

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2014

suivi de : « Le rôle des chefs de cour et de juridiction
et les attentes à leur égard »

Avis de la formation plénière 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

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^{er} 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, 2015

ISBN : 978-2-11-009958-7

Sommaire

Introduction	7
PREMIÈRE PARTIE RAPPORT D'ACTIVITÉ	9
CHAPITRE I Organisation budgétaire et moyens du Conseil	11
Section 1 Le bilan de l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature au cours de la mandature	13
Section 2 Une gestion du budget marquée par la maîtrise des dépenses	15
CHAPITRE II La nomination des magistrats	19
Section 1 Les grandes caractéristiques du corps judiciaire	22
A. – État des effectifs globaux	22
B. – Place des femmes dans la magistrature (sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)	28
Section 2 Le fonctionnement des formations	36
Section 3 Pouvoir de proposition de la formation du siège	40
A. – La maîtrise des délais d'examen des propositions de nomination	40
B. – Procédure d'examen des candidatures	44
C. – Une transparence accrue	52
D. – Nominations réalisées en 2011, 2012, 2013 et 2014	53
Section 4 Saisine pour avis des formations du siège et du parquet	67
Sous-Section 1 Une activité en légère baisse	69
A. – Nombre de propositions examinées par les formations du Conseil	70
B. – Délai d'examen des propositions	71

Sous-section 2 Généralisation des procédures de transparence	72
Sous-section 3 Le dialogue avec la direction des services judiciaires	74
A. – Le dialogue entre la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature au titre des bonnes pratiques	75
B. – Les autres instruments formels du dialogue : recommandation, sursis à avis, retraits	78
Sous-section 4 L'information du Conseil	82
Section 5 Le contenu des avis en 2014	83
Sous-section 1 Les critères définis par le Conseil supérieur de la magistrature	83
1. Adéquation à la fonction par l'appréciation des qualités et de l'expérience professionnelles	83
2. Ancienneté	85
3. Mobilités géographique et fonctionnelle	85
4. Impératifs de bonne administration de la Justice	89
5. L'impartialité objective	91
Sous-section 2 Les avis non-conformes rendus par le CSM Siège en 2014	92
A. – Les avis non-conformes	92
B. – Les avis conformes sous condition	93
Sous-section 3 Les avis défavorables et sous condition rendus par le CSM parquet en 2014	94
A. – Les avis défavorables	96
B. – Les avis favorables sous condition	97
Section 6 Les juges de proximité	98
Section 7 Les propositions de réformes du Conseil à droit constitutionnel constant	102
Sous-section 1 Les préconisations relatives à l'amont des travaux du Conseil en matière de nominations	102
Sous-section 2 Les préconisations relatives au déroulement de l'activité du Conseil en matière de nominations	103

Sous-section 3 Les préconisations relatives à la restitution et au suivi des décisions du Conseil en matière de nominations	104

CHAPITRE III Saisine du Conseil supérieur

de la magistrature par les justiciables	105

Section 1 LA SAISINE DIRECTE DU CONSEIL : QUATRE ANNÉES DE PRATIQUE	107

A. – Un dispositif constitutionnel équilibré	107
B. – Une application stricte des critères de recevabilité des plaintes	113
C. – L'évolution des pratiques des commissions d'admission des requêtes	121

Section 2 REQUETES DES JUSTICIABLES ET OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS : BILAN DE MANDATURE ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION DU DISPOSITIF	126
I. Analyse des décisions des commissions	127
II. Évolution des pratiques et propositions de réformes	131

CHAPITRE IV Discipline des magistrats

Section 1 L'activité disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature en 2014	137

A. – Interdiction temporaire d'exercer	137
B. – Décisions rendues au fond	137

Section 2 Questions de procédure	140

A. – Les questions de procédures soulevées par l'examen des premières procédures transmises par les commissions d'admission des requêtes sur plainte des justiciables	140
B. – Les premières questions prioritaires de constitutionnalité	143
C. – Les actes effectués avant la saisine du Conseil supérieur de la magistrature	147
D. – La procédure suivie devant le CSM	151

Section 3 Éléments de jurisprudence	155

1. Portée juridique du recueil des obligations déontologiques	155
2. Faute disciplinaire et acte juridictionnel	158
3. Les manquements sanctionnés en 2014	167

Section 4 LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL EN MATIERE DE DEONTOLOGIE ET DE DISCIPLINE	191
SOUS-SECTION 1 DÉONTOLOGIE	192
SOUS-SECTION 2 RESPONSABILITE	193
SOUS SECTION 3 DISCIPLINE	194
SOUS-SECTION 4 Le collège consultatif de déontologie de la magistrature	198

CHAPITRE V **Les missions transversales du Conseil** 201

Section 1 Les missions d'information dans les cours d'appel	203
A. – Définition et objectifs des missions	203
B. – DÉROULEMENT DES MISSIONS EN 2014	203
SECTION 2 LES RELATIONS EXTERIEURES	208
A. – Les réceptions de personnalités ou de délégations étrangères	208
B. – Les visites du conseil supérieur de la magistrature à l'étranger	211
C. – Le réseau européen des conseils de justice (RECJ)	216
D. – Les rencontres institutionnelles du Conseil	218
E. – Les interventions extérieures des membres du Conseil supérieur de la magistrature	218
F – Groupes de travaux internes créés par le CSM	219

DEUXIÈME PARTIE LE RÔLE DES CHEFS DE COUR ET DE JURIDICTION ET LES ATTENTES À LEUR ÉGARD 221

ANNEXE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ	265
Composition du Conseil supérieur de la magistrature	267
Décisions et avis du conseil en matière disciplinaire 2014	271

/ 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. Depuis 2011, le parti pris dans la rédaction des rapports a été d'élaborer un rapport commun et de refléter ainsi l'unité du Conseil et surtout celle de la magistrature. Tel est encore le cas cette année.

Ce rapport est le quatrième depuis l'entrée en vigueur de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, le 3 février 2011. Il conserve l'esprit des précédents rapports d'activité, conçus 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. Il fait en particulier état de l'évolution très positive du dialogue entre le Conseil et la Chancellerie.

Le troisième chapitre traite de l'examen des plaintes des justiciables et expose les méthodologies de travail des commissions d'admission des requêtes. Il tente de donner une explication au relatif insuccès de cette procédure et formule quelques propositions d'évolution de cette procédure.

Le quatrième chapitre analyse les décisions disciplinaires rendues par les formations, tant sur les questions de procédure que sur le fond. Il détaille en particulier le traitement qui a été réservé aux premières questions prioritaires de constitutionnalité soumises au Conseil et commente les nombreuses décisions rendues en 2014. Parmi les principales questions abordées figurent celle du rapport entre obligations déontologiques et faute disciplinaire, celle de la limite entre faute disciplinaire et acte juridictionnel et celle de l'abus de fonctions par des magistrats du parquet ou du siège en s'immiscuant dans des procédures dont ils n'étaient pas chargés.

Un cinquième chapitre rend compte des missions transversales du Conseil. On y trouvera en particulier l'aboutissement des travaux du conseil quant à la création d'un organe de conseil en matière de déontologie à l'usage des magistrats.

Ce dernier rapport de la mandature 2011-2015 comporte les enseignements que le Conseil sortant a cru pouvoir tirer de son mandat en matière de nominations, d'examen des plaintes des justiciables et de discipline des magistrats. Chaque section comporte ainsi, au fil des pages, une série de recommandations ou de suggestions d'amélioration à destination du Conseil suivant.

Jusqu'ici, en effet, il n'existait aucune continuité entre Conseils successifs et aucune mémoire de l'institution. Chaque conseil se retrouvait, en début de mandat, devant une page blanche et avait à définir tant ses méthodes de travail que les règles de gestion qu'il entendait respecter et appliquer au-delà du statut.

Pour nouvelle qu'elle soit, cette formulation de recommandations à l'intention du Conseil entrant n'est pas sans fondement et sans justification. Elle traduit pleinement l'esprit de réforme issue de la loi constitutionnelle n°2008-274 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, mettant fin à la présidence du Conseil par le Président de la République et à sa vice-présidence par le garde des Sceaux. La présidence des formations du siège et du parquet du Conseil ayant été dévolue respectivement au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près ladite Cour, le nouvel article 65 de la Constitution donne pour la première fois au Conseil supérieur de la magistrature un élément de permanence dans l'action, à savoir la continuité assurée par les Présidents de formation. Sans lier le Conseil entrant, les recommandations livrées en fin de mandat par le Conseil sortant fournissent une base de travail très utile et un tremplin pour le nouveau Conseil. Comme présidents de formation, nous veillerons à la transmission de cet acquis et à la poursuite de l'amélioration des méthodes de travail du Conseil pour renforcer l'indépendance et la confiance du public dans l'autorité judiciaire.

La seconde partie du rapport comporte les avis de la formation plénière du Conseil en date des 26 novembre 2014 et 4 décembre 2014, qui portent sur « le rôle des chefs de cour et de juridiction et les attentes à leur égard ». Le Conseil a notamment souligné dans ces deux avis le rôle incombant aux chefs de cour et de juridiction dans les hypothèses où un magistrat serait mis en cause. Sans dissimuler les difficultés de recrutement des chefs de juridiction, ces deux avis formalisent aussi pour la première fois les critères de recrutement par le CSM des titulaires de ces postes-clé dans la magistrature. Sur ce point aussi, nous tenons à saluer l'effort de transparence conduit par le Conseil sortant.

/ PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT D'ACTIVITÉ

/ CHAPITRE I

Organisation budgétaire et moyens du Conseil

/ Section 1

LE BILAN DE L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE AU COURS DE LA MANDATURE

Les rapports précédents du Conseil supérieur de la magistrature (RA 2011 p. 27 et s., RA 2012, p. 13 et s et RA 2013, p13 et s.) ont rappelé que 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 (cf. Rapport d'activité 2013, la contribution des Conseils de Justice à la séparation des pouvoirs, actes du colloque du 130^e anniversaire). En effet, depuis le 1^{er} 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 donnée 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 2014 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.

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

Les risques au regard de la soutenabilité du budget du Conseil sont toutefois 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 que l'article 69 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 avait prévu, notamment pour le Conseil, que « les reports de 2013 sur 2014 susceptibles d'être effectués (...) ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts (...) par la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ».

Cette faculté a permis au Conseil de bénéficier, de 2013 à 2014, du report des sommes non complètement utilisées au cours de l'année 2013, sur deux projets : le transfert du site du Conseil et le report de 2013 à 2014 de la refonte des logiciels métiers.

Ces dispositions de la loi de finances sont renforcées par l'article 185 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique aux termes duquel peuvent être reportés, non seulement les crédits de paiements, mais aussi les autorisations d'engagement.

En application de l'arrêté du 27 mars 2014 portant report de crédits, le Conseil supérieur de la magistrature a pu bénéficier du report, en autorisations d'engagement de 2 192 049 euros et, en crédits de paiement, de 1 444 162 euros.

Cette faculté de report de crédits d'un exercice sur l'autre favorise une gestion prudente et rigoureuse, avec l'espoir que les sommes non engagées ne soient pas toutes définitivement perdues. Toutefois, le responsable du programme s'est attaché à ce que ces reports ne favorisent pas des dépenses supplémentaires. La contrepartie

de ces reports consentis de manière «déplafonnée» réside dans la gestion rigoureuse des dépenses du Conseil.

Si la concrétisation de son autonomie budgétaire a constitué pour le Conseil supérieur de la magistrature une avancée significative qu'il a déjà saluée, le Conseil renouvelle son souhait, exprimé, dans son rapport d'activité 2011 (RA 2011 p. 27 et s.), que le budget du Conseil soit extrait de la mission «Justice» pour être intégré dans la mission «Conseil et contrôle de l'État» ou dans la mission «Pouvoirs publics».

/ 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 2014 de 3 125 568 euros en autorisation d'engagements et de 2 739 582 euros en crédits de paiement, en tenant compte des reports de crédits mentionnés ci-dessus, l'exécution pour 2014 est de 879 839, 85 euros en autorisation d'engagements et de 1 092 044, 97 euros en crédits de paiement.

Cet écart résulte principalement des 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 de l'application des modèles habituels de calcul pour des sites de même taille. À cet égard, il y a lieu de souligner que la prise à bail s'est naturellement opérée dans le strict respect des critères fixés par France Domaine.

Cette économie s'explique aussi par la maîtrise des frais de déplacement, malgré plusieurs missions outre-mer, et ce grâce au strict respect des dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et de l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission.

Enfin, la prudence dans la gestion quotidienne du budget n'a pas amené, en cet état, à recourir aux reports de crédits.

Au cours de l'année 2014, les principales dépenses de fonctionnement du Conseil en crédits de paiement (CP) ont porté sur le paiement du loyer de l'Hôtel Moreau, dans lequel le Conseil a

transféré son siège à compter du 17 juin 2013, et les prestations liées à l'entretien du site. Elle résulte en outre de la refonte des logiciels métiers menée à son terme en 2014, permettant de faciliter les travaux des membres tant pour les nominations que pour la gestion des plaintes des justiciables. Cette refonte a tenu compte de toutes les évolutions dans les méthodologies de travail adoptées depuis le début de la mandature.

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses de structure	17 028	27 816	59 647	24 753	313 247	339 824	183 107	58 792	584 075	459 658
Dépenses d'activité <i>dont frais de déplacement</i>	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	345 209 155 865
Dépenses d'équipement	2 743	13 080	38 599	57 458	39 313	43 774	122 330	21 931	73 077	38 724
Dépenses informatiques	72 441	9 648	47 121	34 940	52 759	124 192	74 232	45 582	68 788	299 281
Total	426 827	393 946	528 731	548 026	873 518	896 875	641 699	476 703	1 167 839	1 142 872

Il y a lieu de relever pour l'année 2014 une baisse des dépenses de fonctionnement courant, passant de 1 167 839 euros en 2013 à 1 142 872 euros.

En 2013, l'augmentation des dépenses de structure, d'activité et d'équipement trouvaient leur explication dans le transfert du site du CSM et dans l'organisation de la conférence pour le 130^e anniversaire du Conseil. Pour l'année 2014, ces dépenses ont très sensiblement baissé.

Pour l'année 2014, l'augmentation des dépenses informatiques, passant de 68 788 euros à 299 281 euros, s'explique par l'acquisition d'équipements informatiques et par la refonte des logiciels métiers (LODAM). C'est ainsi que dans la perspective de la dématérialisation des procédures disciplinaires, le Conseil a acquis un scanner à hauteur de 15 832,34€. En ce qui concerne les dépenses liées aux logiciels, un marché a été passé en 2014 sur 3 ans pour l'hébergement des logiciels métiers du Conseil (LODAM). En 2014, cette dépense représente 10 767,40 € en crédits de paiement. Enfin, la refonte des logiciels métiers du Conseil (LODAM) a représenté 234 025,61 €

› Les crédits de personnel (titre 2)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
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	2 343 037

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 2014, de 19, 8.

Le secrétariat général, placé sous l'autorité du secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints depuis le 1^{er} 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.

Les ETPT étaient de 13 en 2011. Au terme de cette mandature, les services du secrétariat général ont été complètement reconfigurés, avec la création des services chargés de la discipline des magistrats et du traitement des plaintes des justiciables et le renforcement du service budgétaire afin d'assurer l'autonomie budgétaire du Conseil. Le secrétariat a continué à assurer la gestion des nominations et des missions.

L'augmentation des dépenses du titre 2, qui demeurent légèrement inférieure à celles de l'année 2012, est liée au fait que certains postes vacants en 2013 ont été pourvus en 2014.

Les dépenses du titre 2 demeurent contenues par décision, cette année encore, du Premier président de la Cour de cassation, responsable de programme, d'interrompre, comme durant les années 2012 et 2013, 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 67 et suivantes sur la nature juridique des avis émis par le Conseil)

Au terme de la présente mandature, les membres du Conseil mesurent l'importance de la formation de chaque membre du Conseil aux méthodes d'examen des dossiers ainsi qu'aux techniques d'entretien. En outre, ils pensent indispensable, dès le début d'une mandature de développer le travail en équipe des membres du Conseil, lequel implique une bonne connaissance et une confiance réciproques. Ils estiment en outre nécessaire d'assurer des échanges réguliers entre les deux formations du Conseil, en matière de nomination.

Aussi, les membres du Conseil préconisent, à droit constitutionnel constant de :

- Développer la formation de chaque membre aux méthodes d'examen des dossiers ainsi qu'aux techniques d'entretien (séminaires préparant à l'organisation de questionnaires articulés autour de questions ouvertes, fermées...). (recommandation n° 6 p. 103)
- Développer, dès le début d'une mandature, le travail en équipe des membres du Conseil, lequel implique une bonne connaissance et une confiance réciproques. Le Conseil recommande ainsi la mise en place d'un séminaire inaugural de travail, posant les jalons d'une dynamique professionnelle immédiate (recommandation n° 7 p. 103)
- Fixer des réunions générales trimestrielles permettant aux formations du siège et du parquet d'échanger régulièrement sur leurs pratiques en vue de leur harmonisation (recommandation n° 8 p. 103)

/ Section 1
LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DU CORPS JUDICIAIRE

A. – État des effectifs globaux

L'évolution des effectifs dans la magistrature au 1^{er} septembre de chaque année est résumée dans le tableau ci-dessous :

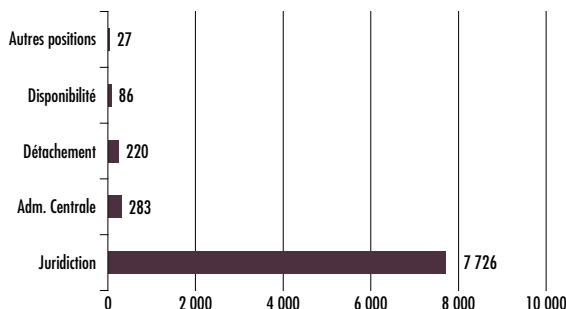
Au 1 ^{er} septembre année N	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A Magistrats en activité	7382	7586	7718	7950	8070	8208	8187	8080	7959	7916	7921
B Magistrats maintenus en activité en surnombre	50	47	50	45	51	61	71	92	101	92	102
C Effectifs réels des magistrats en activité (A+B)	7432	7633	7768	7995	8121	8269	8258	8172	8060	8008	8023
D Magistrats en détachement	245	218	221	228	217	215	247	253	252	240	213
E Magistrats en disponibilité	79	71	80	88	90	83	83	74	70	73	85
F Magistrats en congé parental	15	7	11	13	15	15	12	13	18	23	18
G Magistrats en congé de longue durée	21	20	25	16	21	15	19	12	12	13	17
H TOTAL	7792	7949	8105	8340	8464	8597	8619	8524	8412	8357	8356

(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Au 1^{er} octobre 2014, l'effectif global de magistrats est de 8350. Ce chiffre est sensiblement équivalent à celui relevé au 31 décembre 2013 (8357) et au 31 décembre 2012 (8412).

Ce chiffre de 8350 est réparti de la manière suivante :

- 7726 en juridiction et 283 en administration centrale (297 au 31 décembre 2013). Sur les 7726 magistrats en juridiction, 97 sont maintenus en activité en surnombre (MAS) en augmentation par rapport au 31 décembre 2013, où le nombre de MAS était de 88.
- 220 en détachement (2,6% du corps) et 86 en disponibilité (1 % du corps). 27 sont dans d'autres positions administratives (ex : congés parental, congé longue durée). L'on relève à cet égard une baisse sensible des détachements, ce nombre étant de 238 au 31 décembre 2013.



(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Le tableau ci-dessus permet de suivre, dans la longue durée, l'évolution du nombre des magistrats en activité. Après le pic atteint en 2009, la baisse qui s'était poursuivie jusqu'en 2013 semble s'être stabilisée.

Par ailleurs, le nombre de magistrats exerçant des fonctions en dehors du corps baisse encore par rapport à l'année 2013, alors que cette même tendance avait déjà été observée : le constat réalisé dans le rapport d'activité pour l'année 2012 et dans celui pour l'année 2013 ne peut qu'être réitéré. Il montre une faible ouverture de la magistrature sur le monde extérieur, même si la situation contrainte des juridictions ne permet guère d'aller au-delà.

Le CSM ne peut que redire combien ce constat ne manque pas 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.

Cette année encore, le CSM s'interroge sur l'application des dispositions 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.

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.

Le CSM ne peut que réitérer les commentaires de son rapport pour l'année 2013 (p. 22 et s.), à savoir qu'il manque encore une vision globale de la politique de détachement clairement exprimée auprès des magistrats :

- pour la détermination de l'offre qui 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 ;
- pour le retour d'un détachement, il conviendra de valoriser les expériences acquises à l'extérieur du corps judiciaire pour en faire bénéficier les juridictions.

De manière particulière, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet s'est interrogée sur la durée de certains détachements : tel a été le cas pour un magistrat proposé en qualité de sous-préfet, alors qu'il était en détachement depuis 1999. Ce constat participe de la détermination d'une politique globale du détachement.

À cet égard et au titre 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.

En tout état de cause, le Conseil vérifie, au moment de l'examen de ces propositions, l'adéquation entre les qualités du magistrat et le poste proposé en prenant en compte, comme pour toutes les autres propositions, la situation des magistrats ayant, le cas échéant, présenté des observations.

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.»

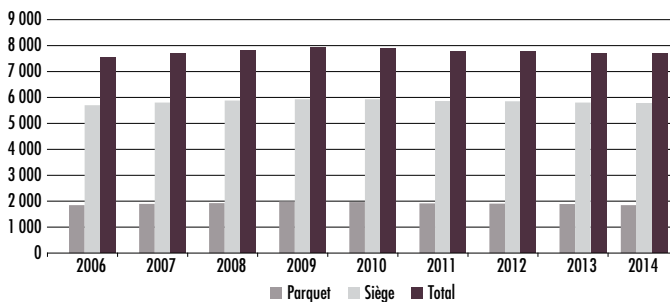
De manière générale, les formations du Conseil ont rappelé que les placements en détachement devaient intervenir :

- après l'émission de l'avis du Conseil ;
- dans un calendrier compatible avec la bonne administration des juridictions.

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

Au 1^{er} octobre 2014, l'effectif total des magistrats en juridiction (y compris à la Cour de cassation) était de 7726 (5807 au siège, soit 75,16 %, 1919 au parquet, soit 24,84 %) contre 7703 au 31 décembre 2013. La baisse constatée depuis 2009 semble s'être stabilisée au-dessus de 7700 magistrats, en deçà des 7900 magistrats atteint en 2009-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Parquet	1822	1850	1899	1931	1990	1970	1920	1909	1896	1919
Siège	5613	5703	5806	5886	5931	5932	5863	5854	5807	5807
Total	7435	7553	7705	7817	7921	7902	7783	7763	7703	7726



(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

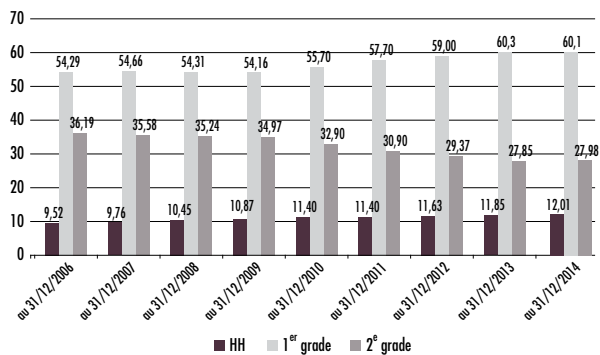
La répartition des effectifs entre siège et parquet (hors Cour de cassation), reste sensiblement inchangée depuis 2005, avec 5807 magistrats du siège, soit 77,56 % (75,22 % en 2013) ; et 1919 magistrats du parquet soit 25,44 % (24,77 % en 2013).

