aux exigences de l'article 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

*5. Sur la composition de la juridiction disciplinaire*

Attendu que les défenseurs de M. X contestent l'impartialité de la juridiction disciplinaire tenant à sa présidence par le Premier président de la Cour de cassation, président du conseil de discipline et président du conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature ;

Mais attendu que ce moyen ne visait que le Premier président de la Cour de cassation, président du conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature ; que le Premier président ne siégeant pas, le moyen est en conséquence inopérant.

\*\*\*

*2.- Sur le bien-fondé des poursuites*

Attendu qu'aux termes de l'acte de saisine, il est reproché à M. X, alors coordonnateur de formation à l'Ecole nationale de la magistrature, d'avoir inséré « dans le corrigé d'un devoir », d'une part, « un développement sur la dénégation de signature qui avait déjà été traité et sans aucun lien avec ce corrigé » et, d'autre part, « des développements relatifs à la demande formée contre un défendeur non comparant également sans aucun lien avec le corrigé, dans le but affiché de pallier la carence de son enseignement », et, d'avoir ainsi « appellé l'attention des auditeurs de justice des groupes dont il avait la charge sur ces points utiles à l'épreuve de droit civil de l'examen de fin d'études peu de temps avant celle-ci et, ce faisant, de les avoir délibérément favorisés » ;

Attendu que M. X a contesté ces accusations, dans un mémoire en date du 20 juillet 2012, devant le rapporteur, de même qu'à l'audience du Conseil ;

Attendu que M. X a indiqué, dans le mémoire précité, que lors de la direction d'études de « procédure écrite devant le TGI », en octobre 2011, « faisant face à de nombreuses questions des groupes 1 et 2, (il) n'avait pas eu le temps d'exposer les exigences procédurales, lorsque des préventions sont élevées par un défendeur à l'encontre d'un autre défendeur non comparant », alors que, selon lui, « les autres formateurs avaient en revanche traité cette question » ; qu'il précisait en revanche avoir traité la question de contestation de signature ;

Attendu que M. X a expliqué, dans le mémoire précité, que lorsque le sujet de fin d'année avait été retenu, contre son avis, le considérant pour sa part « trop long et difficile », il avait réalisé que les groupes 1 et 2 risquaient d'être défavorisés puisque le sujet comportait le problème procédural tenant à la demande formée contre un défendeur non comparant ; qu'il précisait que ce sujet comportait un problème de contestation de signature, question traitée par ses soins, contrairement aux autres groupes qui disposaient toutefois de fiches pédagogiques pour étudier cette question ;

Attendu que M. X a précisé avoir informé ses collègues du pôle civil de cette difficulté, ainsi qu'il résulte d'un message électronique du 13 février 2012 à 12H19 versé à la procédure, suggérant que dans le corrigé d'un devoir, quelques semaines avant l'épreuve du 5 mars 2012, soient insérés les éléments sur la dénégation de signature et sur la question procédurale ;

Attendu que le même jour, ainsi qu'il résulte des pièces versées à la procédure, ses quatre collègues du pôle civil lui répondaient par message électronique, à 13H57, 15H49, 17H39 et 17H52, pour lui faire part, de manière unanime, de ce que l'introduction de ces deux éléments était étrangère à la résolution du devoir et qu'il était inopportun à leur sens, à quelques semaines de l'épreuve finale, de communiquer de telles informations sans rapport avec le devoir ;

Attendu en conséquence que lorsque M. X a inséré dans le corrigé du devoir des développements relatifs à la dénégation de signature et à la question procédurale, il devait avoir pleinement conscience de ce qu'il introduisait des éléments utiles pour la résolution de l'épreuve finale, puisque ses quatre collègues avaient spécialement appelé son attention sur ce point ; que le Conseil constate que l'insertion de ces éléments ne pouvait manquer d'appeler l'attention des auditeurs quelques semaines avant le déroulement de l'épreuve ;

Attendu en outre qu'il résulte de ces mêmes constatations que M. X a inséré ces éléments dans le corrigé du devoir sans en informer ses collègues, alors même que ces derniers avaient fait part de leur opposition à une telle démarche ; que M. X, pour justifier de n'avoir pas prolongé la discussion, a indiqué au rapporteur, à propos des messages électroniques du 13 février 2012 précités, que « ces mails correspondaient à une fin de non-recevoir pure et simple de (s)a proposition » ;

Attendu toutefois que dans son message du 13 février 2012 à 13H57 en réponse à celui de M. X, Mme C, faisait part de sa disposition « pour en parler si nécessaire et adopter une position commune » ; que si M. X a qualifié, lors de son audition par le rapporteur, cette « formule finale » de «pure formule de politesse», il avait la responsabilité, soit d'informer par message électronique ses collègues de l'initiative qu'il s'apprêtait à insérer dans le corrigé, soit d'en faire part de vive voix s'agissant de la détermination de choix pédagogiques ;

Attendu encore que pour justifier l'insertion des éléments critiqués dans le corrigé, sans en avoir fait part à ses collègues, M. X a invoqué auprès du rapporteur, pour la contestation de signature, sa « liberté pédagogique » et, pour la question procédurale, le fait que ses collègues qui avaient traité cette question ne risquaient pas comme lui d'être mises en cause pour une insuffisance dans leur enseignement ;

Attendu, en tout état de cause, que le Conseil estime qu'indépendamment même de la question du lien entre les éléments insérés dans le corrigé et l'épreuve civile de l'examen de fin d'études et de la question de la liberté pédagogique de M. X, ce dernier a sciemment inséré des développements dans un corrigé, sans prendre en considération l'opposition des autres coordonnateurs de formation qui avaient appelé son attention sur la rupture d'égalité qu'une telle action pouvait engendrer ; que M. X ne les a pas davantage informés de cette initiative alors même que Mme C avait indiqué à M. X que « nous devons en outre être vigilants à distribuer à tous la même information » ; que par ce comportement, M. X a rompu le lien de confiance entre les membres de l'équipe pédagogique du pôle civil ;

Attendu que si M. X a expliqué son comportement par la volonté de rétablir l'égalité entre les auditeurs de son groupe et les autres auditeurs, il apparaît au contraire qu'en appelant spécialement l'attention des auditeurs des groupes 1 et 2 sur la question de la dénégation de signature et la question procédurale, ce qui n'était pas le cas de l'ensemble des autres auditeurs, il a porté atteinte au principe d'égalité entre les auditeurs de justice dans le déroulement d'une des épreuves de l'examen de fin d'études ;

Attendu, en outre, que l'initiative de M. X a abouti à l'annulation de l'épreuve civile de l'examen de fin d'études ;

Attendu que les faits commis par M. X apparaissent d'autant plus graves qu'ils ont été commis par un enseignant, au cours de la formation initiale des magistrats, formation dans laquelle les questions déontologiques revêtent une importance essentielle ;

Attendu que ces caractérisent ainsi un manquement au devoir de probité, ainsi qu'à l'obligation de loyauté à l'endroit des autres coordonnateurs de formation et de la direction de l'Ecole ;

Attendu qu'il y a lieu de tenir compte, pour le choix de la sanction, de la gravité des manquements commis, mais également de leur caractère isolé ainsi que de l'excellence des qualités professionnelles de M. X auparavant soulignées dans ses évaluations ;

Qu'il y a lieu, en conséquence, de prononcer à son encontre la sanction de blâme avec inscription au dossier.

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS,**

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Mme Martine Lombard, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 20 novembre 2013 pour les débats et le 5 décembre 2013, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Donne acte à M. X de ce que, constatant que le Conseil n'est pas présidé par M. Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, il retire les conclusions tendant à la récusation du Premier président ;

Dit y avoir lieu à écarter des débats le procès-verbal d'audition de M. X du 13 mars 2012, de même que les références à cette audition dans l'ensemble des pièces subséquentes ;

Rejette l'ensemble des moyens tendant à la nullité de la procédure engagée ;

Dit que les faits reprochés constituent des fautes disciplinaires ;

Prononce à l'encontre de M. X la sanction de blâme avec inscription au dossier ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxx.