S'agissant de la répartition des magistrats dans les juridictions, 1853 magistrats exercent leur fonction dans une Cour d'appel (1408 au siège, 445 au parquet) et 5599 dans les tribunaux de grande instance (4182 au siège, 1417 au parquet). Autrement dit, 24,87 % des magistrats (hors Cour de cassation) exercent leur fonction dans une Cour d'appel (pour 25,33 % en 2013) et 75,13 % dans des tribunaux de grande instance (pour 74,67 % en 2013).

2. Évolution de la structure des emplois par grade

Au 1^{er} octobre 2014, 12 % des magistrats sont hors hiérarchie, 60 % au 1^{er} grade et 28 % au 2nd grade. Ainsi, pour l'année 2014 l'on constate une augmentation des emplois hors hiérarchie (11,85 % au 1^{er} janvier 2014), une légère baisse de la proportion des magistrats du premier grade (60,30 % au 1^{er} janvier 2014) et une légère augmentation de la proportion d'emplois du second grade (27,85 % au 1^{er} janvier 2014).

› 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 au 1^{er} octobre 2014

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	7 581	40	14	3	342	29	428
%	NB	0,50 %	0,17 %	0,04 %	4,27 %	0,36 %	5,34 %

(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Malgré la féminisation du corps, la proportion d'emplois à temps partiel y reste très limitée. Alors que ce taux était de 5, 59 % au 1^{er} janvier 2014, il baisse à 5, 34 % au 1^{er} octobre 2014.

4. Anticipation des départs en retraite

Au 1^{er} octobre 2014, le nombre de magistrats de plus de 65 ans est de 219, alors qu'il était de 242 au 1^{er} janvier 2014, de 244 au 1^{er} janvier 2013 et de 192 au 1^{er} janvier 2012. 1171 magistrats ont entre 60 et 64 ans alors que ce nombre était de 1215 au 1^{er} janvier 2014, de 1197 au 1^{er} janvier 2013 et 1191 au 1^{er} janvier 2012.

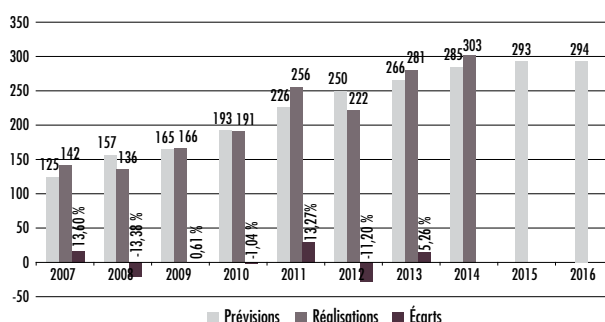
Les règles d'admission à la retraite des magistrats résultent du premier alinéa de l'article 76 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 en vertu duquel « sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'État, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-sept ans ».

Toutefois, l'article 1^{er} 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^{er} janvier 1956 est fixée :

- 1° Pour les magistrats nés avant le 1^{er} juillet 1951, à soixante-cinq ans ;
- 2° Pour les magistrats nés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1951, à soixante-cinq ans et quatre mois ;
- 3° Pour les magistrats nés en 1952, à soixante-cinq ans et neuf mois ;
- 4° Pour les magistrats nés en 1953, à soixante-six ans et deux mois ;
- 5° Pour les magistrats nés en 1954, à soixante-six ans et sept mois ;

› Évolution des départs en retraite

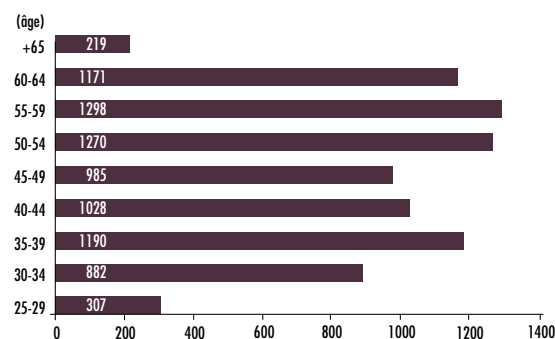


(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Alors que le nombre des départs à la retraite n'a pas cessé d'augmenter depuis 2006, il est anticipé une légère baisse de ce nombre pour 2015 et 2016 (retraites par limite d'âge et retraites sur demande)¹.

5. Répartition des magistrats par tranche d'âge

› Pyramide des âges – Ensemble du corps (base de 8 350 – état au 1^{er} octobre 2014)



(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

¹ 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.

Pour l'ensemble des magistrats, la moyenne d'âge est de 47, 6 ans en 2014 contre 47, 8 ans en 2013.

Elle s'établit pour les magistrats du siège à 48, 5 ans (48, 7 ans en 2013).

Elle est de 45, 02 ans pour les magistrats du parquet (45, 4 ans en 2013).

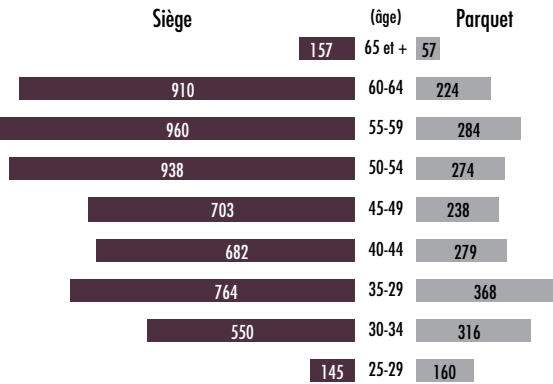
Pour les magistrats hors hiérarchie, la moyenne d'âge est de 60, 9 ans (60,2 ans en 2013).

Elle est de 50, 7 ans pour le 1^{er} grade (50, 1 ans en 2013).

Elle est de 38, 4 ans pour le second grade (37, 6 ans en 2013).

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

› **Pyramide des âges – Ensemble du corps** (base de 8 009 – état au 1^{er} octobre 2014)



(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

B. – Place des femmes dans la magistrature
(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Au 1^{er} octobre 2014, les femmes représentent 63,05 % des effectifs de la magistrature (5265 sur 8350) contre 61,59 % en 2013, 60,5 % (5146 sur 8355) en 2012 (5088 sur 8407) et 59, 4 % en 2011 (5015 sur 8442). À l'inverse, les hommes représentent 36,95 % (3085 sur 8350) contre 38, 41 % (3209 sur 8355) en 2013, 39,5 % en 2012 (3319 sur 8407) et 40, 6 % en 2011 (3427 sur 8442).

La tendance à l'accroissement de la place des femmes dans la magistrature, constatée à l'occasion des rapports précédents (pour l'année 2013 p. 27) se constate cette année encore.

1. Répartition homme femme dans la promotion 2014 de l'ENM (extrait document ENM)

La proportion des femmes dans la promotion 2014 est de 72,73 %, contre 72,51 % en 2013.

Si les femmes représentaient 76,24 % au premier concours en 2013, elles représentent 81,18 % en 2014.

Ainsi, si pour la promotion 2013 (voir RA 2013 p. 28), une augmentation notable de la part des hommes à l'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature au 1^{er} concours avait été constatée (23,76 % pour la promotion 2013, contre 13,1 % pour la promotion 2012), la tendance s'inverse pour 2014, avec une proportion de 18,82 % d'hommes, qui reste nettement supérieure à celle de 2012.

	Promotion 2014		1 ^{er} concours		2 ^e concours		3 ^e concours		art. 18-1		Report concours 2012	
Femmes	200	72,73%	151	54,91%	14	5,09%	1	0,36%	33	12,00%	1	0,36%
Hommes	75	27,27%	35	12,73%	7	2,55%	/	/	31	11,27%	2	0,73%
TOTAL	275		186	67,64%	21	7,64%	1	0,36%	64	23,27%	3	1,09%

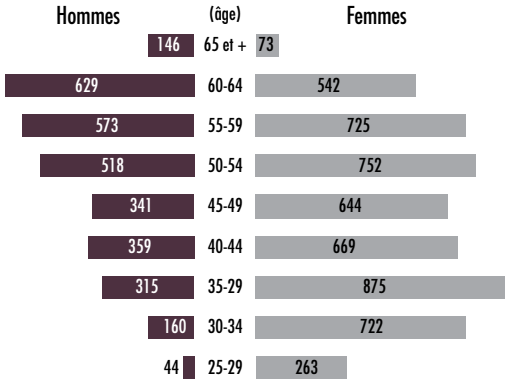
(Source : ENM)

2. Répartition homme/femme par tranche d'âge

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

- 33, 33 % de la tranche d'âge de plus de 65 ans
- 46, 28 % de la tranche comprise entre 60 à 64 ans
- 54,72 % de la tranche comprise entre 55 à 59 ans
- 59,21 % de la tranche comprise entre 50 à 54 ans
- 65,38 % de la tranche comprise entre 45 à 49 ans
- 65, 08 % de la tranche comprise entre 40 à 44 ans
- 73,53 % de la tranche comprise entre 35 à 39 ans
- 81,86 % de la tranche comprise entre 30 à 34 ans
- 85, 66 % de la tranche comprise entre 25 à 29 ans

› **Pyramide des âges – Ensemble du corps** (base de 8 350 – état au 1^{er} octobre 2014)



(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Si les femmes restent encore provisoirement minoritaires dans les tranches d'âge comprises entre 60 et plus de 65 ans, elles sont désormais largement majoritaires dans toutes les tranches d'âge, y compris celles de 55 à 59 ans.

Elles représentent même plus des deux tiers du corps de la magistrature dans les tranches d'âge comprises en 25 et 49 ans.

Pour la tranche d'âge comprise entre 25 et 34 ans, les femmes représentent plus de 80% du corps de la magistrature, atteignant un pourcentage de 85, 66% pour la tranche d'âge comprise entre 25 et 29 ans.

La question de la parité dans la magistrature, qui a fait l'objet d'une étude complète dans le rapport d'activité pour l'année 2012 et de recommandations du CSM, demeure une question centrale pour l'évolution du corps de la magistrature.

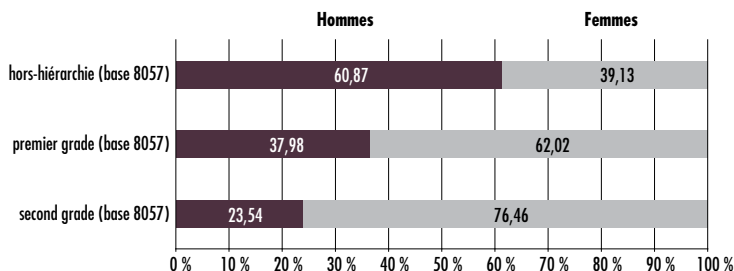
À cet égard, si la moyenne d'âge des magistrats est de 47, 6 ans, cette moyenne est de 51 ans pour les hommes et de 45, 6 pour les femmes.

Cet écart reste sensiblement le même que celui enregistré au 1^{er} janvier 2014, puisque si la moyenne d'âge du corps judiciaire était de 47,8 ans, celle des hommes était de 51, 3 ans et celle des femmes de 45,7 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^{er} octobre 2014 :

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

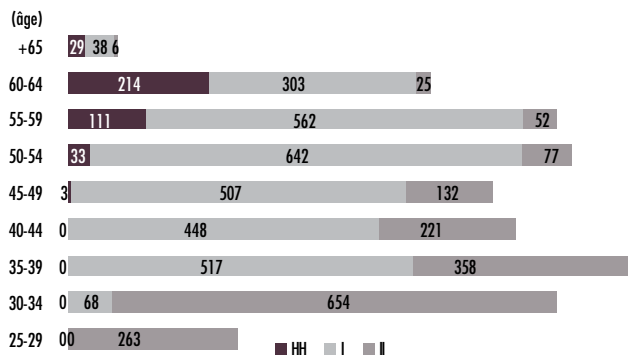


(sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

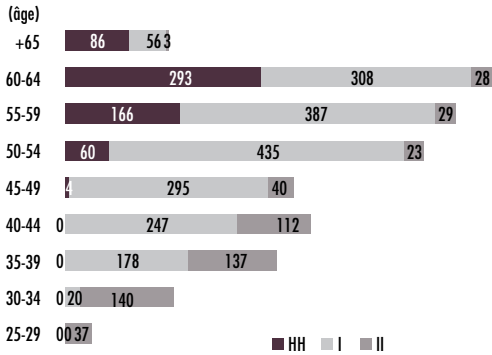
La part des femmes dans les effectifs hors hiérarchie continue d'augmenter sensiblement : 39,13% au 1^{er} octobre 2014 contre 36,27% au 1^{er} janvier 2014, 34,1% au 1^{er} janvier 2013 et 31,10% au 1^{er} janvier 2012.

Pour le 1^{er} et le 2nd grade, la part des femmes est largement majoritaire, en augmentation au 1^{er} octobre 2014 : 62,02% de femmes au 1^{er} grade au lieu de 60,53% au 1^{er} janvier 2014 et 76,46% de femmes au 2nd grade au lieu de 76,05% au 1^{er} janvier 2014.

› Pyramide des âges par grade – femmes (base de 5 265 – état au 1^{er} octobre 2014)



› **Pyramide des âges par grade – hommes** (base de 3 085 – état au 1^{er} octobre 2014)



Source : direction des services judiciaires

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^{er} grade (66, 24 %) et au 2nd grade (79, 72 %). Pour la hors-hiérarchie, la part des femmes est en progression constante, 35, 6 % en 2011, 39, 9 % en 2012, 41, 7 % en 2013 et 43,97 % au 1^{er} octobre 2014. L'on peut relever ainsi que de 2011 à 2014, la part des femmes à la hors hiérarchie est passée de 35, 6 % à 43, 97 %.

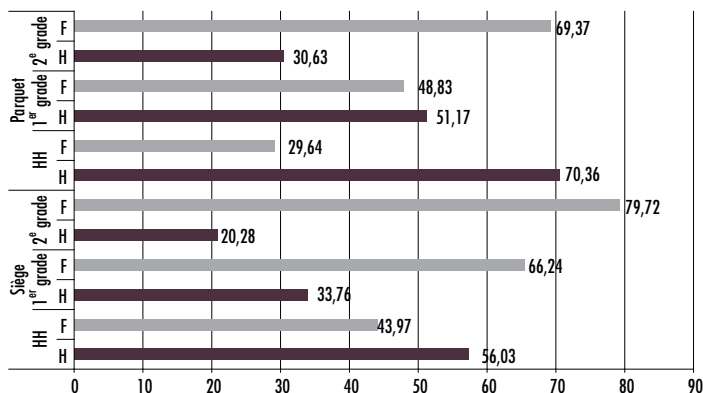
En revanche, l'on constate au parquet que si les femmes sont majoritaires au 2nd grade (69, 37 %), leur part reste minoritaire pour la hors-hiérarchie (29, 64 %), mais également au 1^{er} grade (48,83 % au 1^{er} octobre 2014 contre 47, 9 % en 2013 et 45, 4 % en 2012).

Il y a lieu de noter que la part des femmes pour les fonctions hors-hiérarchie au parquet, est passée de 22, 5 % en 2012, à 25, 5 % en 2013 et à 29, 64 % au 1^{er} octobre 2014.

Cette tendance avait déjà été relevée dans le rapport d'activité pour l'année 2013 (RA 2013, p. 31). Cette augmentation notable s'explique par une politique volontariste de la chancellerie à cet égard.

Toutefois, il n'en demeure pas moins que le « bloc de résistance » déjà identifié dans le rapport d'activité pour l'année 2012 pour l'année 2013, semble subsister et s'explique très largement par les contraintes liées à l'activité du parquet qui freine la féminisation dans les fonctions du parquet HH et au 1^{er} grade.

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



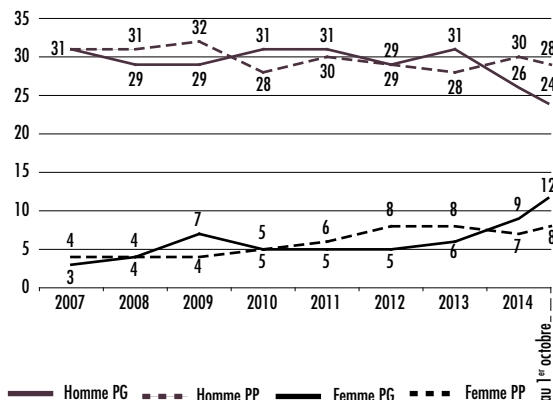
Source : direction des services judiciaires

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

a. – Répartition homme-femme pour les postes de premier président et de procureur général (sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM)

Au 1^{er} octobre 2014 :

- 77,78 % des premiers présidents sont des hommes, pour 22,22 % de femmes ;
- 66,67 % des procureurs généraux sont des hommes, pour 33,33 % de femmes.



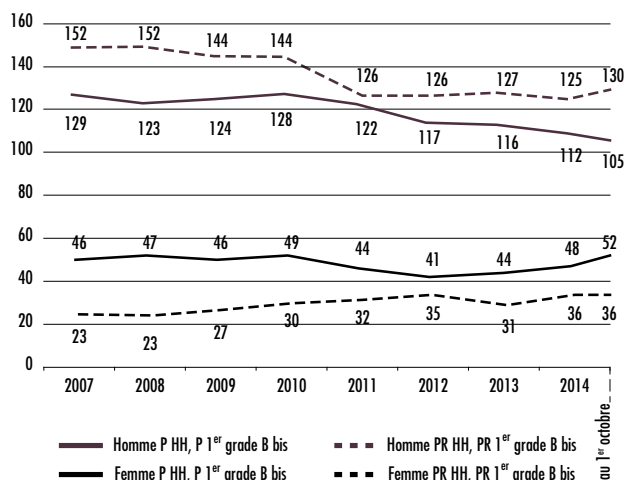
Source : direction des services judiciaires

Situation au 1^{er} janvier des années 2007 à 2014

b. – Répartition homme/femme pour les postes de président et de procureur

Au 1^{er} octobre 2014 :

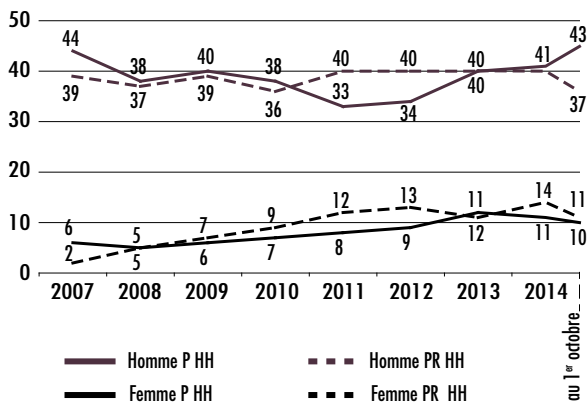
- 66,88 % des présidents sont des hommes pour 33,12 % de femmes
- 78,31 % des procureurs sont des hommes, pour 21,69 % de femmes



c– Répartition homme/femme pour les postes de président et procureur hors hiérarchie (sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM – données au 1^{er} janvier de l'année)

Au 1^{er} octobre 2014 :

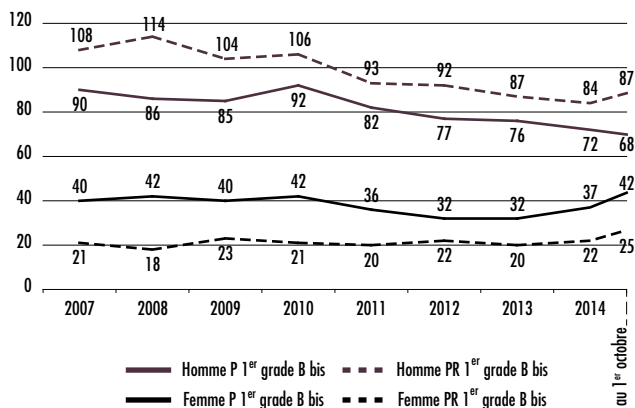
- 78,72 % des présidents hors hiérarchie sont des hommes, pour 21,28 % de femmes (74,04 % d'hommes et 25,92 % de femmes au 1^{er} janvier 2014)
- 79,62 % des procureurs hors hiérarchie sont des hommes, pour 20,38 % de femmes (78,84 % d'hommes et 21,15 % de femmes au 1^{er} janvier 2014).



d- Répartition homme/femme pour les postes de président 1^{er} grade et procureur 1^{er} grade (sources des données : Direction des services judiciaires/SDRHM – données au 1^{er} janvier de l'année)

Au 1^{er} octobre 2014 :

- 61,82% des présidents 1^{er} grade sont des hommes et 38,18% des femmes (66, 05% d'hommes et 33, 94% de femmes au 1^{er} janvier 2014)
- 77, 68% des procureurs 1^{er} grade sont des hommes et 22, 32% de femmes (79, 24% d'hommes et 20, 75% de femmes)



/ 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 (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) 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, de 35 pour le CSM siège et 32 pour le CSM parquet

En 2014, le CSM siège a tenu 44 séances, dont 17 pour l'examen des transparences et 27 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 15 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 (*cf.* tableaux p. 41 et s.). Ce flux continu devrait également permettre au garde des Sceaux de saisir le Conseil suffisamment en amont des propositions de détachement ou de mise en disponibilité : souvent le Conseil est saisi alors que le magistrat est déjà détaché dans son futur emploi.

Le CSM parquet a tenu 40 séances, dont 18 pour l'examen des transparences et 22 pour l'examen des autres propositions précitées.

Le nombre de transparences demeure plus élevé pour le parquet (15 contre 10 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 détail des transparence»).