Le secrétaire général du Conseil  
supérieur de la magistrature

Peimane Ghaleh-Marzban

Le Conseiller à la Cour de cassation  
Président la formation

Daniel Ludet

**CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline  
des magistrats du siège**

**19 décembre 2013**

**Mme X**

**DÉCISION**

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 4 décembre 2013 au siège du Conseil comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des sceaux, contre Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation, suppléant M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

Mme Rose-Marie Van Lerberghe  
M. Pierre Fauchon,  
Mme Chantal Kerbec, présente aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré  
Mme Martine Lombard,  
M. Bertrand Mathieu,  
M. Frédéric Tibergien,  
M. Jean Trotel,  
M. Loïc Chauty,  
M. Luc Fontaine,  
M. Laurent Bedouet  
Mme Emmanuelle Perreux,  
Mme Catherine Vandier,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

2

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

Vu l'article 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ;

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

Vu la décision du 11 mars 2011 du Conseil supérieur de la magistrature interdisant temporairement à Mme X l'exercice de ses fonctions ;

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date du 10 mai 2011, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 16 juin 2011 désignant Mme Chantal Kerbec en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport de Mme Chantal Kerbec du 20 décembre 2012 dont Mme X a reçu copie ;

Vu la décision du Conseil du 7 février 2013 ayant dit que les faits reprochés à Mme X constituent des fautes disciplinaires, sursis au prononcé d'une sanction et ordonné un complément d'expertise confié au docteur B, expert psychiatre près la cour d'appel de xxxx agréé par la Cour de cassation, avec mission ;

- de procéder à un examen médical et psychiatrique de Mme X ;
- de faire toutes les observations utiles quant à l'état de santé psychique et physique de Mme X et le cas échéant, de l'inviter à procéder à toutes les analyses de sang ou autres, après tous prélèvements utiles ;
- dire si et quand son état de santé sera compatible avec une reprise de l'exercice de ses fonctions à temps plein, et le cas échéant, dans quelles conditions ;

Vu le dépôt du rapport de l'expert le 28 septembre 2013 ;

Vu les pièces déposées le jour de l'audience par Mme A, avocate au barreau de xxxx, pour la défense de Mme X ;

Vu le rappel, par M. le président, des termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : «*L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline* » et l'absence de demande spécifique

formulée en ce sens par Mme X et son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Après lecture par le Président des conclusions de l'expert, le Conseil a entendu Mme X, assistée de Mme A, avocate au barreau de xxxx, en ses explications et moyens de défense, Mme Valérie Delnaud sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Malika Cottet, magistrate à l'administration centrale, en ses observations tendant au prononcé de la sanction d'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office de Mme X et la plaidoirie de Me A, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a ensuite délibéré ;

\*\*\*

Attendu que les conclusions du rapport d'expertise du docteur B sont les suivantes :

- « *l'examen psychique et physique de madame X est amélioré. Elle est parvenue à une sobriété stable. Elle a investi positivement le traitement psychologique qui lui a été proposé.*
- *Les fonctions biologiques se sont normalisées et témoignent de sa sobriété au long cours.*
- *Elle a retrouvé de façon durable un bon niveau d'exercice de ses fonctions psychiques*
- *Elle est apte à la reprise de ses fonctions à temps plein à partir de la date de (l') examen, le 18 mars 2013.*
- *La poursuite du traitement psychologique entrepris reste nécessaire de façon prolongée en étayage de cette réinsertion professionnelle afin d'éviter toute rechute »*

Attendu qu'à l'audience, Mme X a indiqué au Conseil vouloir « *recommencer dans des perspectives positives* », dans une autre juridiction que le tribunal de grande instance de xxxx, précisant faire l'objet d'un suivi médical et psychologique ;