Pour le parquet :

- Transparence du 23 décembre 2013 (séance en 2014)
- Transparence du 14 janvier 2014 (parquet national financier)
- Transparence du 6 février 2014 (11 magistrats proposés)
- Transparence du 28 février 2014 (pour le mouvement dit « annuel »)
- Transparence du 1^{er} avril 2014 (5 magistrats proposés)
- Transparence du 9 mai 2014 (magistrats intégrés)
- Transparence du 12 mai 2014 (PG PR)
- Transparence du 12 mai 2014 (un magistrat)
- Transparence du 20 juin 2014 (transparence tenant compte des avis portant sur les mouvements de la transparence du 28 février 2014)
- Transparence du 13 août 2014 (AG CCASS et IGA)
- Transparence du 23 septembre 2014 (secrétaires généraux)
- Transparence du 10 octobre 2014 (intégrés)
- Transparence du 15 octobre 2014 (PR)
- Transparence du 28 octobre 2014
- Transparence du 8 décembre 2014 (PG PR) (séance en 2015)

Pour le siège :

- Transparence du 6 février 2014 (15 magistrats proposés)
- Transparence du 28 février 2014 (pour le mouvement dit « annuel »)
- Transparence du 1^{er} avril 2014 (deux magistrats proposés)
- Transparence du 9 mai 2014 (magistrats intégrés)
- Transparence du 20 juin 2014 (transparence tenant compte des avis portant sur les mouvements de la transparence du 28 février 2014)
- Transparence du 23 septembre 2014 (secrétaires généraux)
- Transparence du 10 octobre 2014 (intégrés)
- Transparence du 15 octobre 2014
- Transparence du 28 octobre 2014
- Transparence du 8 décembre 2014 (séance en 2015)

› **Récapitulatif de nombre de séances de 2011 à 2014**

	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Séances Siège	15	25	35	44	119
Séances parquet	17	31	32	40	120

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 de 1994.

Propositions de modification des articles 35 et 36 du décret n° 94-199 relatif au Conseil supérieur de la magistrature

Article 35

« L'ordre du jour des séances est arrêté par le président de chaque formation et communiqué au ministre de la Justice.

L'ordre du jour des séances au cours desquelles sont « restitués les avis sur » les propositions de nominations formulées par le ministre de la Justice est arrêté « sept » 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 de ses propositions.

Une copie de l'ordre du jour est annexée à la convocation adressée aux membres du conseil supérieur. »

Cette modification marquerait clairement que la séance avec la Direction des services judiciaires correspond à la restitution des avis qui auront été précédemment délibérés et non plus des avis qui sont délibérés le jour même de la séance, en présence au surplus du représentant du ministre de la Justice.

Le raccourcissement de huit à sept jours a pour objet de permettre l'inscription à l'ordre du jour d'une séance, d'une semaine à l'autre, ce qui réduirait d'une semaine le cycle des nominations.

Article 36

Chaque formation du conseil supérieur se réunit à l'initiative de son président pour examiner les propositions de nomination formulées par le ministre de la Justice.

Cette modification marquerait également clairement que les réunions de travail du Conseil sont en réalité des réunions délibératives. Cette modification de l'article 36 est la conséquence de celle de l'article 35.

/ Section 3

POUVOIR DE PROPOSITION DE LA FORMATION DU SIÈGE

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 ;
- 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).

De manière générale, et au-delà de la procédure de nomination des chefs de juridiction, les membres du CSM préconisent d'assurer le suivi de leur décision de nomination des premiers présidents et des présidents récemment nommés.

Ainsi, les membres du Conseil préconisent d'organiser un bilan avec les chefs de juridictions récemment nommés, après une ou deux années d'exercice. La forme reste à déterminer : séminaires de retours sur nominations ou entretiens avec des membres de la formation compétente (recommandation n° 11).

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 2014, comme au cours des années 2011 à 2013, 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 33 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, 10 premiers présidents et un président de tribunal supérieur d'appel en 2013 et 11 premiers présidents en 2014.

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.

En 2014, il est revenu à 16 jours.

Une procédure de nomination a eu pour effet d'allonger le délai moyen : celle du Premier président de la Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion (105 jours).

Postes	Date vacance de poste	Date de la séance	Date du décret	Délai entre vacance et séance	Délai entre séance et décret
Aix-en-Provence	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Bordeaux	30/07/2014 (décret de nomination)	10/07/2014	30/07/2014	0 jour	20 jours
Douai	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Limoges	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Lyon	21/09/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	0 jour	20 jours
Metz	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Montpellier	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Orléans	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Paris	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
Versailles	01/07/2014 (retraite)	10/07/2014	30/07/2014	9 jours	20 jours
St Denis de la Réunion	30/07/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	105 jours	26 jours
Moyenne				16 jours	21 jours

Nominations de présidents de tribunal de grande instance

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

Au 31 décembre 2014, le CSM Sièges a proposé la nomination de 41 présidents de tribunal de grande instance.

Postes	Date vacance	Date séance	Date décret	Délai vacance-séance	Délai séance-décret
Dunkerque	05/05/2014 (décharge)	04/06/2014	24/06/2014	30 jours	20 jours
Mont de Marsan	01/07/2014 (décharge)	04/06/2014	24/06/2014	0 jour	20 jours
Saint Gaudens	01/09/2014 (ouverture de la juridiction)	04/06/2014	24/06/2014	0 jour	20 jours
Saumur	01/09/2014 (ouverture de la juridiction)	04/06/2014	24/06/2014	0 jour	20 jours
Tulle	01/09/2014 (ouverture de la juridiction)	04/06/2014	24/06/2014	0 jour	20 jours
Bourgoin Jallieu	24/06/2014 (décret de nomination)	11/06/2014	07/07/2014	0 jour	26 jours
Perigueux	24/06/2014 (décret de nomination)	11/06/2014	07/07/2014	0 jour	26 jours
Saint Malo	24/06/2014 (décret de nomination)	11/06/2014	07/07/2014	0 jour	26 jours
Paris	30/07/2014 (décret de nomination)	10/07/2014	30/07/2014	0 jour	20 jours
Boulogne sur Mer	11/09/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	14 jours	12 jours
Evry	30/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	57 jours	12 jours
Lille	30/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	57 jours	12 jours
Melun	30/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	57 jours	12 jours
Nanterre	30/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	57 jours	12 jours
Nice	07/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	80 jours	12 jours
Nîmes	30/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	57 jours	12 jours
Saint-Etienne	30/07/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	57 jours	12 jours
Valenciennes	11/09/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	14 jours	12 jours
Fort-De-France	11/09/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	14 jours	12 jours
St-Denis de la Reunion	11/09/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	14 jours	12 jours
Dieppe	11/09/2014 (décret de nomination)	25/09/2014	07/10/2014	14 jours	12 jours
Angouleme	27/08/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	77 jours	26 jours
Annecy	7/10/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	36 jours	26 jours

Postes	Date vacance	Date séance	Date décret	Délai vacance-séance	Délai séance-décret
Bergerac	6/08/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	98 jours	26 jours
Châlon en Champagne	7/10/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	36 jours	26 jours
Châteauroux	07/10/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	36 jours	26 jours
La Rochelle	01/01/2015 (retraite)	12/11/2014	08/12/2014	0 jour	26 jours
Mende	6/08/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	98 jours	26 jours
Niort	7/10/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	36 jours	26 jours
Rodez	07/10/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	36 jours	26 jours
Saint-Omer	24/06/2014 (décret de nomination)	12/11/2014	08/12/2014	141 jours	26 jours
Ales	08/12/2014 (décret de nomination)	20/11/2014	09/12/2014	0 jour	19 jours
Les Sables d'Olonne	08/12/2014 (décret de nomination)	20/11/2014	09/12/2014	0 jour	19 jours
Saint-Quentin	08/12/2014 (décret de nomination)	20/11/2014	09/12/2014	0 jour	19 jours
Vienne	08/12/2014 (décret de nomination)	20/11/2014	09/12/2014	0 jour	19 jours
Poitiers	08/12/2014 (décret de nomination)	11/12/2014	29/12/2014	3 jours	18 jours
Cambrai	08/12/2014 (décret de nomination)	11/12/2014	29/12/2014	0 jour	18 jours
Nevers	(décret de nomination)	11/12/2014	29/12/2014	0 jour	18 jours
Avesnes sur Hèle	01/12/2014 (retraite)	18/12/2014	décret en cours de parution	17 jours	décret en cours de parution
Mamoudzou	08/12/2014 (décret de nomination)	18/12/2014	décret en cours de parution	10 jours	décret en cours de parution
Papeete	08/12/2014 (décret de nomination)	18/12/2014	décret en cours de parution	10 jours	décret en cours de parution
MOYENNE				40 jours	35 jours

Si, en 2011, le délai moyen entre la date de vacances de poste et la date de la séance était de 52 jours, de 60 jours en 2012 et de 26 jours en 2013 il est remonté en 2014, à 40 jours.

Cette augmentation du délai peut s'expliquer en partie par l'allongement de certaines procédures de nomination pour lesquelles des appels à candidatures ont dû être effectués, en l'absence d'un nombre suffisant de candidats et par la réouverture de trois TGI avec effet différé.

Le délai entre la séance et le décret de nomination est passé de 21 jours à 35 jours (25 jours en 2012 et 26 jours en 2011).

› Comparatif délais 2011- 2014 – nominations de premiers présidents de Cour d'appel

Juridictions	Délai vacance-séance Moyenne Jours		Délai séance-décret Moyenne Jours	
Premier président CA	2011	18	2011	23
	2012	23	2012	36
	2013	49	2013	28
	2014	16	2014	21
Moyenne Jours 2011 - 2014		26,5		27

› Comparatif délais 2011- 2014 – nominations de présidents de tribunal de grande instance

Juridictions	Délai vacance-séance Moyenne Jours		Délai séance-décret Moyenne Jours	
Président TGI	2011	52	2011	26
	2012	60	2012	25
	2013	26	2013	21
	2014	40	2014	32
Moyenne Jours 2011-2014		44		24

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».

Au cours de l'année 2014, sont intervenues les nominations du Premier président de la Cour de cassation, de 5 présidents de chambre à la Cour de cassation et de 11 premiers présidents de cour d'appel, à la suite du départ à la retraite du Premier président de la Cour de cassation, de plusieurs présidents de chambres et de premiers présidents de cour d'appel.

Cette situation exceptionnelle au cours du mandat a rendu nécessaire plusieurs appels à candidatures à portée générale :

- une circulaire générale d'appel à candidatures du 20 février 2014, pour les postes de président de chambre, conseiller, conseiller référendaire et auditeur à la Cour de cassation ;
- une circulaire du 5 mars 2014 pour le poste de Premier président de la Cour de cassation ;

- une circulaire du 5 mars 2014 pour les postes de premier président de cour d'appel et président de tribunal de grande instance ;
- une circulaire générale du 25 juillet 2014 pour les postes du siège de la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance.

En outre et indépendamment de ces appels à candidatures à portée générale, le CSM a été amené à diffuser des appels à candidatures portant sur des postes spécifiques :

- une circulaire du 28 mai 2014 pour le poste de président du tribunal de grande instance de Dieppe ;
- une circulaire du 10 juillet 2014 pour le poste d'un auditeur du 1^{er} grade à la Cour de cassation, chargé de mission auprès du premier président pour la gestion administrative, budgétaire et informatique de la Cour de cassation ;
- une circulaire du 2 octobre 2014 pour un poste de président de chambre à la Cour de cassation ;
- une circulaire du 12 novembre 2014 pour les postes de président du tribunal de grande instance d'Avesnes-sur-Helpe, de Mamoudzou et tribunal de première instance de Papeete ;
- une circulaire du 20 novembre 2014 pour les postes d'auditeurs du second grade à la Cour de cassation ;
- une circulaire du 4 décembre 2014 pour les postes de président du tribunal de grande instance de Bayonne, de Charleville-Mézières et Moulins ;
- une circulaire du 10 décembre 2014 pour le poste d'un auditeur du 1^{er} grade à la Cour de cassation, chargé de mission auprès du premier président pour la gestion administrative, budgétaire et informatique de la Cour de cassation et de deux auditeurs du second grade à la Cour de cassation.

L'attention des magistrats est appelée, à chaque fois, sur le fait qu'il n'y a pas lieu d'établir les 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.

Le Conseil a constaté, cette année encore, le petit nombre de candidats pour certains des postes de président 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 autres candidats, qui se portent volontaires et accroissent ainsi leur 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 – page 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, selon la taille de la juridiction, entre missions d'administration et 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.

Sur cette question de l'attractivité des postes de chef de juridiction, il y a lieu de se reporter à la deuxième partie du présent rapport où sont publiés deux avis de la formation plénière du 26 novembre 2014 et du 5 décembre 2014. Voir p. 163 dont l'un porte spécifiquement sur le rôle des chefs de juridiction et les critères présidant à leur nomination.

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 et 2013, 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 et en 2013 :

- 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 pu connaître des exceptions en 2013 pour tenir compte de l'intérêt du service ; dans l'appel à candidatures du 5 mars 2014, le Conseil supérieur de la magistrature a indiqué qu' « afin de permettre un examen d'un large champ de candidatures, le Conseil, comme il l'a fait dans le passé, ne s'interdira pas, en ce qui concerne les chefs de juridiction, d'examiner les dossiers de ceux qui sont dans leur troisième année d'exercice, ou exerçant déjà dans le ressort de la même Cour d'appel ».

Le CSM a dérogé une fois à la règle d'exercice des 3 ans pour un chef de juridiction, s'agissant de la nomination du premier président de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion. Le Conseil, au regard des candidatures reçues, a procédé à cette nomination pour des motifs liés à la bonne administration de la justice.

– 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 ne pas nommer un président de tribunal de grande instance à un autre poste de chef de juridiction au sein de la même cour d'appel. Le CSM a dérogé une fois à cette règle nomination d'un président au sein du même ressort, s'agissant du TGI de Dunkerque. Au regard des candidatures reçues, le CSM a estimé qu'il pouvait déroger à cette règle, compte tenu de la grande taille de la Cour ;

– 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 ;

– 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-hiérarchie, 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 1^{er} vice-président ou de conseiller).

Ainsi, au cours de l'année 2014, le CSM a été amené à nommer hors hiérarchie un président qui n'avait pas auparavant exercé de telles fonctions, s'agissant d'un 1^{er} vice-président adjoint.

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 »).

Au cours d'une réunion organisée avec les premiers présidents de cour d'appel en décembre 2014, la question a été posée du format de l'audition, certaines critiques ayant pu être faites sur l'importance donnée à une unique audition. Au terme de son mandat, le CSM rappelle qu'il a préféré, depuis 2011, des auditions par l'ensemble des membres de la formation du CSM siège, à des auditions par petits groupes de rapporteurs, permettant ainsi à tous les membres d'apprécier les mêmes réponses des candidats et d'éviter à ces derniers de devoir, réitérer leur présentation à 3 reprises, voire plus.

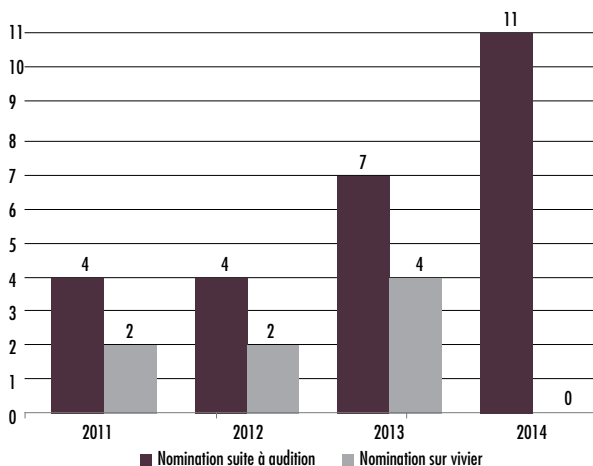
De manière générale, les membres du CSM ont observé que, malgré la publication du présent rapport, le fonctionnement et les critères de nomination des magistrats restaient encore insuffisamment méconnus. Aussi préconisent-ils, au titre des propositions de réformes du Conseil à droit constitutionnel constant, les mesures suivantes :

- Renforcer la politique de communication du Conseil, fondée sur le rapport d'activité qui comporte déjà l'ensemble des informations sur son fonctionnement et sur ses décisions, afin d'informer davantage sur sa jurisprudence et sur ses méthodes d'examen des candidatures, désamorçant ainsi les « fantasmes » des magistrats sur les modalités d'exercice de l'activité de nomination.

– Donner une visibilité claire quant aux chances d'une candidature de prospérer, s'agissant des postes à profils (notamment pour les nominations à la Cour de cassation), par une information plus accessible sur les candidatures recherchées, détaillée par exemple sur le site Intranet accompagnée de renvois aux pages éclairantes des différents rapports d'activité, ainsi qu'un meilleur retour aux candidats qui n'auraient pas été sélectionnés pour audition sur les mérites de leurs candidatures (par des courriers explicatifs spécifiques).

Nominations de premiers présidents

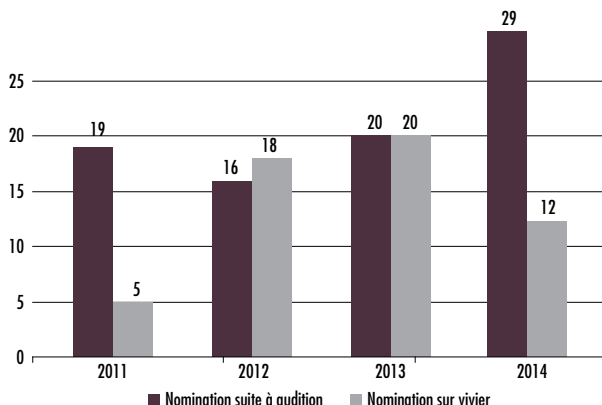
En 2014, les 11 premiers présidents nommés ont été nommés à la suite de leur audition. En 2011 et 2012, 2 premiers présidents sur 6 avaient été nommés sur vivier. Ce chiffre est passé, en 2013, à 4 premiers présidents sur 11, correspondant à 36 % des nominations intervenues.



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 »).

En 2014, sur 41 présidents nommés, 29, soit 71 % l'ont été immédiatement après leur audition.



3. Remarques sur l'examen des candidatures

Plusieurs remarques peuvent être formulées sur l'examen des candidatures.

****La nomination du Premier président de la Cour de cassation***

Dans la perspective des auditions pour le poste de premier président de la Cour de cassation, a été demandée aux candidats une note d'intention développant leur projet pour cette juridiction. Cette note, reçue avant l'audition, a notamment permis aux membres de préparer ces auditions et de structurer leur déroulement.

****Eclairer le magistrat à la suite d'une audition***

Depuis septembre 2014, le CSM Siège a mis en place la pratique consistant à éclairer les candidats auditionnés et non retenus, sur les choix effectués après auditions, déclinée sous la forme d'une conversation téléphonique pédagogique les éclairant sur leurs orientations de carrière.

Les membres du Conseil préconisent de poursuivre cette pratique (recommandation n° 12), qui pourrait être étendue aux magistrats du parquet entendus par cette formation.

Dans ce cadre, ils préconisent également de pérenniser la pratique consistant à informer les magistrats du siège de leur placement dans un « vivier ».

****Articulation des pouvoirs de proposition du CSM siège et du garde des Sceaux***

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

Les membres du CSM Siège constatent que les observations formulées dans son rapport d'activité pour l'année 2013 (RA p. 47) ont été prises en compte.

Ainsi, 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 non plus quelques jours avant la diffusion de cette transparence, mais dans un délai plus significatif, permettant ainsi au CSM de faire part à la DSJ de son souhait de nommer prochainement le magistrat concerné sur un poste relevant de son pouvoir de proposition.

Il a pu arriver qu'un magistrat proposé par le garde des Sceaux (transparence du 28 octobre 2014), ait été postérieurement choisi par le CSM sur un de ses desiderata relevant du pouvoir de proposition du Conseil. Dans une telle hypothèse, et au terme du dialogue constructif avec la Direction des services judiciaires, cette dernière a, avec l'accord du magistrat, retiré la proposition de nomination résultant de la transparence du Garde des sceaux.

L'articulation des pouvoirs de proposition s'est donc renforcée au cours de l'année 2014. Sur un autre plan, le Conseil a été amené à faire part à la Direction des services judiciaires, à la suite de l'audition d'un magistrat, de ce que ce dernier ne serait sans doute pas nommé à brève échéance sur un de ses desiderata de président de juridiction, laissant ainsi le soin à la Direction des services judiciaires de proposer le magistrat sur un poste relevant du pouvoir de proposition du garde des Sceaux.

Ainsi, les premiers pas vers la mise en place d'un suivi des « doubles » candidatures, détaché des transparences ou des procédures de nomination de chef de juridiction, ont été franchis, avec l'espoir et la volonté que le Conseil et la Direction des services judiciaires, puissent, ensemble et de manière régulière, échanger sur la situation de ces magistrats afin de prendre en compte au mieux leurs desiderata et les besoins du service.

Dans tous les cas, tant la direction des services judiciaires que le Conseil supérieur de la magistrature 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 que des vacances de postes ne se prolongent inutilement alors que les juridictions restent en sous-effectif. Il s'agit notamment des effets des nominations à la Cour de cassation, pour lesquelles il a été possible de pourvoir à des remplacements rapides grâce à une communication plus fluide entre le CSM et la DSJ.

La question de l'articulation des pouvoirs de proposition du CSM et du garde des Sceaux restera 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^{er} 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.

Cette année et pour la première fois, la nomination du Premier président de la Cour de cassation a donné lieu à une procédure de transparence. Six candidats se sont manifestés lesquels ont été entendus par le Conseil, après avoir transmis une note sur leur projet à l'appui de leur candidature (voir supra p. 41).

D. – Nominations réalisées en 2011, 2012, 2013 et 2014

a. État des nominations de Premiers présidents

Depuis l'année 2011, 33 premiers présidents ont été nommés : 6 en 2011 et en 2012, 11 en 2013 dont un président du tribunal supérieur d'appel et 11 en 2014.

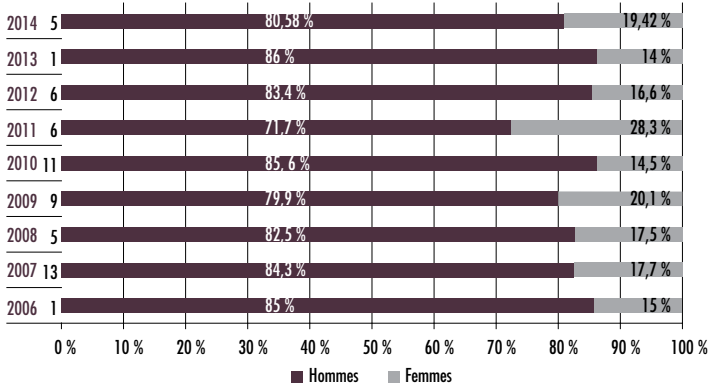
Si, entre 2006 et 2010, 14 % (13,79 %) des premiers présidents nommés sont des femmes, ce pourcentage est passé à 33 % pour la période 2011 – 2014.