Attendu en conséquence que les conclusions de l'expert désigné par le Conseil et l'audition de Mme X lors de l'audience permettent de lever l'incertitude sur la compatibilité de son état de santé avec la reprise de l'exercice de ses fonctions à temps plein ;

Attendu que le Conseil, qui a relevé dans sa décision du 7 février 2013 des manquements à l'encontre de Mme X, doit déterminer la sanction qu'elles appellent sur le plan de sa responsabilité disciplinaire de façon à permettre également à la magistrate de reprendre l'exercice de fonctions judiciaires ;

Attendu, en premier lieu, que le comportement de Mme X au sein et à l'extérieur du tribunal de grande instance de xxxx, par l'atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire et par le manquement au devoir de délicatesse à l'égard des magistrats et fonctionnaires de la juridiction, ne lui permet pas une reprise de son activité au tribunal de grande instance de xxxx ;

Attendu, en second lieu, que la réussite d'une réinsertion professionnelle de Mme X sera, au vu des conclusions de l'expertise du Dr B, tributaire de conditions tenant compte de ce que l'intéressée devra poursuivre le traitement qu'elle a entrepris pour assurer durablement la guérison de la dépression à l'origine de l'addiction à l'alcool qu'elle a présentée;

Qu'à cet égard, une affection de la magistrate qui ne soit pas incompatible avec le soutien qu'elle seule apporte à des parents très âgés et dépendants et l'attribution au sein de sa nouvelle juridiction pendant une durée permettant de vérifier l'évolution positive de Mme X, de tâches à accomplir exclusivement en collégialité, pourraient s'avérer adaptées;

Attendu qu'il y a lieu, au vu de l'ensemble de ces considérations, de prononcer à l'encontre de Mme X la sanction du déplacement d'office ;

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS,**

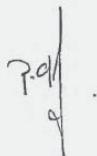
Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Mme Chantal Kerbec, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 4 décembre 2013 pour les débats et le 19 décembre 2013, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Prononce à l'encontre de Mme X la sanction prévue à l'article 45, 2<sup>e</sup> de l'ordonnance du 22 décembre 1958, de déplacement d'office ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxx.

Le secrétaire général  
du Conseil supérieur de la magistrature



Peimane Ghaleh-Marzban

Le Conseiller à la Cour de Cassation  
suppléant le Président du Conseil  
supérieur de la magistrature statuant  
comme conseil de discipline  
des magistrats du siège



Daniel Ludet

**avis du Conseil supérieur  
de la magistrature réuni comme Conseil  
de discipline des magistrats du parquet  
2013**

**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 engagées contre M. X,  
substitut du procureur général près la cour d'appel d'xxxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie le 26 février 2013, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1<sup>er</sup>, composée de :

- M. Jean-Claude MARIN,

Procureur général près la Cour de cassation, président ;

- Mme Rose-Marie VAN LERBERGHE,  
- M. Pierre FAUCHON,  
- Mme Chantal KERBEC,  
- Mme Martine LOMBARD,  
- M. Bertrand MATHIEU,  
- M. Christophe RICOUR,  
- M. Christian RAYSSEGUIER,  
- M. Jean-Olivier VIOUT,  
- Mme Anne COQUET, rapporteur, présente aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,  
- M. Christophe VIVET,  
- M. Luc FONTAINE,

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

La direction des services judiciaires étant représentée par M. Eric Corbaux, adjoint à la directrice des services judiciaires, assisté de Mme Emmanuelle Masson et de Mme Malika Cottet magistrates à cette direction ;

M. X, substitut du procureur général près la cour d'appel d'xxxxx, étant assisté de M. A, avocat au barreau de xxxx ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée ;

Vu la dépêche du procureur général près la cour d'appel d'xxxxx, en date du 5 mars 2012 et ses pièces annexées, saisissant pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M. X, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition ;

Vu la convocation adressée le 24 janvier 2013 à M. X et sa notification à l'intéressé le 7 février 2013 ;

Vu la convocation adressée le 24 janvier 2013 à Maître A ;

Vu l'ensemble des pièces produites et jointes au dossier au cours de la procédure.