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
2014	11	6
Total pour 2014	11	6
<i>Représentation en % pour 2014</i>		55 %
Total de 2011 à 2014	33	11
<i>Représentation en % de 2011 à 2014</i>		33 %

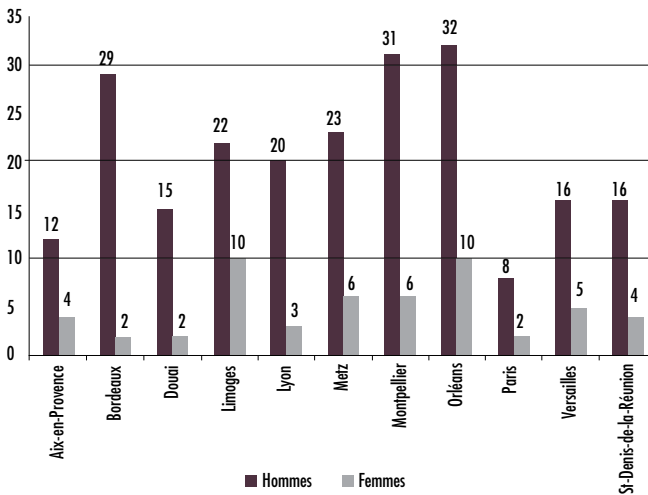
Les candidatures des femmes sont très sensiblement inférieures à celles des hommes pour l'emploi de Premier président de Cour d'appel. Ce constat explique, en partie seulement, la part minoritaire des femmes dans la haute hiérarchie judiciaire et a alimenté les travaux conduits par le Conseil sur la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

› Candidatures hommes/Femmes de 2006 à 2014

2006 à 2014 : représentation en % des candidatures de femme sur les postes de premier président



› Candidatures hommes/Femmes en 2014 (par cour d'appel)



En 2014, pour 11 premières présidences à pourvoir, 278 candidatures ont été enregistrées au total dont 224 candidatures présentées par des hommes et 54 par des femmes (est comptabilisé le nombre de candidatures, un magistrat pouvant s'être porté candidat sur plusieurs postes).

Pour procéder à la nomination de ces 11 premiers présidents, le Conseil a procédé à l'audition de 21 magistrats, dont 10 hommes et 11 femmes.

L'analyse des nominations intervenues au cours de l'année 2014 permet de dresser les constats suivants, pour ce qui concerne les premiers présidents :

- sur les 11 premiers présidents nommés (soit 11 chefs de juridiction), 5 sont des hommes ;
- sur les 11 premiers présidents nommés, 5 sont des hommes et 6 sont des femmes, alors qu'en 2013, 9 étaient des hommes et 1 était une femme (2011-2012, 12 premiers présidents avaient été nommés, dont 8 hommes et 4 femmes) ;
- sur ces 11 premiers présidents, 8 ont été nommés pour la première fois premier président, dont 4 hommes et 4 femmes ;
- 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 ; pour 2013, il est de 60 ans et huit mois, compris entre 57 et 64 ans ; il est pour 2014 de 58 ans, compris entre 53 et 61 ans ;
- l'âge moyen de nomination pour les hommes est de 56 ans (59 ans et 6 mois pour 2011-2012 et 60 ans et 6 mois pour 2013), compris entre 53 et 59 ans ;
- l'âge moyen de nomination pour les femmes est de 60 ans (La première présidente nommée en 2013 était âgée de 62 ans) ;
- sur les 11 premiers présidents nommés, 3 étaient déjà premiers présidents, 6 étaient présidents de tribunal de grande instance hors-hiérarchie et un était inspecteur général adjoint des services judiciaires ;
- aucun de ces 11 premiers présidents nommés n'a exercé de fonction au parquet ;
- en 2011, 2012, un seul de ces 12 premiers présidents avait exercé dans sa carrière des fonctions au parquet (procureur de la République) ;

b. – Nomination de Présidents

Le Conseil a procédé à la nomination de 41 présidents de tribunal de grande instance en 2014 (10 HH et 30 1er grade), au lieu de 40 en 2013, 34 en 2012 et 24 en 2011 (dont 22 pour l'actuel CSM). Depuis son entrée en fonction, le Conseil a procédé à la nomination de 139 présidents de tribunal de grande instance.

› Au cours de l'année 2014

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
2014	41	17
Total	310	97
Représentation en %		31,29%

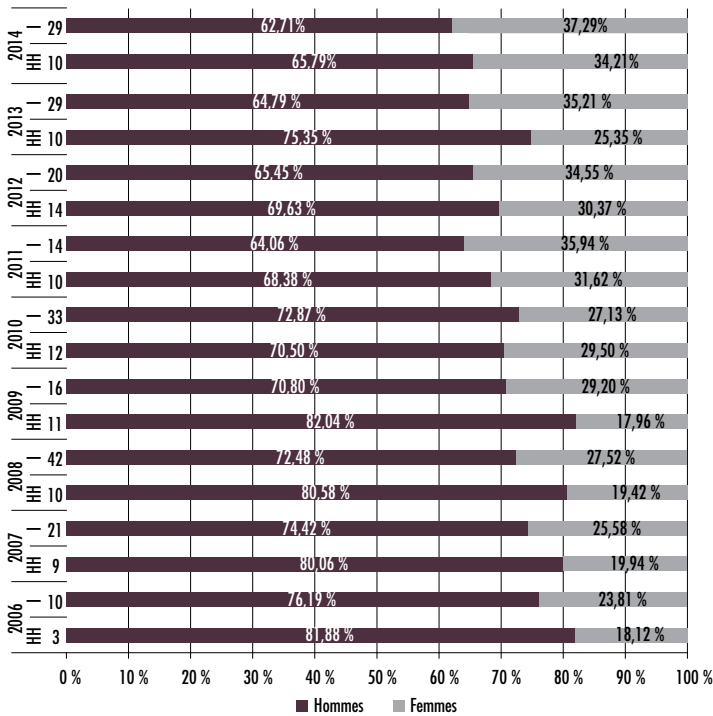
En 2014, 41,46% des présidents nommés sont des femmes alors que ce pourcentage était de 42,5 en 2013, de 38, 2 % en 2012 et de 33, 3 % en 2011.

La proportion de femmes nommées président est identique à celle de 2013 (17 présidentes nommées sur 40 présidents au total) ; le pourcentage des candidatures présentées par les femmes est en augmentation, mais reste très sensiblement inférieur à celui des hommes pour l'emploi de Président.

Deux pourcentages peuvent être relevés de manière particulière pour l'année 2014 :

- Parmi les magistrats nommés pour la première fois président d'un tribunal de grande instance hors-hiérarchie, 62, 5% de ces magistrats sont des femmes, alors que ce taux était de 37, 5 % en 2013 et 36% pour les années 2011 et 2012.
- Le pourcentage des femmes nommées pour la première fois président d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade est de 54 % en 2014, alors qu'il était de 68 % en 2013 et de 42 % pour les années 2011 et 2012.

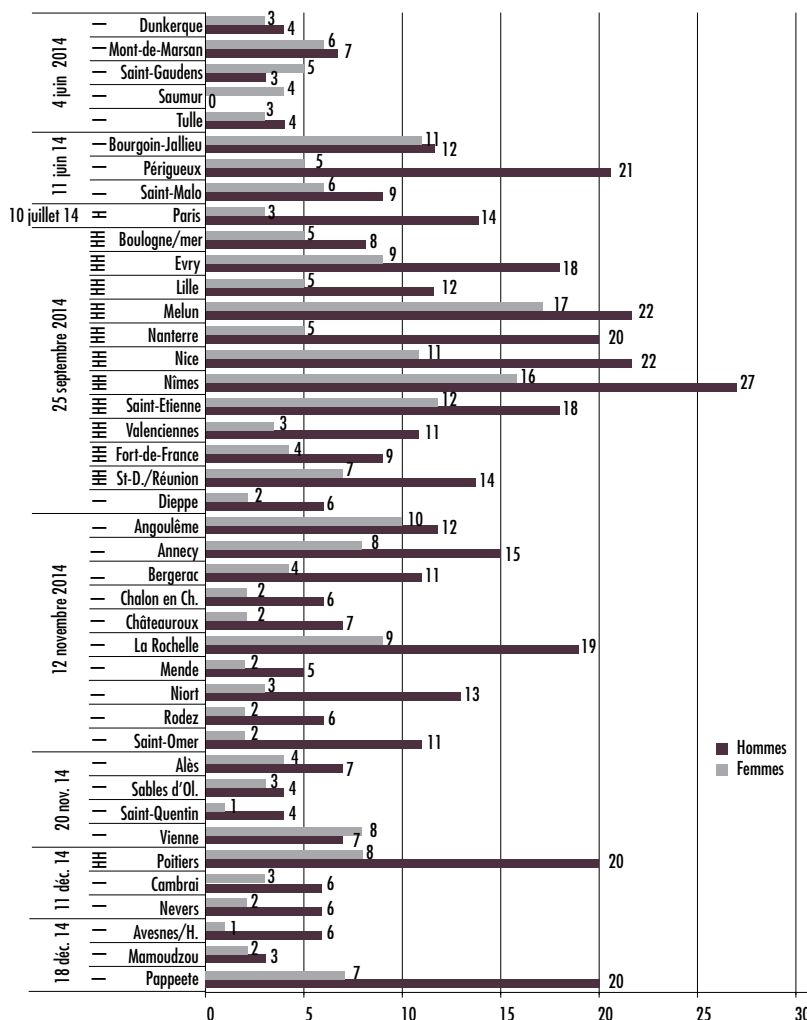
› 2006 à 2014 : évolution de la représentation en % des candidatures de femme sur les postes de président



› 2014 : Candidatures H/F sur les postes de président pourvus en HH et 1^{er} grade

Date du C S M	Grade	Poste pourvu	Candidatures	
			HO MMES	FEMMES
04 juin 2014	I	TGI Dunkerque	4	3
	I	TGI Mont-de-Marsan	7	6
	I	TGI Saint-Gaudens	3	5
	I	TGI Saumur	0	4
	I	TGI Tulle	4	3
11 juin 2014	I	TGI Bourgoin-Jallieu	12	11
	I	TGI Périgueux	21	5
	I	TGI Saint-Malo	9	6
10 juillet 2014	H	TGI Paris	14	3

Date du C S M	Grade	Poste pourvu	Candidatures	
25 septembre 2014	HH	TGI Boulogne-sur-Mer	8	5
	HH	TGI Évry	18	9
	HH	TGI Lille	12	5
	HH	TGI Melun	22	17
	HH	TGI Nanterre	20	5
	HH	TGI Nice	22	11
	HH	TGI Nîmes	27	16
	HH	TGI Saint Étienne	19	12
	HH	TGI Valenciennes	11	3
	HH	TGI Fort-de-France	9	4
	HH	TGI St-Denis-de-la-Réunion	14	7
	I	TGI Dieppe	6	2
12 novembre 2014	I	TGI Angoulême	12	10
	I	TGI Annecy	15	8
	I	TGI Bergerac	11	4
	I	TGI Chalon-en-Champagne	6	2
	I	TGI Châteauroux	7	2
	I	TGI La Rochelle	19	9
	I	TGI Mende	5	2
	I	TGI Niort	13	3
	I	TGI Rodez	6	2
	I	TGI Saint-Omer	11	2
20 novembre 2014	I	TGI Alès	7	4
	I	TGI Les Salbes-d'Olonne	4	3
	I	TGI Saint Quentin	4	1
	I	TGI Vienne	7	8
11 décembre 2014	HH	TGI Poitiers	20	8
	I	TGI Cambrai	6	3
	I	TGI Nevers	6	2
18 décembre 2014	I	TGI Avesnes-sur-Helpe	6	1
	I	TGI Mamoudzou	3	2
	I	T P I Pappeete	20	7



L'analyse des nominations intervenues au cours de l'année 2014 permet de dresser les constats suivants :

Pour les postes de président hors-hiérarchie

– Pour 2014, sur les 13 présidents nommés, 7 sont des hommes et 6 sont 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 321 magistrats dont 216 hommes et 105 femmes.

Sur les 10 présidents d'un tribunal de grande instance nommés en 2013, 7 étaient des hommes et 3 des femmes. Sur les 23 nominations effectuées en 2011 et 2012, 15 étaient des hommes et 8 des femmes.

– Pour 2014, sur 13 présidents nommés, 8 ont été nommés pour la première fois à la fonction de président d'un tribunal de grande instance hors-hiérarchie, dont 3 hommes et 5 femmes.

En 2013, sur ces 10 présidents, 8 ont été nommés pour la première fois à la fonction de président d'un tribunal de grande instance hors-hiérarchie, dont 5 hommes et 3 femmes. Sur les 23 nominations effectuées en 2011 et 2012, 19 avaient été nommés pour la première fois, dont 7 femmes.

– En 2014, 62,5% des magistrats nommés pour la première fois président d'un tribunal de grande instance hors-hiérarchie sont des femmes, alors que ce taux était de 37,5% en 2013 et 36% pour les années 2011 et 2012.

– L'âge moyen de nomination pour la première fois au poste de président hors-hiérarchie en 2014 est de 54 ans, compris entre 52 et 58 ans.

– L'âge moyen de nomination à un poste de président hors-hiérarchie est de 54 ans et 4 mois, compris entre 51 ans et 59 ans. Pour les hommes, l'âge moyen est de 54 ans, compris entre 51 et 59 ans, alors qu'il était de 56 ans compris entre 53 et 59 ans en 2013 et 55 ans, compris entre 48 et 62 ans pour les années 2011 et 2012. Pour les femmes, l'âge moyen est de 55 ans, compris entre 52 et 58 ans, alors qu'il était de 55 ans et 3 mois, compris entre 53 et 57 ans en 2013 et 56 ans et 9 mois, compris entre 54 et 59 ans pour les années 2011 et 2012.

– Sur les 13 présidents de tribunal de grande instance hors-hiérarchie ainsi nommés en 2014 :

- 5 étaient présidents TGI HH
- 6 étaient présidents de TGI 1^{er} grade
- 1 premier vice-président adjoint
- 1 conseiller de cour d'appel
- 2 magistrats sur les 13 présidents nommés n'étaient pas président au moment de leur nomination et n'avaient jamais exercé de fonctions de président, (deux femmes, respectivement première vice-présidente adjointe et conseillère de cour d'appel)
- Aucun de ces magistrats n'avait exercé au cours de sa carrière les fonctions de procureur de la République.

Pour les postes de président du 1^{er} grade

– Pour 2014, sur les 28 présidents d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade nommés, 17 sont des hommes et 11 sont 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 45 magistrats dont 27 hommes et 18 femmes (contre 53 magistrats auditionnés dont 32 hommes et 21 femmes en 2013).

Sur les 30 présidents d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade nommés en 2013, 16 étaient des hommes et 14 étaient des femmes. Sur les 33 nominations effectuées en 2011 et 2012, 21 étaient des hommes et 12 des femmes.

– Pour 2014, sur les 28 présidents, 19 ont été nommés pour la première fois à la fonction de président d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade, dont 9 hommes et 10 femmes.

En 2013, sur 30 magistrats nommés à la fonction de président d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade, 19 l'avaient été pour la première fois, dont 6 hommes et 13 femmes. Sur les 33 nominations effectuées en 2011 et 2012, 26 avaient été nommés pour la première fois, dont 11 femmes.

– Pour 2014, le taux de magistrats nommés pour la première fois président d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade est de 53%.

Le pourcentage des femmes nommées pour la première fois président d'un tribunal de grande instance du 1^{er} grade est de 54 % en 2014, alors qu'il était de 68 % en 2013 et de 42 % pour les années 2011 et 2012.

– L'âge moyen de nomination pour la première fois au poste de président du 1^{er} grade est de 48 ans et 7 mois, compris entre 35 et 62 ans.

– L'âge moyen de nomination est de 48 ans et mois, compris entre 35 ans et 62 ans (contre 50 ans, compris entre 42 ans et 63 ans en 2013). Pour les hommes, l'âge moyen est de 48 ans et 6 mois, compris entre 35 et 57 ans (contre 51 ans et 5 mois, compris entre 44 et 63 ans en 2013 et, 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 49 ans et 4 mois, compris entre 38 et 62 ans (contre 48 ans et 6 mois, compris entre 42 et 56 ans en 2013 et alors qu'il était de 50 ans et 3 mois, compris entre 40 et 60 ans pour les années 2011 et 2012.

Sur les 28 présidents ainsi nommés :

- 8 étaient déjà président : 7 hommes et 1 femme
- 2 étaient conseiller de cour d'appel

- 4 étaient conseiller chargé des fonctions de secrétaire général
- 2 étaient premier vice-président
- 8 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 juge au tribunal d'instance

c. – Nomination de magistrats du siège à la Cour de cassation

Lors de sa séance du 26 juin 2014, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination du Premier président de la Cour de cassation.

État des candidatures aux fonctions de :

Premier Président

2014	
H	F
2	4

Président de Chambre

› État des nominations

	Présidents de chambre nommés	Présidentes de chambre nommées
	(H-F)	
2011	2	0
2012	2	1
2013	0	0
2014	5	2
Total	9	3
Représentation en %		33,3 %

› Candidatures

2011		2012		2013		2014	
H	F	H	F	H	F	H	F
16	8	15	11	0	0	12	14

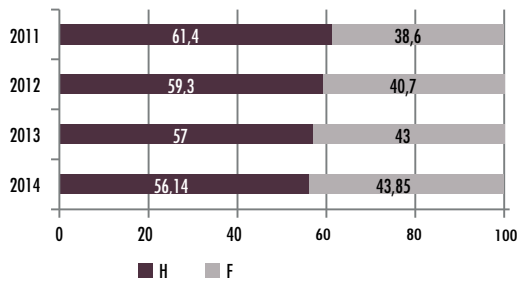
Conseiller

› États des nominations

	Conseillers nommés	Conseillères nommées
	(H-F)	
2011	15	6
2012	14	8
2013	18	9
2014	11	9

› Candidatures

2011		2012		2013		2014	
H	F	H	F	H	F	H	F
218	137	219	150	281	212	105	82



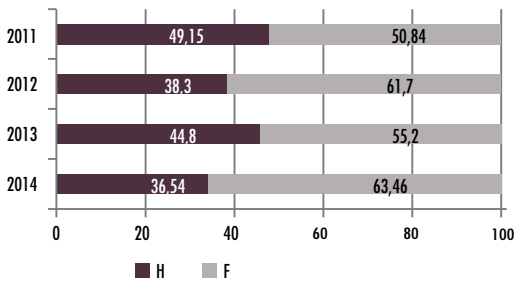
Conseiller référendaire

› État des nominations

	Conseillers référendaires (H-F)	Conseillères référendaires
2011	14	11
2012	12	9
2013	10	7
2014	7	3
Total	43	30

› Candidatures

2011		2012		2013		2014	
H	F	H	F	H	F	H	F
70	114	56	69	19	33	58	60



S'agissant de la nomination des conseillers référendaires à la Cour de cassation le Conseil regrette la modification apportée au 4^e alinéa de l'article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 par la loi n° 2012-208 du 13 février 2012 prévoyant que les emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation sont pourvus par la nomination d'un magistrat du 1^{er} grade ayant exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général pendant au moins huit ans, non plus à raison d'un sur quatre, mais à raison d'un sur six. Compte tenu de cette restriction de la priorité d'accès à la Cour de cassation pour les anciens référendaires, le Conseil souligne que rien ne leur interdit de postuler puis d'être nommé sur des emplois hors hiérarchie des cours et tribunaux avant de présenter une candidature pour les fonctions de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation.

› Effectifs hommes / femmes par fonctions siège-parquet à la Cour de cassation au 1^{er} janvier 2015

janv-15	Femmes	Hommes	Total
Magistrats du siège			
Premier président		1	1
Présidents de chambre	3	3	6
Conseillers	53	61	114
Conseillers en service extraordinaire	4	6	10
Secrétaire général		1	1
Conseillers référendaires	48	25	73
Auditeurs	8	4	12
Total siège	116	101	217

janv-15	Femmes	Hommes	Total
Magistrats du parquet			
Procureur général		1	1
Premiers avocats généraux	1	6	7
Avocats généraux	9	32	41
Avocats généraux en service extraordinaire	1		1
Secrétaire général			0
Avocats généraux référendaires	3	4	7
Total Parquet	14	43	57

› Répartition hommes/femmes magistrats du siège – Année 2011 - 2015

Magistrats du siège			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	116	101	217
2012	99	113	212
2013	108	115	223
2014	108	105	213
2015	116	101	217

› Répartition hommes/femmes magistrats du parquet – Années 2011 - 2015

Magistrats du Parquet			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	9	43	52
2012	8	37	45
2013	13	42	55
2014	10	44	54
2015	14	43	57

› Répartition hommes/femmes fonctions siège – Années 2011 – 2015 – par fonction

Président de chambre			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	2	5	7
2012	0	6	6
2013	1	6	7
2014	1	5	6
2015	3	3	6

Conseiller			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	43	74	117
2012	43	71	114
2013	46	69	115
2014	48	64	112
2015	53	61	114

Conseiller référendaire			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	46	24	70
2012	48	22	70
2013	49	26	75
2014	48	23	71
2015	48	25	73

Auditeur			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	6	7	13
2012	5	6	11
2013	9	7	16
2014	8	6	14
2015	8	4	12

› Répartition hommes/femmes fonctions parquet – Années 2011 – 2015 – par fonctions

Premier avocat général			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	1	4	5
2012	0	3	3
2013	0	5	5
2014	0	5	5
2015	1	6	7

Avocat général			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	5	32	37
2012	5	28	33
2013	9	31	40
2014	6	33	39
2015	9	32	41

Avocat général référendaire			
Années	Femmes	Hommes	Total
2011	2	4	6
2012	2	4	6
2013	3	4	7
2014	3	4	7
2015	3	4	7

/ 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. L'exigence de l'avis conforme a été rappelé par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 93-337 DC du 27 janvier 1994 (considérant 13).

– 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. Depuis 2008, les Gardes des sceaux se sont engagés publiquement à suivre l'ensemble des avis du Conseil. Le 31 juillet 2012, la garde des Sceaux a, par circulaire adressée à l'ensemble des magistrats, confirmé qu'elle ne passerait 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), 2012 et 2013, 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 2014 par le Conseil ont été suivis par la garde des Sceaux, qui s'était publiquement engagée en ce sens.

Au terme de la présente mandature, et en référence à l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, les membres du CSM Siège préconisent de réfléchir à l'extension de cette pratique au CSM Siège.

En effet, dans une décision n° 346569 du 29 octobre 2013, le Conseil d'État a précisé les pouvoirs d'instruction du juge 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 ; que 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 ; qu'il n'y a donc pas lieu, contrairement à ce que demande le requérant, d'écarter 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 de l'avis non-conforme.

En pratique, à l'occasion de l'émission d'un avis non-conforme ou d'un avis défavorable, sont conservés dans les procès-verbaux de réunion établis par le secrétaire général du Conseil l'ensemble des motifs ayant conduit à cet avis.

Alors que les conclusions tendant à l'annulation d'un avis négatif 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 la décision du 29 octobre 2013, la contestation directe d'un avis négatif du Conseil 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 déferés 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, Mme Mocko, 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). Cette décision n'apparaît pas avoir d'incidence sur l'étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Aussi, les membres du Conseil préconisent-ils en référence à l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, de réfléchir à l'application au sein de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège du principe de la motivation des avis non-conformes, retranscrite dans un document adressé au magistrat concerné, mais qui ne figure pas au dossier professionnel de l'intéressé (recommandation n° 9)

Sous-Section 1

UNE ACTIVITÉ EN LÉGÈRE BAISSÉ

Les statistiques pour l'année 2014 révèlent une légère baisse, en matière de nominations de magistrats, du nombre de saisines du garde des Sceaux.

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

Au cours de l'année 2014, les deux formations du Conseil ont examiné 2054 propositions de nominations du garde des Sceaux contre 2185 en 2013, de 2365 en 2012 et 2014 en 2011.

Cette différence s'explique particulièrement par le nombre de propositions de nomination concernant les juges de proximité, de 457 en 2012, de 288 en 2013 et de 318 en 2014.

› Nominations de magistrats (période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014)

CSM « propositions siège »	SAISINES POUR AVIS		TOTAL
	CSM siège	CSM parquet	
75 (dont décharges)	1767 (dont 318 juges de proximité)	719	2561

Le CSM siège a examiné 1449 propositions en 2014, 1066 en 2013 (sans les juges de proximité), contre 1238 en 2012 et 1233 en 2011.

Pour sa part, le CSM parquet a examiné 719 propositions en 2014 (contre 614 en 2013, 630 en 2012 et 577 en 2011).

› Activité de la formation du siège (CSM siège)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Projets de nomination examinés par le Conseil	1 294	1 290	1 129	1 278	1 347	1 233	1 238	1 283	1 449
Observations	683	707	626	964	638	527	312	583	522
Avis conformes	1 235	1 227	1 081	1 230	1 279	1 187	1 162	1 239	1 403
Avis non conformes	26	32	27	25	37	22	41	20	13
Retraits	21	22	7	13	7	17	25	20	20
Désistements	12	9	14	10	22	13	10	9	11
Décisions d'incompétence	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sursis à avis	12	9	14	10	22	6	10	4	13

› Activité de la formation du parquet (CSM parquet)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de propositions	560	576	592	655	614	577	630	614	719
Observations	158	232	257	172	194	145	145	220*	308

Avis favorables <i>dont : décharges</i>	538 0	555 0	578 0	633 1	597 1	550 1	588 0	585 3	692 2
Avis défavorables	10	14	6	13	6	9	17	15	9
Retraits <i>dont désistements</i>	8 4	4 3	3 5	4 5	5 6	9 0	19 6	8 6	9 4
Sursis à avis	0	0	0	0	0	9	6	6	9
Nombre de « passé autre »	9	9	0	0	0	0	0	0	0
Réceptions de candidats	32	30	52	69	36	47	62	45	75

› Nombre observations (CSM siège) 2011-2014

Observations	Nombre observations
2011	527
2012	312
2013	583
2014	522
Total	1944

› Nombre observations (CSM parquet) 2011-2014

Observations	Nombre
2011	145
2012	145
2013	220
2014	308
Total	818

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 de l'ordre du jour

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 2014, le délai moyen d'examen d'une proposition de nomination a été, pour le CSM siège, de 49 jours contre 53 jours en 2013 (56 jours en 2012) et, pour le CSM parquet de 43 jours contre 26 jours en 2013 (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.

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 2014 une cible de 60 jours.

Sous-section 2

GÉNÉRALISATION DES PROCÉDURES DE TRANSPARENCE

Dans son rapport d'activité pour l'année 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 (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 (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 déjà relevé dans ses précédents rapports d'activité pour les années 2012 et 2013, cette avancée, qui doit être saluée, devra être transcrite dans l'ordonnance statutaire.

– L'accès au dossier administratif de tous les magistrats s'étant portés 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 des 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. 79 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 généralisé 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 (*cf. infra* sur le dialogue entre le CSM et la DSJ).

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 2014 à l'audition de 75 magistrats (45 en 2013) ayant fait l'objet d'une proposition de nomination, il a, en outre, entendu 26 (19 en 2013) magistrats ayant formulé des observations.

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

Auditions	Magistrats proposés	Magistrats ayant formulé des observations
2011	40	11
2012	62	22
2013	45	19
2014	75	26
Total	222	78

Sous-section 3

LE DIALOGUE AVEC LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES

Au cours de l'année 2014, la qualité du dialogue entre la Direction des services judiciaires et les formations du Conseil supérieur de la magistrature s'est maintenue dans des conditions particulièrement satisfaisantes, notamment à l'occasion de l'exercice par la garde des Sceaux de son pouvoir de proposition.

A. – Le dialogue entre la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature 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 a été détaillé précédemment (section 2 «le fonctionnement des formations» p. 36).

– L'articulation des calendriers de proposition

Déjà évoqué à l'occasion de l'examen du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature (voir *infra* p. 40), ce dialogue s'inscrit dans la perspective d'assurer la meilleure articulation possible entre les pouvoirs de proposition, du CSM siège et du garde des Sceaux. L'effort engagé en 2012 s'est poursuivi au cours de l'année 2014.

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 du fait des nominations notamment de conseiller ou de conseiller référendaire.

C'est ainsi qu'un effort tout particulier est effectué depuis 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 la plus prochaine transparence, notamment du fait des propositions de nomination de conseiller à la Cour de cassation.

– L'avancement du calendrier

La question de l'avancement du calendrier a été posée notamment dans le rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 65) et dans celui pour l'année 2013, p. 67).

Cette question demeure d'actualité, de manière particulière, pour les trois circulaires dites de transparence, paraissant autour des 1^{er} novembre, 1^{er} mars et 15 juin.

Au cours des missions effectuées par le Conseil, il ressort de manière persistante que la transparence diffusée en juin crée 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 pour une prise de fonction en septembre. Ce dernier aspect est amplifié pour les nominations outre-mer.

Des informations recueillies en fin d'année 2014, il semblerait que la DSJ devrait publier la transparence de printemps en mars 2015 et ne procéder qu'à quelques propositions de nomination en juin.

Le CSM ne peut que saluer cette intention, qui permettrait de renforcer le bon fonctionnement des juridictions.

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 (p. 64 et s.). Il s'est renforcé en 2012 et en 2013 et a connu un haut niveau de qualité en 2014.

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 2014. 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 justifient 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. Ceci 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 vœux un renforcement du dialogue entre le CSM et la Direction des services judiciaires sur la dimension budgétaire et la localisation des emplois en ce qu'elles conditionnent

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.

Le CSM constate toutefois que cette communication n'a pas eu lieu au cours de l'année 2014. Le Conseil préconise qu'elle puisse l'être de manière systématique :

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 président de juridiction en fonction (voir *infra* p. 40 et s.).

– Au cours de la procédure d'examen des propositions : se poursuit la pratique antérieure consistant, pour les deux formations du Conseil, à informer 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 DSJ, les formations du Conseil ont été amenées à reconsidérer 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 DSJ souhaite, sur des propositions de nomination pour lesquelles des avis non-conformes ou défavorables sont envisagées, faire part 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.

Traduction de la meilleure qualité du dialogue en amont, le nombre des avis non-conformes, 13 en 2014, a fortement diminué : il était de 20 en 2013, 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, 1283 en 2013 et 1449 en 2014), il est aussi symptomatique de la qualité du dialogue entre le CSM et la DSJ.

Le nombre des avis défavorables, 9 en 2014, a également sensiblement diminué : il était de 15 en 2013, 17 en 2012 et 9 en 2011.

B. – Les autres instruments formels du dialogue : recommandation, signalement, 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 la DSJ et le CSM, la procédure d'examen des propositions de nomination permet 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 honore ces recommandations avec un taux qui est proche de 100 % pour le CSM siège.

Au 31 décembre 2014, le nombre des recommandations émises se déclinait de la manière suivante :

› – pour les recommandations émises par le CSM Siège

Recommandations	Nombre	Suivi par la DSJ
2011	41	41
2012	13	13
2013	24	24
2014	17	14
Total	95	92

› – pour les recommandations émises par le CSM parquet

Recommandations	Nombre	Suivi par la DSJ
2011	13	11
2012	16	15
2013	19	13
2014	11	5
Total	59	44

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.

Le niveau très élevé de prise en compte des recommandations du CSM atteste de la qualité du dialogue établi entre le Ministère et le Conseil supérieur de la magistrature.

Il donne tout son sens à la formation et observations pour les magistrats et au rôle du Conseil.

La baisse des recommandations de 2013 à 2014, de 24 à 17 pour le CSM Siège et de 19 à 11 pour le CSM Parquet, est à mettre en corrélation avec la baisse des avis non-conformes et des avis défavorables présentée ci-dessus. Ces chiffres démontrent une meilleure connaissance réciproque des pratiques et des critères mis en œuvre et une très bonne qualité du dialogue.

* 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 personnelle de magistrats qui, sans justifier une recommandation, mérite néanmoins d'être prise en compte (problème de santé, rapprochement des conjoints). 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 31 décembre 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
2014	19	11
Total	67	49

– pour les signalements émis par le CSM parquet

Signalements	Nombre	Suivi par la DSJ
2011	0	
2012	7	5
2013	6	5
2014	6	2
Total	19	12

* Le sursis à avis

Au cours de l'année 2014, le CSM siège a émis 13 sursis à avis (3 en 2013) et le CSM parquet 9 (6 en 2013).

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 autre 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 déposée par un justiciable prise par la commission d'admission des requêtes.

Pour l'année 2014, 10 des 13 sursis à avis au siège et 6 des 9 sursis à avis au parquet procèdent d'un report de l'examen des propositions de nomination.

› Sursis à avis CSM siège 2011 – 2014

Sursis à avis	Nombre
2011	6
2012	10
2013	4
2014	13
Total	33

› Sursis à avis CSM parquet 2011 – 2014

Sursis à avis	Nombre
2011	9
2012	6
2013	6
2014	9
Total	30

* 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.»

Jusque 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 2014, le nombre des retraits est de 20 pour le siège (contre 18 en 2013 et 25 en 2012) et à 9 pour le parquet (contre 8 en 2013 et 19 en 2012).

En 2014, 11 des 20 retraits sont la conséquence d'un désistement du magistrat du siège et 4 sur 9 retraits du parquet.

Sous-section 4

L'INFORMATION DU CONSEIL

Au terme de son mandat, le CSM ressent la nécessité de renforcer sa connaissance sur la situation des juridictions. Elle est aujourd'hui assurée notamment par la transmission des rapports de fonctionnement réalisés par les services de l'Inspection générale des services judiciaires.

Pour assurer une meilleure information du CSM sur la situation et les problématiques particulières concernant les juridictions, les membres du CSM préconisent à droit constitutionnel constant que les chefs de Cour soient reçus par les formations compétentes du Conseil, afin de présenter les besoins de leurs juridictions, en dehors de tout aspect nominatif :

- Recevoir périodiquement les chefs de cour d'être pour qu'ils puissent présenter aux formations compétentes du Conseil les besoins de leur ressort, en dehors de tout aspect nominatif (recommandation n° 4).

/ Section 5 LE CONTENU DES AVIS EN 2014

Sous-section 1

LES CRITÈRES DÉFINIS PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Les deux formations du Conseil ont maintenu en 2014 l'application des critères détaillés dans les rapports d'activité 2011, 2012 et 2013.

Ces critères sont justifiés par les impératifs de bonne administration de la justice et par les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Toutefois, les formations ont su apporter des infléchissements à ces critères et y déroger lorsque la situation individuelle du magistrat ou les impératifs de bonne administration de la justice le justifiaient.

Le dialogue avec la Direction des services judiciaires et la pratique des observations permettent d'appréhender les propositions de nomination en prenant en considération la situation des magistrats concernés, de même que celle des juridictions.

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

1. Adéquation à la fonction par l'appréciation 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 son avis sur les fonctions que la magistrat pourrait, dans l'avenir, exercer. Il est essentiel sur ce point 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'encadrement ou pour des fonctions d'expertise (pour des nominations à la Cour de cassation le cas échéant).

Le CSM, au terme de la présente mandature, s'interroge sur la portée de certaines évaluations. C'est ainsi qu'à droit constitutionnel constant, les membres du Conseil émettent la présente recommandation :

Lancer, en interne et en lien avec le RECJ, un chantier de réflexion sur la finalité et les modalités d'élaboration des évaluations de l'ensemble des magistrats. Rédigées en termes fréquemment sibyllins, elles éclairent en définitive assez peu les réelles qualités professionnelles des magistrats. Elles doivent être repensées comme élément fondamental de l'évolution professionnelle des magistrats, incitant notamment les chefs de juridiction à développer des dialogues réguliers avec les magistrats évalués, et donnant à cette occasion des orientations concrètes à leur carrière. Pour que les évaluations deviennent les supports pertinents et efficaces de l'activité de nomination du Conseil, elles doivent être enrichies par un élargissement des regards sur le parcours d'un magistrat et sur le contexte du service dans lequel il exerce (recommandation n° 5).

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.

Sur la question de l'adaptation des profils des magistrats aux besoins des juridictions, la conférence des premiers présidents a fait part au CSM en décembre 2014 de son souhait d'une gestion plus profilée, en faisant prévaloir les besoins de la juridiction, au regard par exemple de l'ancienneté.

Le CSM, dans sa jurisprudence actuelle, n'est pas défavorable à la prise en compte, là où elle est justifiée, d'un «profilage», au regard des contraintes des juridictions. Mais il est très attaché au respect du «juge naturel» et refuse au nom du principe d'égalité que les choix des magistrats soient effectués par les chefs de cour eux-mêmes. Aussi, le CSM, dans ces hypothèses, procède en tout état de cause au contrôle de la proposition, au regard des autres magistrats ayant présenté des observations.

Pour aller dans le sens des souhaits exprimés par les premiers présidents, le CSM a demandé à la DSJ de préciser les spécificités attendues notamment pour les postes de présidents de chambre de cour d'appel.

Sur un autre point, la pratique de la Direction des services judiciaires tendant à diffuser des profils de poste est à renforcer car elle permet d'assurer la transparence sur les qualités recherchées

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 «détaillée», qui permet de situer la proposition au regard de l'ensemble des candidatures exprimées.

Le Conseil ne procède pas à une analyse qui prend 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 qui se trouvent justifiés par la qualité supérieure du dossier administratif, l'aptitude spécifique pour l'exercice d'une fonction ou par une situation particulière d'ordre personnel.

De manière générale, les formations du Conseil s'assurent que le magistrat proposé pourra exercer ses fonctions au moins pendant deux ans.

De manière particulière, les formations du Conseil tiennent compte de l'ancienneté globale du magistrat, et non, seulement, de l'ancienneté au premier grade, notamment pour les magistrats n'ayant pas bénéficié des effets de la réforme introduite par la loi organique du 25 juin 2001.

3. Mobilités géographique et fonctionnelle

Au cours de l'année 2014, les formations du Conseil supérieur de la magistrature ont veillé à appliquer de manière raisonnée les exigences de mobilité géographique et fonctionnelle.

La raison d'être de la mobilité géographique 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 avec qui il pourrait être en relation. Cette dimension prend une importance particulière à l'occasion des débats sur les conflits d'intérêts. Le Conseil est particulièrement vigilant sur cet aspect, tout en accordant de larges dérogations à cette exigence 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 l'âge du magistrat ou à des motifs d'ordre personnel ou médical.

La mobilité fonctionnelle permet au magistrat d'élargir le champ de ses compétences professionnelles et d'éviter les inconvénients majeurs à long terme 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 certaine appropriation de certaines fonctions.

Le Conseil tient à rappeler que ces exigences de mobilité trouvent dans tous les cas leur justification dans la garantie de l'impartialité objective du magistrat. Les dérogations qui sont apportées à ces exigences veillent à ce que cette garantie soit à chaque fois respectée.

Des dérogations à la mobilité géographique ont pu être apportées, justifiées par l'importance du nombre de magistrats au sein de la Cour

*** Pour le siège**

- Un juge de l'application des peines au TGI Bobigny, en qualité de vice-président au TGI Bobigny ;
- un juge au TGI du Havre en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au TGI du Havre ;
- un vice-président au TGI de Lille, en qualité de premier vice-président adjoint au TGI de Lille.

*** Pour le parquet**

- Un substitut du procureur général près la cour d'appel de Paris, en qualité d'avocat général près la cour d'appel de Paris ;
- un substitut du procureur de la République près le TGI de Strasbourg, en qualité de vice-procureur de la République près le TGI de Strasbourg ;
- un substitut du procureur de la République près le TGI de Nancy, en qualité de vice-procureur de la République près le TGI de Nancy ;
- cinq substituts du procureur de la République près le TGI de Paris, en qualité de vice-procureurs de la République près le TGI de Paris ;

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

*** Pour le siège**

- Un juge d'instruction au TGI de Marseille en qualité de vice-président chargé du secrétariat général du TGI de Marseille ;
- un conseiller chargé du secrétariat général de la cour d'appel de Limoges, en qualité de conseiller à la cour d'appel de Limoges ;
- un vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au TGI de Pontoise, en qualité de vice-président chargé d'un secrétariat général au TGI de Pontoise.

*** Pour le parquet**

- Un avocat général près la cour d'appel de Paris en qualité de procureur de la République financier ;
- un vice-procureur près le TGI de Paris, en qualité de premier vice-procureur financier ;
- un substitut près le TGI de Paris, en qualité de substitut financier ;
- un substitut près le TGI de Laval, en qualité de vice-procureur près le TGI de Laval ;
- un substitut du procureur de la République près le TGI de Colmar, en qualité de vice-procureur de la République près le TGI de Colmar ;
- un substitut du procureur de la République près le TGI de Perpignan, en qualité de vice-procureur de la République près le TGI de Perpignan ;
- un substitut du procureur de la République près le TGI de La Rochelle, en qualité de vice-procureur de la République près le TGI de La Rochelle.

La question du « régionalisme »

Les formations du Conseil ont rappelé l'importance de limiter, autant que possible, le « régionalisme », lorsque les desiderata des magistrats permettent de réaliser une mobilité géographique plus large.

Les formations ont pu observer que dans certains cas, malgré la diversité géographique des desiderata d'un magistrat, pouvait être privilégiée par la Direction des services judiciaires une proposition de nomination dans la même région.

Si le CSM siège a accepté des nominations de type régional, elle s'attache à ce que dans ces hypothèses une mobilité fonctionnelle soit assurée :

- un vice-procureur près le TGI d'Avignon en qualité de vice-président au TGI de Carpentras ;
- un conseiller à la cour d'appel de Nîmes, en qualité de vice-président au TGI de Nîmes ;
- un juge des enfants au TGI d'Amiens, en qualité de juge au TGI Amiens.

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 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) et dans son rapport pour l'année 2013 (p. 88), sur les inconvénients majeurs d'une trop grande spécialisation (voir *infra*).

Le Conseil avait indiqué en 2012 qu'il envisagerait 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.

Le CSM siège a émis un avis conforme sur les propositions de nommer :

- un vice-président chargé de l'instruction au TGI Bordeaux en qualité de premier vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction au TGI Lille ;
- un vice-président chargé de l'instruction au TGI Fort De France en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction au TGI Marseille ;
- un juge des enfants au TGI de Lille, en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au TGI de Valenciennes ;
- un juge des enfants au TGI de Narbonne, en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au TGI de Perpignan ;
- un vice-président chargé des fonctions de l'instruction au TGI de Dijon, en qualité de vice-président chargé de l'instruction au TGI de Lyon ;
- un juge des enfants au TGI de Pontoise en qualité de juge des enfants du TGI de Bobigny ;

- un vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au TGI de Beziers, en qualité de VP chargé des fonctions de juge des enfants au TGI de Montpellier.

La décharge des fonctions

La formation du siège constate que, 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 rappelle que le magistrat doit expressément demander à être déchargé de ces fonctions, la demande de décharge étant de droit.

4. Impératifs de bonne administration de la Justice

Le Conseil a déjà rappelé dans ses précédents rapports que s'il n'a pas en charge la gestion des cours et des tribunaux, il tient compte prioritairement dans ses décisions des exigences du bon fonctionnement de l'institution judiciaire. À cet égard, il examine les propositions au regard des circulaires 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.

En outre, le CSM a réaffirmé son attachement :

- à la règle des 2 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 pour des raisons d'ordre familial et personnel par le CSM siège.

– à la règle « outre-mer sur outre-mer ne vaut » : le Conseil rappelle que 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 sa décision précitée n° 346569 du 29 octobre 2013 a jugé que « 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 2014, le CSM parquet a donné un avis favorable sur la proposition de nommer un avocat général près la cour d'appel de Fort de France, en qualité de procureur général près la cour d'appel de Cayenne

Sur la question de la règle des 3 ans

La Direction des services judiciaires a fait valoir au Conseil supérieur de la magistrature son souhait de mettre en œuvre la règle dite des 3 ans pour les magistrats exerçant des fonctions hors hiérarchie.

Le CSM n'a pas, en l'état validé cette règle.

D'ailleurs, le CSM Siège, à l'occasion de l'examen de propositions de nomination, ne s'est pas interdit de prendre en considération les observations d'un magistrat, président de chambre, n'ayant pas 3 ans d'exercice.

La Direction des services judiciaires a indiqué, de même exiger pour les auditeurs de Justice, avant une mutation, 3 années d'exercice dans les fonctions.

Les formations du Conseil ont admis l'application de ce critère, dès lors qu'il avait clairement annoncé par anticipation aux intéressés et qu'il répond à l'intérêt du service, à savoir limiter l'impact dans les juridictions du Nord et de l'Est une rotation très élevée des jeunes magistrats sortis d'école à l'issue de leur premier poste. En outre, le CSM conserve la faculté d'y déroger pour tenir compte de situations particulières.

5. L'impartialité objective

Dans son rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 81), le CSM avait indiqué avoir émis un avis non-conforme sur la proposition de nommer vice-président dans un tribunal de grande instance un magistrat ayant exercé les fonctions de substitut du procureur général près la cour d'appel de la même ville moins de cinq ans auparavant.

Le CSM siège souligne à cet égard qu'à l'occasion de l'examen de la transparence du 28 octobre 2014 il n'a pas adopté un critère fixe de 5 années, auquel il ne serait pas possible de déroger. Le Conseil de procède à une appréciation au cas par cas, en fonction des fonctions exercés et envisagées. C'est ainsi qu'au cours de l'année 2014, le CSM Siège a émis un avis non-conforme sur la proposition de nommer un magistrat en qualité de président de chambre dans une cour d'appel où il avait, deux années auparavant, exercé les fonctions de substitut général.

Le CSM Parquet a été amené à émettre un avis non conforme au regard du principe de l'impartialité objective (voir supra p. 93).

Sous-section 2

LES AVIS NON-CONFORMES RENDUS PAR LE CSM SIÈGE EN 2014

Le tableau ci-dessous détaille le contenu et le sens des avis émis en 2014 par le Conseil.