\* \* \*

L'affaire a été mise en délibéré au 19 mars 2013 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 26 février 2013, au cours desquels, après rappel des termes de la saisine du Conseil par le Président de la formation,

Mme Anne Coquet a présenté son rapport préalablement communiqué aux parties, qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu ;

M. X a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi et a fourni ses explications,

M. Eric Corbaux a présenté ses demandes tendant au prononcé d'un avis de déplacement d'office ;

Maître A a été entendu en la défense de M. X qui a eu la parole en dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant été assurés.

Aux termes de la saisine du procureur général près la cour d'appel d'xxxxx, il est reproché à M. X, substitut général près ladite cour, d'avoir, à xxxx, commis des faits de violences volontaires répétés à l'encontre de sa compagne, Mme B, faits commis les 11 mars 2009 ainsi que les 9 et 10 mars 2010.

Il résulte des pièces de la procédure disciplinaire que M. X a été condamné par la cour d'appel de xxxx, par arrêt en date du 20 février 2012, à la peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis, du chef de violences sur la personne de Mme B, sa concubine avec qui il avait conclu un pacte civil de solidarité en 2006, n'ayant pas entraîné d'incapacité totale de travail s'agissant des faits commis le 11 mars 2009 et ayant entraîné une incapacité n'excédant pas huit jours s'agissant des faits commis les 9 et 10 mars 2010.

M. X s'étant pourvu en cassation, cet arrêt est devenu définitif suite à la décision de non-admission rendue le 5 juin 2012 par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

La matérialité des faits constatés par la décision pénale précitée de la cour d'appel de xxxx à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée, s'impose dès lors au Conseil.

Ces faits constituent incontestablement des manquements à la dignité, à l'honneur et à la délicatesse d'un membre du corps judiciaire, lequel doit, en toute circonstance, y compris de sa vie privée, veiller au respect des devoirs de son état de magistrat.

A l'audience, M. X a expliqué que les faits pour lesquels il avait été condamné s'expliquaient par le caractère « *pathogène* » de la relation qu'il entretenait avec Mme B, dont il était ce jour séparé, précisant que, depuis la commission de ces faits, il poursuivait son activité professionnelle au parquet général d'xxxx.

Ces violences commises sur la personne de sa concubine sont, par leur nature même et leur caractère répétitif, particulièrement inadmissibles pour un magistrat, M. X ayant de plus, à l'audience disciplinaire, reconnu avoir, avant les poursuites pénales dont il a fait l'objet, été amené à requérir l'application de la loi pénale dans des procédures de violences intra-familiales.

Elles conduisent le Conseil, en raison de leur gravité, à proposer la sanction de l'abaissement d'échelon.

En outre, si le Procureur général près la cour d'appel d'xxxx a précisé dans une note du 5 mars 2012 adressée au rapporteur à sa demande, « *avoir veillé à ce qu'un minimum de collègues aussi bien au parquet de xxxx qu'au parquet général soit informé de la situation de M. X* », tout en précisant qu'il ne pouvait « *garantir que certains d'entre eux n'aient pas eu connaissance des faits imputés à M. X et aient pu les commenter en privé* », le Conseil relève, en tout état de cause, que ces faits ont été commis dans le ressort de la cour d'appel au sein de laquelle M. X exerce ses fonctions de ministère public et qu'ils sont de nature à porter atteinte à la crédibilité du magistrat qui exerce l'action publique. Au regard de cette circonstance, le Conseil propose d'assortir la sanction d'abaissement d'échelon du déplacement d'office.

**PAR CES MOTIFS,**

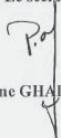
Après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Mme Anne Coquet,

**EMET L'AVIS** de prononcer contre M. X la sanction d'abaissement d'échelon, assorti du déplacement d'office, en application des articles 45, 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> et 46 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée,

**Dit** que le présent avis sera transmis au garde des sceaux et notifié à M. X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 19 mars 2013

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Jean-Claude MARIN