A. – Les avis non-conformes

Les 13 avis non-conformes sont liés à :

1° l'ancienneté moindre que celle de magistrats plus anciens ayant des dossiers équivalents ou avec de meilleures évaluations

Sept 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. :

- sur la proposition de nommer un vice-président placé auprès d'un premier président de cour d'appel : le CSM a émis un avis non-conforme, au regard de deux magistrats ayant présenté des observations, ayant plus d'ancienneté et disposant d'évaluations équivalentes ;
- sur la proposition de nommer deux présidents de chambre dans une cour d'appel : le CSM constate que des magistrats, ayant présenté des observations, disposent d'une ancienneté plus importante, de même que de meilleures évaluations ;
- sur la proposition de nommer un président de chambre dans une cour d'appel : le CSM constate qu'un magistrat ayant présenté des observations, s'il dispose d'évaluations équivalentes, présente une ancienneté plus importante ;
- sur la proposition de nommer un premier vice-président dans un TGI : le CSM constate qu'un magistrat ayant présenté des observations présente une ancienneté plus importante ;
- sur la proposition de nommer un vice-président au tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance : le CSM constate qu'un magistrat ayant présenté des observations, présente plus d'ancienneté, de même qu'une mobilité supérieure ;
- sur la proposition de nommer un conseiller de cour d'appel : le CSM constate que le magistrat fait l'objet d'observations de la part de six magistrats disposant d'une plus grande ancienneté, aux évaluations équivalentes.

2° l'aptitude générale du candidat, en raison de ses qualités ou de sa situation personnelles

À l'occasion de trois 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 proposé en qualité de vice-président chargé de l'instruction : le CSM, après avoir examiné les évaluations, constatent qu'elles présentent des réserves sur la manière de servir et, notamment, à l'instruction ;
- pour un magistrat proposé en qualité de juge chargé d'un tribunal d'instance : le CSM constate l'inadéquation du profil aux fonctions proposées, au regard du bilan de stage d'intégration ;
- pour un magistrat proposé en qualité de vice-président de tribunal de grande instance : le CSM a émis un avis non-conforme au regard du dossier contrasté du magistrat.

3° le respect de l'impartialité objective

Le CSM Sièges a émis deux avis non-conforme au regard du respect du principe de l'impartialité objective :

- pour un magistrat proposé en qualité de président de chambre dans une cour d'appel où il avait exercé deux années auparavant les fonctions de substitut général ;
- pour un substitut du procureur général près une cour d'appel proposé en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge de l'application des peines au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel.

4° le respect de règles statutaires

- Sur la proposition de nommer un juge : le CSM a pris en compte les observations d'un juge placé auprès du premier président, disposant d'une priorité statutaire.

B. – Les avis conformes sous condition

Le CSM Sièges a eu l'occasion d'émettre deux avis conformes avec effet différé, au regard du respect de la règle des deux ans :

- dans le premier cas, s'agissant de la proposition de nommer un président de chambre de l'instruction dans une cour d'appel, l'effet différé a été de 2 mois à compter de la date prévisible d'installation ;
- dans le second cas, s'agissant d'une proposition de nommer un vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, l'effet différé a été de 3 mois et 19 jours à compter de la date prévisible d'installation.

Le tableau ci-dessous détaille le contenu et le sens des avis émis en 2014 par le Conseil.

Séances	6 mars 2014	16 avril 2014	22 mai 2014	22 mai 2014	11 juin 2014	25 juin 2014	10 juillet 2014	24 juillet 2014	24 juillet 2014	4 septembre 2014	9 octobre 2014	30 octobre 2014	12 novembre 2014	12 novembre 2014	4 décembre 2014	4 décembre 2014	Total
Projets de nomination examinés par le Conseil	16	5	2	778	15	2	15	1	246	1	7	5	1	3	2	243	1342
Observations	0	1	2	281	0	0	8	0	143	0	0	2	2	0	0	83	522
Avis conformes	16	4	2	761	15	0	14	1	237	1	7	5	1	3	2	240	1309
Avis non conformes	0	0	0	6	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	2	13
Recommandations	0	0	0	12	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	2	17
Signalements	0	1	0	8	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	3	19
Retraits	0	1	0	10	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	18
dont : désistements	0	1	0	7	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	11
Décisions d'incompétence	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sursis à avis	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2

Conclusion : Compte tenu du développement du dialogue avec la chancellerie (cf. p. 74), il faut noter que le CSM a modifié ou infléchi les propositions du garde de sceaux dans seulement 3 % des cas (avis non conformes, recommandations, signalements, retraits suggérés par le Conseil et sursis à avis) contre 8 % en 2013 (cf. rapport d'activité 2013 p. 91).

Pour la formation du siège, cette baisse significative est à mettre en relation avec la généralisation de la procédure de transparence intervenue en 2012 et, avec une meilleure appropriation par la DSJ des critères de nomination fixés par le CSM. Autrement dit, le CSM est allé au terme des possibilités offertes par la procédure de transparence : d'un rôle de contrôle du respect de ces critères, il tend à concentrer son rôle sur la définition et le sens de ces critères, en concertation avec la chancellerie, et à devenir un régulateur des ressources humaines de la magistrature.

Sous-section 3

LES AVIS DÉFAVORABLES ET SOUS CONDITION RENDUS PAR LE CSM PARQUET EN 2014

Le tableau ci-dessous détaille le contenu et le sens des avis émis en 2014 par le conseil.

Date des séances	7 janvier 2014 C	14 janvier 2014 C	21 janvier 2014 C	28 janvier 2014 C	4 février 2014 C	4 février 2014	18 février 2014 C	4 mars 2014	25 mars 2014 C	15 avril 2014 C	15 avril 2014	6 mai 2014 C	20 mai 2014 C	20 mai 2014	3 juin 2014	10 juin 2014	24 juin 2014 C	8 juillet 2014 C	8 juillet 2014	8 juillet 2014	22 juillet 2014 C	9 septembre 2014 C	16 septembre 2014 C	23 septembre 2014 C	7 octobre 2014 C	7 octobre 2014	21 octobre 2014 C	28 octobre 2014	25 novembre 2014 C	25 novembre 2014	2 décembre 2014	2 décembre 2014 Cass	9 décembre 2014 C	Total					
Propositions	1	1	4	2	7	3	17	4	12	1	3	1	8	1	1	301	1	3	1	15	13	6	13	117	6	6	8	3	12	5	17	7	1	104	2	4	719		
- dont décharges	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2			
Observations (nb pers observées)	0	0	0	0	21	0	14	0	7	0	0	5	0	2	62	0	0	0	8	60	5	0	64	0	0	16	0	1	0	1	0	1	36	5	0	308			
Recommandations	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	11			
Signalements	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6			
Avis favorables	1	0	4	2	6	3	17	4	10	1	3	1	7	1	1	297	1	3	0	14	10	6	13	114	0	6	7	3	12	5	17	7	1	102	2	4	2	3	692
Avis défavorables	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9			
Retraits	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9			
Désistements	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4			
Sursis à statuer	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9		
«Passé outre »	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	0	0	0	0	0	0	0			
Auditions de candidats	0	0	0	3	0	11	0	0	0	0	0	5	0	1	12	1	0	0	11	7	1	0	12	0	5	0	0	0	0	0	0	1	3	2	0	0	75		
au poste de procureur général près 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	0	0	0	0	0	0	0			
au poste de 1er avocat général à la Cour de cassation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2			
au poste d'avocat général à la Cour de cassation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	17			
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	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
au poste de procureur général près la cour d'appel	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9			
au poste de procureur de la République	0	0	0	1	0	11	0	0	0	0	0	4	0	0	5	0	0	0	6	0	1	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	40			
au poste de procureur de la République adjoint	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	1	0	0	17	0	0	0	0	0	0	2	0	0	14	0	0	0	46			
Autre	0	0	0	4	0	5	0	11	0	0	0	3	0	1	0	287	1	3	0	0	0	5	0	87	0	4	0	12	0	15	0	0	90	0	0	0	528		
Auditions d'observants	0	0	0	4	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0	1	8	0	0	2	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	26			

A. – Les avis défavorables

En 2014, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis 9 avis défavorables sur 719 mouvements examinés, alors que ce nombre était de 17 en 2012, et 15 en 2013 pour 614 mouvements examinés.

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

- Pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général à la Cour de cassation : malgré les qualités professionnelles du magistrat relevées dans son dossier administratif, le Conseil a pu examiner la situation d'un autre magistrat à l'ancienneté plus importante et aux qualités plus affirmées pour l'exercice des fonctions d'avocat général à la Cour de cassation.
- Pour un magistrat proposé en qualité de substitut général du procureur général : indépendamment des qualités du magistrat telles qu'elles résultent du dossier administratif, le Conseil a pu examiner la candidature d'un magistrat à l'ancienneté plus importante et qui présente une expérience plus affirmée pour le poste proposé.
- Pour un magistrat, substitut général près une Cour d'appel, proposé en qualité d'avocat général près la même Cour d'appel : s'agissant d'une proposition de nomination au sein d'un même parquet général, le Conseil a pu examiner les observations d'un magistrat, au dossier et à l'ancienneté équivalents.

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 adjoint : indépendamment de ses qualités, le Conseil a estimé que le magistrat proposé ne présentait pas une expérience en parfaite adéquation avec la spécificité du poste, le Conseil ayant en outre procédé à l'audition de magistrats observant disposant de qualités plus affirmées pour occuper le poste concerné.
- Pour un magistrat proposé en qualité de procureur de la République : malgré les appréciations positives portées à son dossier administratif, l'audition du magistrat n'a pas permis de confirmer les qualités requises pour la direction d'un parquet.
- Pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général près une Cour d'appel : au regard des éléments du dossier administratif, le magistrat ne présentait pas les qualités requises pour l'exercice des fonctions hors hiérarchie proposées.

- Pour un magistrat proposé en qualité d'avocat général à la Cour de cassation : la proposition de nomination n'apparaissait pas en parfaite adéquation avec les fonctions d'avocat général à la Cour de cassation.
- Pour un magistrat proposé en qualité de substitut placé auprès du procureur général près une cour d'appel : l'avis défavorable a été émis au regard de l'inadéquation du poste de substitut placé à la situation de l'intéressé, une affectation dans un parquet d'une certaine importance devant permettre à ce magistrat, bénéficiant ainsi d'un encadrement suffisant, de parfaire sa formation.

3. Le respect de l'impartialité objective

- Pour un magistrat proposé en qualité de vice-procureur de la République : l'avis défavorable a été motivé par la localisation des fonctions dans lesquelles l'intéressé a été proposé, lequel, antérieurement commissaire de police exerçait auparavant ses fonctions au sein de la direction zonale du renseignement intérieur, compétent sur le département dans lequel est situé la juridiction.

B. – Les avis favorables sous condition

Le CSM Parquet a eu l'occasion d'émettre deux avis favorables avec effet différé, au regard du respect de la règle des deux ans :

- Dans le premier cas, s'agissant de la proposition de nommer un substitut du procureur de la République, l'effet différé a été de 2 mois à compter de la date prévisible d'installation ;
- Dans le second cas, s'agissant d'une proposition de nommer un premier substitut à l'administration centrale du ministère de la Justice, l'effet différé a été de 6 mois à compter de la date prévisible d'installation.

Conclusion : Compte tenu du développement du dialogue avec la chancellerie (cf. p. 74), il faut noter que le CSM a modifié ou infléchi les propositions du garde de sceaux dans environ 5,5 % des cas (avis défavorables, recommandations, signalements, retraits suggérés par le Conseil et sursis à avis) contre 6.5 % en 2013.

/ Section 6

LES JUGES DE PROXIMITÉ

La juridiction de proximité a été créée par la loi d'orientation et de programmation sur la justice du 9 septembre 2002. La loi du 26 janvier 2005 a étendu les compétences de la juridiction de proximité et a permis aux juges de proximité de siéger en qualité d'assesseurs aux audiences correctionnelles.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles avait prévu la suppression des juridictions de proximité à compter du 1^{er} janvier 2013. Un report de cette suppression au 1^{er} janvier 2015 avait été voté par la loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité. L'article 99 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 a prévu un nouveau report de l'entrée en vigueur de cette suppression au 1^{er} janvier 2017.

Issu d'un amendement présenté par le Gouvernement, ce report a été motivé par la nécessité de tenir compte de la réforme judiciaire présentée en conseil des ministres le 10 septembre prévoyant une nouvelle organisation des compétences des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance.

Le Conseil ne peut que réitérer ses commentaires formulés dans le rapport d'activité pour l'année 2013 (RA 2013, p. 100). Il convient en effet de lever toutes ces incertitudes 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 2014, le CSM siège a examiné 318 dossiers de juges de proximité contre 288 en 2013

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 du siège du Conseil supérieur de la magistrature rend un avis sur les candidatures qui lui sont proposées par le garde des Sceaux avec une affectation dans une juridiction déterminée. Elle 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 2011 page 91 et s.) il vérifie néanmoins la recevabilité des candidatures qui lui sont transmises par la chancellerie.

3° Le CSM émet trois types d'avis :

- un avis non-conforme sur la proposition de nomination. 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 passer outre.

Au cours de l'année 2014, le Conseil a émis quatre avis non-conformes dès le premier examen du dossier :

- trois avis étaient liés au non-respect de la condition posée à l'article 41-172° de l'ordonnance statutaire (personnes, âgées de trente-cinq ans au moins et justifiant d'au moins quatre 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) ;
- un avis était lié au non-respect de la condition posée à l'article 41-173° de l'ordonnance statutaire (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).

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, 2012 et 2013, cet examen est délicat notamment pour les anciens fonctionnaires de police ou de gendarmerie, 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 la demande est présentée.

- un avis de soumission à une formation probatoire : lorsque les conditions pour être nommés 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 2014, 17 avis non-conformes ont été émis après que le candidat ait 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 la faible disponibilité du magistrat durant son stage.

– 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.

TYPES DE DECISIONS																
Date des CSM	Candidatures inscrites à l'ordre du jour	Retraits	Sursis à statuer	Compléments d'instruction	Auditions	Avis rendus	Décisions de formation probatoire		Avis conformes s						Avis non conformes	
							Nouvelles candidatures	Nouvelles candidatures	Après formation probatoire	Mutations	Disponibilités	Réintégrations après dispo	Démissions	Nouvelles candidatures	Après stage probatoire	
22 janvier 2014	25	1	0	0	0	25	0	0	0	13	1	2	2	3	0	3
27 mars 2014	70	3	0	0	0	70	1	43	5	6	2	5	1	3	0	1
16 avril 2014	25	0	0	0	0	25	0	0	0	13	4	3	0	1	0	4
24 juillet 2014	37	0	0	0	0	37	0	0	0	19	3	6	1	3	0	5
9 octobre 2014	62	0	62	0	0	62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16 octobre 2014	62	1	0	0	0	62	5	32	9	7	1	2	2	1	2	0
4 décembre 2014	37	1	0	0	0	37	0	0	0	24	0	3	1	4	0	4

› Origine professionnelle des juges de proximité en 2014

Origine professionnelle	CSM « juge de proximité » du 27/03/2014	Représentation des origines professionnelles en %	CSM « juge de proximité » du 9/10/2014	Représentation des origines professionnelles en %	TOTAL ANNEE 2014	Représentation moyenne annuelle des origines professionnelles en %
	Nouvelles candidatures :		Nouvelles candidatures :		Nouvelles candidatures	
	52		48		100	
Magistrats honoraires	4	7,69%	8	16,67%	12	12,00%
Juges ou anciens juges consulaires	3	5,77%	1	2,08%	4	4,00%
Avocats ou anciens avocats ou anciens avoués	7	13,46%	6	12,50%	13	13,00%
Notaires ou clercs de notaire	0	0,00%	2	4,17%	2	2,00%
Police ou gendarmerie, armée	5	9,62%	4	8,33%	9	9,00%
Huissiers	2	50,00%	0	0,00%	2	2,00%
Conseils juridiques	2	3,85%	1	2,08%	3	3,00%
Enseignants en droit	1	1,92%	3	6,25%	4	4,00%
Consultants juridiques	0	0,00%	1	2,08%	1	1,00%
Juristes en entreprise	5	9,62%	5	10,42%	10	10,00%
Maîtres de conférence	1	25,00%	0	0,00%	1	1,00%
Assistants de justice	1	1,92%	1	2,08%	2	2,00%
Médiateurs (de la République, judiciaire ou familial)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Conciliateurs de justice	5	9,62%	2	4,17%	7	7,00%
Directeurs d'hôpital	1	—	0	0,00%	1	1,00%
Cadres supérieurs des entreprises privées	6	11,54%	3	6,25%	9	9,00%
Cadres supérieurs de la fonction publique ou des collectivités territoriales	5	9,62%	11	22,92%	16	16,00%
Trésorier Payeur général honoraire	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Conservateur des hypothèques à la retraite	1	1,92%	0	0,00%	1	1,00%
Juges ou anciens juges prud'hommes	2	3,85%	0	0,00%	2	2,00%
Juges administratifs	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Experts près la cour d'appel	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Greffier ou officier greffier	1	1,92%	0	0,00%	1	1%
Conseiller en insertion professionnelle	0	0,00%	0	0,00%	0	0%

/ Section 7

LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DU CONSEIL À DROIT CONSTITUTIONNEL CONSTANT

À l'issue de leur mandat, les membres du Conseil supérieur de la magistrature souhaitent préconiser certaines évolutions de son fonctionnement, de nature à rationaliser encore davantage ses travaux en matière de nominations des magistrats. La réflexion, pour être la plus pertinente possible, déclinée en grandes propositions favorisant la continuité comme l'avancée des pratiques du Conseil, est menée à droit constitutionnel constant. Ainsi, à titre d'exemple, la réflexion sur le renouvellement partiel des membres, aux modalités variables selon les modes de désignation ou de nomination des catégories de membres concernés, aussi importante qu'elle soit, n'entre pas dans le champ de ces propositions.

Sous-section 1

LES PRÉCONISATIONS RELATIVES À L'AMONT DES TRAVAUX DU CONSEIL EN MATIÈRE DE NOMINATIONS

- Recommandation n° 1 : renforcer la politique de communication du Conseil dont le rapport d'activité comporte déjà l'ensemble des informations sur son fonctionnement et sur ses décisions, en vue d'informer davantage sur sa jurisprudence et sur ses méthodes d'examen des candidatures, désamorçant ainsi les « fantasmes » des magistrats sur les modalités d'exercice de l'activité de nomination.
- Recommandation n° 2 : Donner une visibilité claire quant aux chances d'une candidature de prospérer, s'agissant des postes à profils (notamment pour les nominations à la Cour de cassation), par une information plus accessible sur les candidatures recherchées, détaillée par exemple sur le site Intranet et accompagnée de renvois aux pages éclairantes des différents rapports d'activité, ainsi qu'un meilleur retour aux candidats qui n'auraient pas été sélectionnés pour audition sur les mérites de leurs candidatures (par des courriers explicatifs spécifiques).
- Recommandation n° 3 : Renforcer les relations entre le Conseil et la Direction des services judiciaires, dans le strict respect des attributions de chacun, afin de favoriser des échanges d'information réguliers sur les méthodes, procédures et règles de gestion, et veiller à la transmission au Conseil des comptes rendus des dialogues de gestion de la DSJ avec les chefs de cours.

- Recommandation n° 4 : Recevoir à leur demande les chefs de Cour pour leur permettre de présenter les besoins de leurs juridictions, en dehors de tout aspect nominatif.
- Recommandation n° 5 : Lancer, en interne et en lien avec le RECJ, un chantier de réflexion sur la finalité et les modalités d'élaboration des évaluations de l'ensemble des magistrats. Rédigées en termes fréquemment sibyllins, elles éclairent en définitive assez peu les réelles qualités professionnelles des magistrats. Elles doivent être repensées comme élément fondamental de l'évolution professionnelle des magistrats, incitant notamment les chefs de juridiction à développer des dialogues réguliers avec les magistrats évalués, et donnant à cette occasion des orientations concrètes à leur carrière. Pour que les évaluations deviennent les supports pertinents et efficaces de l'activité de nomination du Conseil, elles doivent être enrichies par un élargissement des regards sur le parcours d'un magistrat et sur le contexte du service dans lequel il exerce.
- Recommandation n° 6 : Former chaque membre aux méthodes d'examen des dossiers ainsi qu'aux techniques d'entretien (séminaires préparant à l'organisation de questionnaires articulés autour de questions ouvertes, fermées...).
- Recommandation n° 7 : Développer, dès le début d'une mandature, le travail en équipe des membres du Conseil, lequel implique une bonne connaissance et une confiance réciproques. Le Conseil recommande ainsi la mise en place d'un séminaire inaugural de travail, posant les jalons d'une dynamique professionnelle immédiate.

Sous-section 2

LES PRÉCONISATIONS RELATIVES AU DÉROULEMENT DE L'ACTIVITÉ DU CONSEIL EN MATIÈRE DE NOMINATIONS

- Recommandation n° 8 : Fixer des réunions générales trimestrielles permettant aux formations du siège et du parquet d'échanger régulièrement sur leurs pratiques en vue de leur harmonisation.
- Recommandation n° 9 : En référence à l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, réfléchir au sein de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège à la motivation des avis non-conformes, retranscrite dans un document adressé au magistrat concerné, mais qui ne figure pas au dossier professionnel de l'intéressé.
- Recommandation n° 10 : Développer, par l'utilisation de nouveaux médias, l'information en temps réel sur le calendrier des activités de nomination du Conseil : agenda, avis, propositions...

Sous-section 3

LES PRÉCONISATIONS RELATIVES À LA RESTITUTION ET AU SUIVI DES DÉCISIONS DU CONSEIL EN MATIÈRE DE NOMINATIONS

- Recommandation n° 11 : Instituer le principe d'un bilan avec les chefs de juridictions récemment nommés, après une ou deux années d'exercice. La forme reste à déterminer : séminaires de retours sur nominations, entretiens avec des membres de la formation compétente...
- Recommandation n° 12 : Eclairer, sous la forme d'une conversation téléphonique pédagogique, les candidats auditionnés et non retenus, sur leurs orientations de carrière à la suite des auditions.
- Recommandation n° 13 : Poursuivre la pratique consistant à informer les magistrats du siège sur leur placement dans un « vivier ».

/ CHAPITRE III

Saisine du Conseil
supérieur de la
magistrature par les
justiciables

/ Section 1

LA SAISINE DIRECTE DU CONSEIL : QUATRE ANNÉES DE PRATIQUE

A. – Un dispositif constitutionnel équilibré

Parmi les dispositions novatrices introduites dans la Constitution du 4 octobre 1958 par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, figure en bonne place, aux côtés de la question prioritaire de constitutionnalité, la saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature par le justiciable, prévue par l'article 65, alinéa 9, du texte constitutionnel, dispositif dont la vigueur ne s'est jamais démentie durant ses quatre premières années de mise en œuvre.

1. Rappel de l'économie de la réforme :

Elle s'applique à la discipline des magistrats du siège, sur le fondement de l'article 50-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, et à celle des magistrats du parquet en application de l'article 63 du même texte, en prévoyant que « tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature ».

Cherchant à renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, l'enjeu de cette réforme résidait dans la recherche du juste équilibre entre un surcroît de transparence et de responsabilité du corps judiciaire et la mise en œuvre d'un dispositif qui ne contribuerait pas à déstabiliser l'action quotidienne des magistrats. Le rapporteur du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, M. le sénateur Jean-René LECERF, l'indiquait en préambule de la partie de son rapport consacrée à l'ouverture de la saisine disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature aux justiciables en inscrivant à l'article 65 de la Constitution la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, le Constituant a souhaité répondre à la « demande d'extension de la responsabilité personnelle ou disciplinaire des magistrats. L'enjeu n'est pas de mettre en cause les magistrats, mais de garantir aux citoyens que leurs griefs concernant le comportement des magistrats feront l'objet d'un examen attentif et impartial, par une instance clairement identifiée. Il s'agit de permettre aux justiciables d'exprimer directement auprès du

CSM leurs attentes relatives à l'éthique de la magistrature, de leur ouvrir une forme de contrôle démocratique de la déontologie, afin de rétablir leur confiance dans la justice » (in Rapport n° 635, 29 septembre 2009, commission des lois du Sénat, J. R. LECERF)

À cette fin, des commissions d'admission des requêtes, prévues par l'article 18 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, ont été créées au sein du Conseil supérieur de la magistrature pour exercer un filtrage des plaintes reçues. Au nombre de trois, deux d'entre elles étant compétentes pour les magistrats du siège, la troisième pour les magistrats du parquet, elles associent en leur sein deux magistrats et deux personnalités extérieures et sont désignées, chaque année, par le président de la formation compétente. Pour des raisons d'impartialité, leurs membres ne peuvent participer à la formation siégeant en matière disciplinaire, dès lors que cette dernière est saisie².

L'économie du dispositif est désormais bien connue, qui garantit ce juste équilibre constitutionnel entre d'une part l'intérêt de sauvegarder l'indépendance juridictionnelle des magistrats et la sérénité des conditions d'exercice de la justice, d'autre part l'impératif de confiance des citoyens en l'institution judiciaire : la plainte est transmise directement à l'adresse du Conseil, par courrier signé par le justiciable, indiquant clairement les faits et griefs allégués, ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause et fait l'objet d'un traitement administratif par son secrétariat général. La validité de la saisine du Conseil dépend de l'invocation de griefs faisant état d'un comportement fautif d'un magistrat et susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, adopté dans l'exercice de ses fonctions et à l'occasion d'une procédure judiciaire concernant le plaignant. La réclamation présentée par le justiciable n'est pas susceptible de remettre en cause la décision rendue, elle ne saurait être dirigée contre un magistrat du siège ou du parquet qui demeure saisi ou en charge de la procédure et ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure. La saisine du Conseil ne saurait enfin constituer une cause de récusation du magistrat.

² Art. 18, al. 3 de la loi du 5 février 1994 : « Les membres de la commission d'admission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation siégeant en matière disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission d'admission des requêtes à laquelle ils appartiennent ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi, par le garde des Sceaux ou les Chefs de la Cour d'appel, de faits identiques à ceux invoqués par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte ».

2. Le filtre par les commissions d'admission des requêtes

Fonctionnement des commissions. – L'article 18, alinéa 1^{er}, dispose que «l'examen des plaintes dont les justiciables saisissent le Conseil supérieur de la magistrature est confié à une ou plusieurs commissions d'admission des requêtes. Chaque commission d'admission des requêtes est composée, pour chaque formation du Conseil supérieur, de quatre de ses membres, deux magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation.». Chaque formation comprend donc au moins une commission d'admission des requêtes, le texte ne proscrivant pas le renouvellement d'un membre de la commission d'une année à l'autre. Elles sont aujourd'hui au nombre de deux pour le siège présidées respectivement par MM. RICOUR et CHAUTY et d'une pour le parquet présidée par M. VIVET. Cela se déduit tant de la première phrase de l'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 février 1994 que de l'article 39-1 du décret du 9 mars 1994 qui dispose que «les plaintes que les justiciables adressent au Conseil supérieur de la magistrature sont réparties entre les commissions mentionnées à l'article 18 de la loi organique du 5 février par le président de chaque formation».

Les plaintes que les justiciables adressent au Conseil supérieur de la magistrature sont réparties entre les commissions par le président de chaque formation et le président de chaque commission fixe l'ordre du jour de ses séances et convoque ses membres. Il préside les séances, organise les débats et arrête le procès-verbal des séances. La commission d'admission des requêtes délibère valablement si trois de ses membres sont présents et se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, l'examen de la plainte est renvoyé directement à la formation compétente du Conseil statuant en formation disciplinaire.

Afin de garantir la sérénité au sein des juridictions, les commissions ont estimé que tant qu'une commission n'a pas déclaré une requête recevable, le magistrat n'a pas à être avisé de l'introduction de cette plainte (*cf. infra*, /Section 2, II, A). La chancellerie n'est pas davantage informée de la réception et de l'enregistrement d'une plainte, ni de manière directe d'une déclaration de recevabilité, les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance organique modifiée du 22 décembre 1958 ne prévoyant une information du garde des Sceaux par le Conseil qu'à l'occasion du rejet d'une plainte déclarée recevable ou de son renvoi devant la formation disciplinaire. Les présidents des commissions se tiennent à cette application stricte des textes qui permet de ne pas fragiliser la situation statutaire du magistrat visé par une plainte. Un strict cloisonnement est par ailleurs respecté,

en son sein, par le Conseil entre les départements des plaintes et des nominations, aucune demande d'antécédent en matière de plaintes n'étant jamais formée au moment de l'examen d'un projet de nomination (*cf. infra* / Section 1, C, sur la politique de confidentialité adoptée pour les logiciels métier).

Examen de recevabilité et instruction de la plainte. – Les présidents des commissions d'admission disposent du pouvoir de rejeter les plaintes manifestement infondées ou irrecevables, en application des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, ce qui représente plus de 98 % des décisions rendues.

Dès qu'une plainte est déclarée recevable, la commission d'admission des requêtes sollicite du premier président de la cour d'appel ou du président du tribunal supérieur d'appel (art. 50-3 précité) ou du procureur général près la Cour d'appel ou du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel (art. 63 précité) dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles.

Le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal supérieur d'appel ou le procureur général ou le procureur du tribunal supérieur d'appel invite le magistrat à lui adresser ses observations.

Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par une commission d'admission des requêtes, le premier président de la cour d'appel ou le président du tribunal supérieur d'appel, ou le procureur général ou le procureur du tribunal supérieur d'appel, adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la Justice. Les commissions peuvent entendre le magistrat visé par la plainte, lequel bénéficie alors d'un accès à l'ensemble des pièces du dossier, ainsi qu'en ont décidé les commissions réunies (*cf. infra* / Section 1, C, L'évolution des pratiques des commissions d'admission des requêtes).

En revanche, les plaignants, qui ne bénéficient pas du statut de partie à la procédure, ne peuvent avoir accès aux pièces ayant servi à la prise de décision d'une commission. Les formations du Conseil compétentes pour la discipline des magistrats du siège et du parquet, saisies sur renvoi par les commissions d'admission des requêtes, en ont ainsi décidé à deux reprises, jurisprudence qui s'applique donc *a fortiori* durant la phase de traitement d'une plainte par les commissions (*cf. sur ce point* chapitre Discipline, p. 141 sur une décision sur QPC rendue le 19 novembre 2014 par

le Conseil d'État, à l'occasion du pourvoi d'un plaignant justiciable contre une décision du Conseil de discipline ayant dit n'y avoir lieu à sanction contre un magistrat renvoyé par une commission d'admission des requêtes).

Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline (art. 50-3 précité) ou à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet. En cas de rejet de la plainte, le garde des Sceaux ou le chef de cour conserve la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature des faits dénoncés.

Le magistrat visé par la plainte, le justiciable, le chef de cour et le garde des Sceaux, ministre de la Justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de l'engagement de la procédure disciplinaire. La décision de rejet n'est susceptible d'aucun recours.

Règles de déport en cas de saisine du Conseil – L'article 18, al. 3 de la loi du 5 février 1994 dispose que les membres de la commission d'admission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation appelée à statuer en matière disciplinaire lorsque celle-ci est saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par la commission d'admission des requêtes à laquelle ils appartiennent ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi, par le garde des Sceaux ou les chefs de la cour d'appel, de faits identiques à ceux invoqués par un justiciable dont la commission d'admission des requêtes a rejeté la plainte.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision du 19 juillet 2010, que le législateur organique a ainsi veillé à garantir l'impartialité des formations du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire (Cons. Const., 2010-611 DC, 19 juillet 2010, cons. 6, JORF du 23 juillet 2010, cons. n° 22, p. 13583, texte n° 4, Rec. p. 148). Au-delà de cette hypothèse de renvoi devant la formation disciplinaire, les dispositions de la loi organique précitée et du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature n'ont pas prévu de mécanisme particulier en cas de déport du président ou d'un membre de la commission d'admission à l'occasion de l'examen d'une plainte. Cela peut se produire si le magistrat concerné fait partie de la même juridiction qu'un membre de la commission. Dans cette hypothèse, qui n'est pas théorique puisque la commission compétente à l'égard des magistrats du parquet a déjà rencontré cette situation, la Commission se réunit à trois membres. Si ce nombre suffit à assurer le quorum, cela implique une réunion de la commission dans une composition déséquilibrée, dès lors qu'un seul magistrat la compose aux côtés de deux membres extérieurs (*cf. infra* /Section 2, II, B).

3. Les nombreuses demandes mal orientées nourrissent toujours un courrier très dense

La nature des demandes mal ciblées par les justiciables a fait l'objet de développements dans les rapports d'activité des années passées, qu'il s'agisse de demandes à visée «juridictionnelle», prêtant au Conseil des pouvoirs outrepassant les principes d'indépendance des juridictions et de séparation des pouvoirs, des compétences en matière de poursuites pénales, d'allocation de dommages-intérêts, d'intervention dans des procédures en cours, de substitution aux juges du fond, à la Cour de Cassation, et parfois au Conseil d'État, d'exercice enfin des pouvoirs disciplinaires des Conseils de l'ordre de différents catégories d'auxiliaires de justice. Dans ces hypothèses, le secrétariat général du Conseil maintient la pratique veillant toujours à adresser au requérant un courrier pédagogique rappelant les textes applicables, expliquant les raisons de l'incompétence matérielle du Conseil pour connaître de sa demande, lui proposant de s'adresser à un avocat ou précisant l'organe disciplinaire compétent.

Au fil de ces quatre années de pratique de la saisine directe, le volume du courrier adressé au département des plaintes du Conseil est un marqueur particulièrement éclairant de l'investissement par les justiciables du nouveau dispositif. Une organisation particulièrement minutieuse de son traitement a été mise en œuvre pour permettre sa parfaite traçabilité.

Entre l'entrée en vigueur de la procédure, le jour de l'installation de la nouvelle mandature le 3 février 2011, et le 31 décembre 2014, 4240 courriers de justiciables ont été traités, pour 1278 plaintes enregistrées (ratio stable de 30%), les autres correspondant d'une part à des compléments d'informations ou pièces justificatives complémentaires, d'autre part aux demandes mal orientées évoquées précédemment. Soit une moyenne de 1060 courriers annuels, ou de 90 courriers mensuels, auxquels il convient d'ajouter une moyenne de 30 appels et une vingtaine de courriels et télécopies mensuels (il est dans cette dernière hypothèse systématiquement précisé l'impossibilité de saisir le Conseil sous cette forme, les textes applicables exigeant un écrit original). Certains justiciables demandent parfois même l'autorisation de se présenter au Conseil pour déposer «en mains propres» leurs requêtes.

Nombreux sont ainsi les plaignants qui placent dans le Conseil des espoirs qu'il ne peut satisfaire, lui attribuant un pouvoir juridictionnel dont il ne dispose pas, certains justiciables pouvant se sentir frustrés par leur incompréhension du fonctionnement du système

judiciaire et par les délais qu'impose parfois la résolution d'un litige, le Conseil représentant, en pareille circonstance, une institution perçue comme susceptible de résoudre toutes leurs difficultés.

B. – Une application stricte des critères de recevabilité des plaintes

Emanations d'une autorité constitutionnelle, les commissions d'admission des requêtes doivent faire une interprétation et une application strictes des critères de filtrage assignés au Conseil dans son examen de recevabilité des plaintes reçues. Pour bref rappel, ces critères sont les suivants :

- une plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure, s'agissant d'un magistrat du siège (art. 50-3 précité) ou lorsque le parquet ou le parquet général auquel il appartient demeure chargé de la procédure,
- elle ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure,
- elle doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués,
- elle doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

1. Une faible proportion de plaintes recevables, rapporté au volume de requêtes

Le nombre des requêtes enregistrées par le Conseil sur les quatre années d'exercice est sensiblement identique d'une année sur l'autre, de sorte que le volume élevé de l'activité des Conseillers s'est maintenu sur toute la période considérée. L'on dénombre ainsi 1278 plaintes enregistrées entre le 3 février 2011 et le 31 décembre 2014, 421 enregistrées en 2011 (après l'afflux provoqué par la mise en œuvre retardée de la réforme), 290 plaintes en 2012, 325 en 2013 et 242 en 2014, soit une moyenne de 319 plaintes, stricto sensu, annuelles. Les commissions d'admission des requêtes et leurs présidents, au terme de leur mandature, auront répondu à l'immense majorité de ces plaintes, seules 6 restant en cours d'instruction, toutes reçues en 2014, dont quatre actuellement déclarées recevables (trois pour le siège, une pour le parquet). Sur l'ensemble de ces 1278 plaintes enregistrées, 29 ont fait l'objet, après examen, d'une déclaration de recevabilité par les commissions, soit 2% du total (1 en 2011, 13 en 2012, 5 en 2013 et 10 en 2014 ; avec un ratio de 3,5% pour la commission compétente à l'égard des magistrats du parquet). 21 d'entre elles ont été examinées par l'une des deux commissions

compétentes pour le siège, et 8 par la commission compétente pour le parquet. Au 31 décembre 2014, 4 de ces plaintes étaient en cours d'instruction, 18 avaient été déclarées infondées par la commission, et 7 avaient été suivies d'un renvoi devant la formation disciplinaire, dont 5 visant le même magistrat, établissant donc à 3 le nombre de magistrats appelés à comparaître, 2 devant la formation compétente pour le siège, et 1 devant la formation compétente pour le parquet. À l'issue des audiences, pour chacune de ces 3 affaires, la formation saisie a dit n'y avoir lieu à sanction disciplinaire.

	2011	2012	2013	2014
Nombre de dossiers enregistrés	421	290	325	242
Nombre de décisions rendues	336	288	302	346
Manifestement irrecevables	267	218	250	245
Manifestement infondées	68	57	47	91
Recevables	1	13	5	10

La saisine présentée par avocat apparaît très marginale sur ces quatre années, limitée à 30 dossiers (9 en 2011, 4 en 2012, 11 en 2013 et 6 en 2014). Le texte ne prévoyant pas l'hypothèse de représentation, le secrétariat général du Conseil demande systématiquement à l'avocat « requérant » de régulariser sa demande par un courrier signé du justiciable concerné, seul juridiquement habilité à saisir le Conseil. Une plainte présentée en 2014 sous la forme de conclusions d'avocat semblait ainsi exprimer davantage la plainte de ce dernier, mécontent d'avoir fait l'objet d'une radiation pour défaut de diligence, qu'une réelle plainte de son client. L'avocat constitué dans un dossier est toutefois systématiquement rendu destinataire de la décision rendue par la commission compétente.

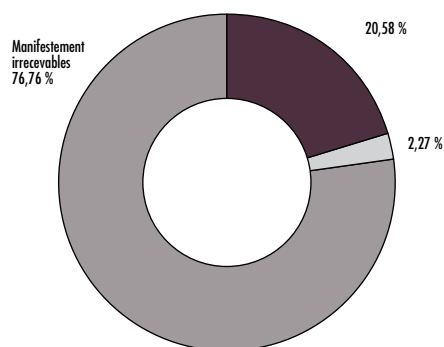
2. Répartition des décisions rendues par les présidents des CAR (manifestement irrecevables ou manifestement infondées)

Parmi les 1265 plaintes rejetées par les commissions de 2011 à 2014, 980 ont été déclarées manifestement irrecevables et 263 manifestement infondées, soit un ratio de rejet, *prima facie*, par les trois présidents de commissions s'élevant à 97,9 %. La commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du parquet a ainsi déclaré 8 requêtes recevables sur la période considérée (cinq en 2014), les 21 restantes provenant des commissions compétentes à l'égard des magistrats du siège (cinq en 2014).

Parmi les décisions de rejet rendues par les présidents des commissions d'admission sur le fondement des article 50-3, alinéa 4, et 63, alinéa 7, de l'ordonnance portant loi organique sur le statut de la magistrature du 22 décembre 1958, 76,7 % correspondent à des décisions

d'irrecevabilité manifeste, 20,6 % à des requêtes jugées manifestement infondées (pour 2 % déclarées recevables). En l'absence d'indication spécifique des textes précités, ces dernières décisions peuvent s'analyser comme la réponse négative à des plaintes qui, si elle satisfont formellement aux critères de recevabilité imposés par le législateur organique, peuvent être d'emblée écartées car elles présentent un caractère abusif ou traduisent une analyse du comportement d'un magistrat en contradiction manifeste avec les éléments du dossier, ou portent des accusations fantaisistes, ne s'appuyant sur aucun début de preuve qui permettrait de donner crédit aux accusations portées. Dans ce dernier cas, ces plaintes manifestement infondées correspondent partiellement au troisième critère d'irrecevabilité manifeste, au terme duquel les plaintes doivent « contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués » (sur la période, cette répartition est ramenée à 11,11 % de décisions manifestement infondées pour la commission compétente à l'égard des magistrats du parquet, et 90,4 % de décisions pour irrecevabilité manifeste).

› Répartition des types de décisions entre 2011 et 2014



Parmi les décisions d'irrecevabilité manifeste, la confusion entre critique du comportement d'un magistrat et contestation de la décision de justice constitue la grande majorité des motifs de rejet des plaintes directes. Ainsi, entre 2011 et 2014, 67,4 % des requêtes ont été rejetées pour ce motif.

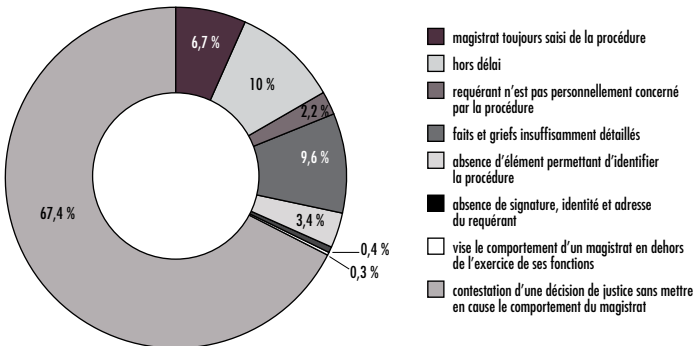
Le deuxième motif, par ordre d'importance, tient à la tardiveté de la requête, la saisine du Conseil ne pouvant intervenir plus d'un an après qu'une décision irrévocable est intervenue. Il explique l'irrecevabilité de 10 % des requêtes mais tend à devenir un motif d'irrecevabilité de moins en moins retenu. Il représentait 17,7 % des décisions d'irrecevabilité manifeste en 2011, contre 4,4 % en 2014. Depuis 2011 la procédure est mieux comprise et sans doute mieux expliquée.

Dans 6,7 % des cas, le magistrat critiqué demeure toujours saisi de la procédure : stable sur la période considérée, ce ratio marque une légère augmentation en 2014 (7,6 %).

À côté de ces critères d'irrecevabilité de « fond », subsistent des causes d'irrecevabilité de « forme », correspondant aux critères énoncés par les alinéas 6 et 7 des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance organique modifiée n° 58 1270 du 22 décembre 1958 : l'insuffisance d'étayage des faits et griefs invoqués (9,6 % sur la période) ou l'absence d'élément dans la requête permettant d'identifier la procédure (3,4 % des motifs d'irrecevabilité). Ces irrecevabilités représentent, au terme de la mandature, encore plus d'un dixième des causes de rejet par les présidents des commissions, taux encore étonnamment important, qui reste stable au fil des années, avec un cumul de 10,6 % en 2014, 12,7 % en 2013, 10,7 % en 2012 et 16,5 % en 2011.

Ces résultats s'expliquent en partie par la volonté des commissions d'admission des requêtes d'appliquer strictement les textes relatifs à la saisine directe du Conseil et de ne pas se reconnaître des pouvoirs d'instruction et d'enquête qui ne leur ont pas été confiés expressément par le législateur organique. Ainsi, avant toute décision déclarant une plainte recevable, et à l'occasion de l'examen *prima facie* des requêtes, les rapporteurs des dossiers ne se reconnaissent pas la possibilité de formuler des demandes de pièces auprès des juridictions (*cf. infra*, /Section 2, II, C). Les commissions ne pouvant suppléer le requérant dans la mise en forme de son dossier de plainte comme dans son obligation de présenter les pièces qui viennent à l'appui de celle-ci, s'il ne fournit pas la décision de justice ou les pièces qu'il invoque de nature à démontrer les griefs allégués, s'il n'indique pas de manière précise la procédure à l'occasion de laquelle aurait eu cours le comportement du magistrat critiqué, sa demande sera déclarée manifestement irrecevable.

› **Motifs des décisions manifestement irrecevables de 2011 à 2014**
(pour certaines décisions plusieurs motifs)



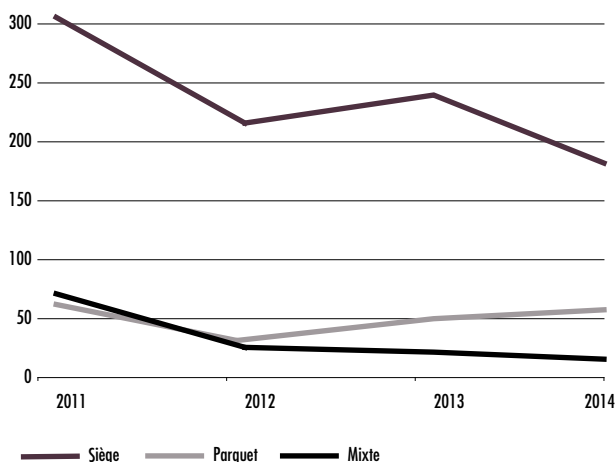
3. Les magistrats du siège sont davantage visés par les plaintes

La prépondérance des plaintes visant les magistrats du siège ne s'est jamais démentie sur la période, qui correspond à la répartition des effectifs de la magistrature entre le siège et le parquet. En effet, sur les 7452 magistrats en juridiction, au 1^{er} octobre 2014, respectivement 75 % exerçaient des fonctions au siège et 25 % au parquet.

	Siège	Parquet	Total
Nombre de magistrats dans les juridictions (hors Cour de cassation)	5590	1862	7452

Entre 2011 et 2014, 924 requêtes auront concerné des magistrats du siège, soit 72,3 % des requêtes et 198 des magistrats du parquet, soit 15,5 % des requêtes, tandis que 156 visaient à la fois le siège et le parquet, soit 12,2 %.

› Évolution annuelle du nombre de saisines de 2011 à 2014



Évolution annuelle des saisines 2011-2014					
	2011	2012	2013	2014	Total saisines 2011-2014
siège	301	216	243	164	924
parquet	58	38	50	52	198
mixte	62	36	32	26	156
TOTAL	421	290	325	242	1278

4. Une rationalisation progressive de l'activité des commissions

Les commissions ont dû rationaliser leur activité au fil des quatre années d'exercice de la mandature. Face à l'afflux des requêtes

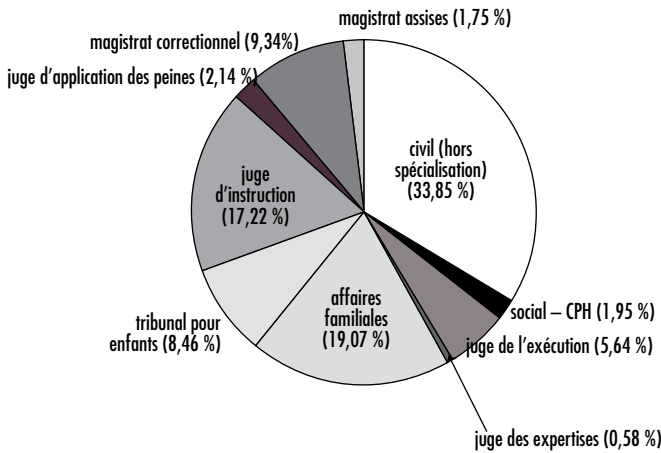
intervenir la première année d'entrée en vigueur du dispositif de saisine directe, leurs présidents ont mis en place, avec l'aide du secrétariat général du Conseil, des méthodes d'instruction des dossiers de plus en plus efficaces pour parvenir, au cours de la dernière année d'exercice, à un délai moyen de réponse de 99 jours pour une requête, délai notablement le plus bas de la période considérée, la moyenne sur les quatre années étant de 125 jours.

Évolution du délai de traitement des saisines 2011-2014					
	2011	2012	2013	2014	2011-2014
En nombre moyen de jours par requête	112	150	140	99	125

5. Des plaintes focalisées sur certaines fonctions ou activités

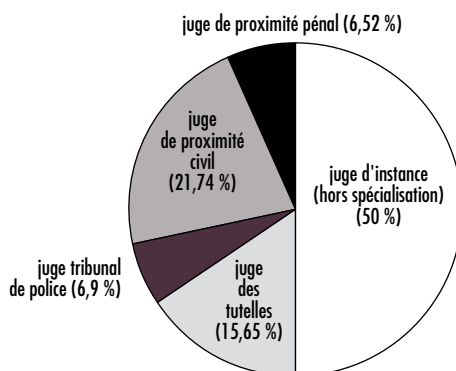
En ce qui concerne les magistrats du siège (hors tribunaux d'instance), 33,8% des requêtes visent des juges exerçant en matière de droit civil sans spécialisation, ratio stable d'une année sur l'autre (29% pour l'année 2014), 19% sont portées contre des juges aux affaires familiales, 17,2% des juges d'instruction, 8,5% des juges des enfants et 9,3% des magistrats exerçant en matière correctionnelle, ce dernier ratio étant également très stable sur la période (stabilisé à 10% en 2014) (cf. graphique ci-dessous). Les magistrats les moins visés par le nouveau dispositif restent les magistrats des Cours d'assises, les juges intervenant en matière sociale et les juges de l'application des peines. La procédure de saisine directe semble ainsi avoir été surtout investie par des requérants bénéficiant d'une capacité de formalisation technique suffisante pour écrire directement et par eux-mêmes au Conseil. La sociologie des requérants se confond ainsi en grande partie avec ceux susceptibles d'introduire et de mener des procédures, sans représentation obligatoire, devant les juridictions civiles.

› Magistrats du siège (hors instance) entre 2011 et 2014



Au sein des tribunaux d'instance, sont visés par des plaintes les juges d'instance statuant en matière civile à hauteur de 50 % des requêtes, les juges de proximité en matière civile à hauteur de 21,7 %, les juges des tutelles à hauteur de 15,6 %. Ces dernières plaintes font souvent l'objet d'une décision d'irrecevabilité manifeste, le suivi par le juge critiqué étant, dans la majorité des cas, toujours en cours. Le Conseil constitutionnel ayant censuré l'exception initialement prévue à ce principe, qui visait au premier chef les magistrats ordonnant des mesures s'inscrivant dans la longue durée (juge des enfants, juge d'instance, juge de l'application des peines...), – ce type de plainte prospère, en définitive, assez rarement. Le législateur organique avait pourtant souhaité déléguer aux commissions d'admission le pouvoir de décider dans quelles procédures et dans quels cas la plainte d'un justiciable, à l'encontre d'un magistrat qui demeure saisi de la procédure, pouvait être déclarée recevable³.

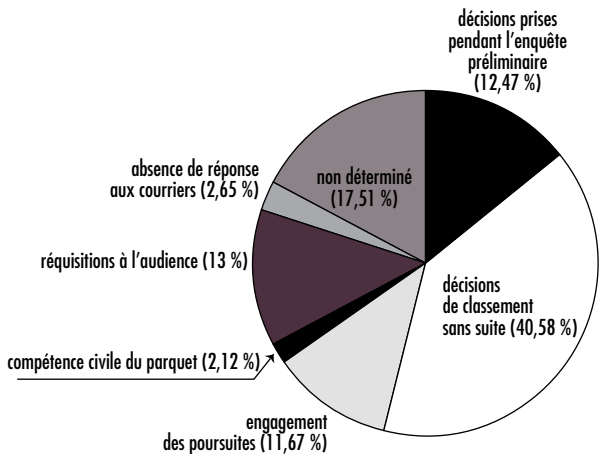
› Magistrats du siège (instance) entre 2011 et 2014



S'agissant des magistrats du parquet (*cf.* tableau ci-dessous), la critique des décisions de classement sans suite est sans conteste le principal motif des plaintes (*cf.* rapport d'activité 2013, p. 118-126) : 40,58 % d'entre elles se rapportent à ce type de décisions, ce taux étant resté relativement stable sur toute la période (38 % en 2014, 38 % en 2013, 43 % en 2012, 52 % en 2011). Dans 13 % des cas, ce sont les réquisitions à l'audience qui font l'objet de critiques du justiciable, tandis que 17,51 % invoquent des critiques du parquet difficiles à identifier clairement.

³ Cons. Const., 2010-611 DC, 19 juillet 2010, cons. 6, JORF du 23 juillet 2010, p. 13583, texte n° 4, Rec. p. 148, consid. 21 et 22)

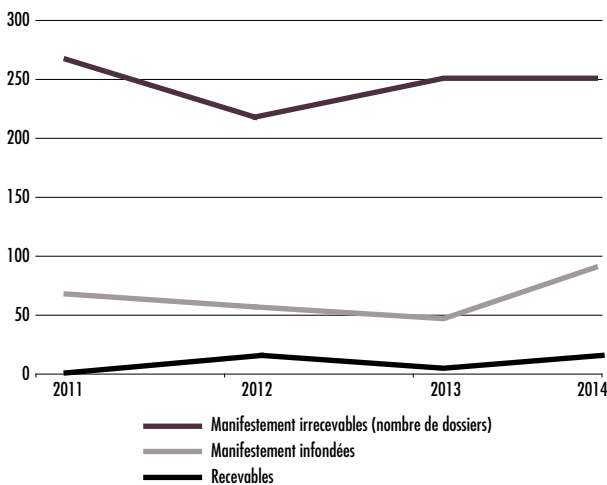
› Magistrats du parquet : types d'interventions critiquées/ compétences concernées



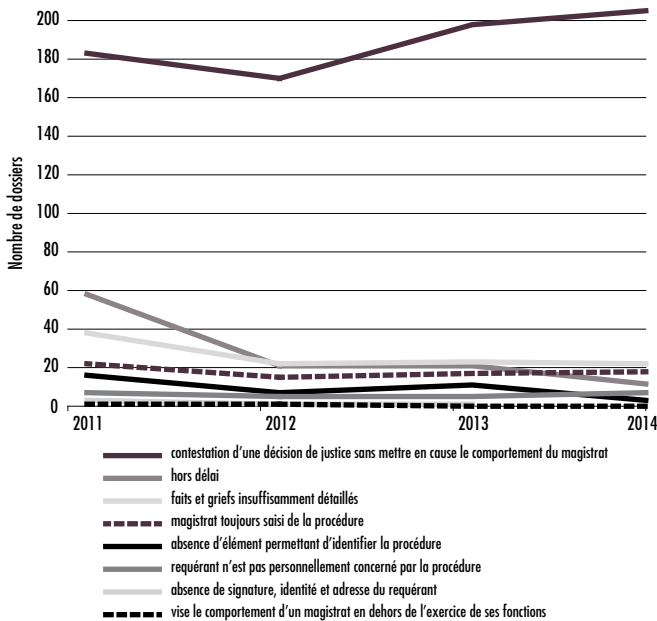
6. Bilan statistique des requêtes des justiciables

Les graphiques ci-dessous donnent une vue d'ensemble des requêtes et des décisions auxquelles elles ont donné lieu depuis l'entrée en vigueur de la procédure de plaintes en février 2011.

› Évolution des décisions de 2011 à 2014



› Évolution des décisions «manifestement irrecevables» de 2011 à 2014



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

L'examen des plaintes reçues entre 2011 et 2014 ainsi que les échanges des Conseillers avec les magistrats en juridiction ont mis en lumière des questions que les commissions d'admission des requêtes, avec l'aide du secrétariat général du Conseil, ont dû résoudre en mettant en œuvre de nouvelles pratiques, lesquelles ont été détaillées chaque année dans les rapports d'activité. Le présent rapport est l'occasion de revenir sur deux points importants : les pratiques en matière d'auditions et la politique de confidentialité et de sécurité des données mise en œuvre par le Conseil supérieur de la magistrature à l'occasion du traitement des plaintes des justiciables.

• Sur les auditions par les commissions d'admission des requêtes

Comme l'indiquent les articles 50-3 et 61 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les commissions d'admission des requêtes peuvent, après déclaration de recevabilité, entendre le magistrat mis en cause et, le

cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande. Ainsi, de 2011 à 2014, sur les 29 dossiers correspondant à des requêtes déclarées recevables, 12 d'entre eux -3 pour la commission parquet et 9 pour les commissions siège- ont donné lieu à des auditions conduisant à ce que 9 magistrats, 1 requérant et 1 chef de cour d'appel soient entendus, soit un total de 11 auditions (3 auditions de magistrats, 1 audition de plaignant et 1 audition de chef de cour par la commission compétente à l'égard du parquet et 6 auditions de magistrats par la commission compétente à l'égard du siège : le décalage entre auditions et dossiers s'expliquent par l'audition d'un magistrat visé par plusieurs plaintes et faisant donc l'objet de plusieurs dossiers).

Lors de ces auditions, les magistrats ou requérant concernés ont eu la possibilité de se faire assister, soit d'un conseil, soit d'un représentant syndical, soit d'un collègue magistrat. Devant la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du parquet, deux des magistrats auditionnés ont fait valoir ce droit, et deux également devant les commissions d'admission des requêtes compétentes à l'égard des magistrats du siège. L'audition donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal signé par l'ensemble des membres de la commission, de la personne entendue, de son conseil, du secrétaire général adjoint et du greffier de séance. Elle se fonde sur les pièces du dossier, la plainte et ses pièces jointes, le rapport établi par le chef de cour et les observations du magistrat, tous documents auxquels un magistrat entendu peut avoir accès. Les commissions en ont ainsi décidé, bien que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 juillet 2010, semblait déduire du premier alinéa de l'article 51 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée et du dix-huitième alinéa de son article 63 que le magistrat n'avait droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête qu'à compter de la saisine de la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature (Cons. Const., 2010-611 DC, 19 juillet 2010, cons. 6, JORF du 23 juillet 2010, cons. n° 22, p. 13583, texte n° 4, Rec. p. 148).

L'ensemble des membres de la commission peut poser des questions, lesquelles sont retranscrites telles que posées. La seule audition de plaignant (lequel n'avait pas souhaité être assisté), menée par la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du parquet, visait à faire préciser à ce dernier le sens et la portée de sa plainte, afin de vérifier la possibilité d'une qualification disciplinaire des faits. Plus généralement et conformément aux dispositions organiques régissant leur fonctionnement, les commissions recourent à l'audition comme mesure d'instruction

permettant de vérifier cette possible qualification, fil conducteur de leur analyse.

La proportion très élevée d'auditions de magistrats comparativement à celle des plaignants s'explique avant tout par le statut procédural des premiers, placés en situation de parties défenderesses à la plainte, auxquels l'audition donne l'occasion d'exercer pleinement les droits de la défense. Par définition, le justiciable demandeur s'est exprimé par sa plainte, le magistrat visé devant dès lors avoir la possibilité d'y répondre.

En ce sens, l'analyse de ces auditions et de la pratique qu'en ont eu les commissions montrent que les auditions du magistrat et du justiciable ne sont que partiellement liées. Une commission peut ainsi entendre le magistrat sans entendre le justiciable, pour la raison évoquée –à cela s'ajoute que le plaignant n'a pas le statut de partie– mais il semble qu'elle ne puisse entendre le justiciable à défaut d'avoir entendu le magistrat. Dans l'unique dossier ayant donné lieu à l'audition d'un plaignant, cette dernière est intervenue après que le magistrat du parquet, visé par la plainte, eut été entendu quelques jours auparavant. Le caractère préalable de l'audition du magistrat ne semble toutefois pas pouvoir être déduit de ce seul dossier et ne semble pouvoir être posé comme principe.

Quant à l'audition d'un chef de cour à la suite de son rapport sur les faits reprochés au magistrat relevant de son autorité, intervenue la première année de mise en œuvre de la saisine directe, cette pratique ne s'est par la suite jamais répétée. Dans le cas d'espèce, il s'agissait pour la commission compétente à l'égard des magistrats du parquet, au titre de son pouvoir d'enquête, de recueillir les précisions du procureur général sur les faits reprochés au magistrat visé par la plainte et sur le contexte procédural et médiatique dans lequel ils avaient pris place.

Dans un cas, le chef de cour, saisi par une commission aux fins de rapport et de recueil des observations du magistrat, a entendu personnellement l'intéressé sur procès-verbal.

Au terme de la mandature, les commissions d'admission des requêtes semblent avoir adopté une pratique d'audition strictement contenue dans les limites fixées par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Elles ne se sont pas attribuées la faculté d'entendre des tiers à la procédure non visés par les textes ou encore de solliciter des documents complémentaires. Elles ne disposent en effet d'aucun pouvoir coercitif à cette fin (*cf. infra*, /Section 2, II, C). Elles ont en outre

limité leurs auditions à la deuxième phase procédurale suivant la déclaration de recevabilité d'une requête, tout en posant le principe de l'audition systématique du magistrat avant tout renvoi devant la formation disciplinaire.

• *Sur l'étanchéité entre les différents services du Conseil et l'absence de communication d'antécédents lors de l'examen des nominations*

Comme l'indiquaient les rapports d'activité 2011 (cf. p. 113) et 2013 (cf. p. 115) le Conseil a très tôt pris le parti de ne pas aviser les magistrats des plaintes déposées à leur encontre tant que ces requêtes n'atteignent pas le stade de la recevabilité. À cette première phase de traitement administratif de la plainte, durant laquelle le principe de la contradiction ne saurait s'appliquer, les pièces de la procédure ne constituant pas des documents communicables en l'état, répond celle de la déclaration de recevabilité rythmée par un respect scrupuleux des droits de la défense. Mais ce caractère très majoritairement administratif du nouveau dispositif de saisine directe du Conseil, 98 % des plaintes étant manifestement irrecevables ou infondées, a pu susciter des interrogations parmi les magistrats, fréquemment développées lors des missions d'information dans les cours d'appel des membres du Conseil siégeant dans les commissions d'admission des requêtes ou lors de leur participation à des sessions de formation ou colloques organisés par l'École nationale de la magistrature. Elles traduisent une inquiétude quant au traitement quotidien par le Conseil de l'ensemble de ces plaintes, de leurs modalités d'archivage et de leur éventuelle utilisation sous forme de précédents à l'occasion de nominations de magistrats

Le présent rapport d'activité fournit aussi l'occasion de totalement dissiper ces craintes, le Conseil ayant, dès les premières saisines directes, adopté une organisation particulièrement respectueuse, au sein des services et pour les accès au logiciel métier, de la séparation des différentes missions à lui confiées par la Constitution. Il est même techniquement impossible que les plaintes déposées à l'encontre d'un magistrat puissent être consultées lors de l'instruction d'un dossier de nomination. Dans la conception du nouveau logiciel métier, actuellement utilisé par le secrétariat général du Conseil et par ses membres, une barrière technique «imperméable» a été mise en place afin qu'il ne soit pas possible en utilisant le logiciel pour la nomination des magistrats, d'accéder au volet «plainte des justiciables». Ce choix a été arbitré par les membres du Conseil pour que la seule existence d'une plainte ne puisse influencer, en quelque façon que ce soit, sur le processus de nomination.

Tous ces éléments établissent une stricte étanchéité permettant de garantir que les éventuelles plaintes déposées à l'encontre d'un magistrat ne seront jamais consultées dans le cadre de l'instruction de son dossier de nomination. Il convient enfin de rappeler, comme indiqué dans le rapport d'activité 2013 (p.117) que «les observations et autres pièces recueillies dans le cadre de la procédure d'enquête d'une commission d'admission des requêtes 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...».

• Sur la durée de conservation des données par le service des plaintes

Conformément aux préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le secrétariat général du Conseil dispose d'un double système d'archivage des dossiers de plaintes des justiciables, composé d'archives vivantes d'une part -les dossiers toujours actifs pouvant à ce titre être conservés durant une année à compter de la décision des commissions d'admission des requêtes-, des dossiers clôturés d'autre part, conservés dans la base de données du logiciel métier pendant cinq ans, afin de couvrir la durée du mandat des membres et le début de la mandature suivante. Au-delà de ce délai après la clôture d'un dossier, ce dernier sera archivé et ne sera plus consultable depuis l'interface par les utilisateurs du volet «plaintes», à l'exception de l'administrateur du logiciel, sur autorisation des Présidents, aux seules fins de recherche dans les archives papiers.

Afin de garantir les meilleures conditions de sécurité des données conservées, le Conseil supérieur de la magistrature a souhaité externaliser l'hébergement de cet applicatif métier et des bases de données nécessaires à son fonctionnement. Au surplus, afin de garantir l'inaccessibilité de ces données à l'exécutif, le Conseil a souhaité que cette externalisation ne se fasse pas au profit de solutions offertes par les services du ministère de la Justice mais chez un hébergeur totalement indépendant. À cette fin, le Conseil a procédé à la passation d'un marché public dans des conditions de publicité ouvertes pour sélectionner, au sein des meilleures propositions, l'hébergeur garantissant les meilleures conditions de sécurité d'hébergement.

L'ensemble de ce dispositif a fait l'objet d'une déclaration CNIL sur le fondement de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

Cette commission a conclu que dans la mesure où se matérialise «une stricte séparation par l'existence d'une barrière imperméable entre les données collectées, ainsi que par l'attribution de profils différents en fonction de la qualité des personnes accédant au traitement... les finalités du traitement projeté sont déterminées, explicites et légitimes, conformément à l'article 6-2° de la loi du 6 janvier 1978 modifiée».

/ Section 2

REQUÊTES DES JUSTICIABLES ET OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS : BILAN DE MANDATURE ET PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

À l'issue du mandat au cours duquel aura été initiée la procédure de saisine directe par les justiciables, celle-ci peut faire l'objet d'une évaluation quant à la réalité de son fonctionnement, dans le but de comprendre la façon dont les justiciables s'en sont saisis, d'expliquer la nature des décisions qui ont été prononcées par le Conseil, et de proposer d'éventuelles améliorations. En effet, le principe même de la procédure n'apparaît pas devoir être remis en cause, aucune proposition ou demande en ce sens n'ayant été avancée.

Quelques rappels statistiques

Entre l'entrée en vigueur de la procédure, le jour de l'installation du Conseil le 3 février 2011, et le 31 décembre 2014 (soit 3 ans et 11 mois), ont été enregistrées 1278 plaintes (soit en moyenne 28 plaintes par mois). 924 visaient exclusivement un ou des magistrats du siège, et 198 un ou des magistrats du parquet, soit 1122 plaintes. Les 156 autres plaintes (dites «mixtes») étaient dirigées, dans le même temps, contre plusieurs magistrats, l'un ou les uns du siège et l'autre ou les autres du parquet, hypothèse qui n'est pas envisagée par les textes. Il apparaît donc que, si l'on exclut les plaintes mixtes qui par hypothèse visent siège et parquet, 82 % des plaintes sont dirigées contre un ou des magistrats du siège, et 18 % contre un ou des magistrats du parquet. Cette proportion apparaît légèrement différente de la proportion entre les magistrats du siège et du parquet en juridiction (en 2014, respectivement 75 % et 25 %).

À la date du 31 décembre 2014, ces 1278 plaintes, soumises à l'examen des commissions d'admission des requêtes, ont donné lieu aux types de décisions suivants :

- irrecevables ou manifestement irrecevables : 980 plaintes
- manifestement infondées : 263 plaintes
- recevables : 29 (dont 4 en cours)
- en cours : 6 (autre 4 déclarées recevables)

I. Analyse des décisions des commissions

A. – Les plaintes irrecevables : une tentative d'explication

La faible proportion des plaintes déclarées recevables, qui ne représentent effectivement que 2 % des plaintes reçues, amène certains à expliquer le faible niveau de ce taux par le fait que la procédure fonctionne mal. Cette analyse reposerait sur le présupposé implicite que se manifesteraient dans le corps de la magistrature de nombreux problèmes de comportement, que la nouvelle procédure n'a pas permis de révéler. Or, les imperfections techniques de la procédure ne seraient pas de nature à dissuader les éventuels témoins ou victimes de comportements inadaptés de saisir le Conseil. Les causes de ce faible taux doivent donc être recherchées ailleurs.

Peut également être écartée l'analyse qui verrait dans ce résultat l'expression d'un supposé corporatisme. En effet, en application de l'article 18 de la loi 94-100 du 05 février 1994, le caractère paritaire des commissions, composées de deux magistrats et de deux membres extérieurs, implique que chaque plainte est examinée également par ces derniers, non suspects de corporatisme, et qui ne peuvent être victimes d'une quelconque obstruction de la part des deux magistrats, en raison du mécanisme de vote au sein des commissions. En effet, la règle du vote, posée par le même texte, apparaît particulièrement défavorable aux magistrats, à qui le doute ne profite pas, puisqu'en cas de partage égal des voix sur l'existence de charges, le magistrat est renvoyé devant la formation disciplinaire.

Il apparaît donc que le taux important d'irrecevabilité ne découle pas d'un biais au stade de l'examen des plaintes. La difficulté apparaîtrait à un autre niveau, celui de la nature des plaintes elle-même. En effet, l'étude des plaintes déclarées irrecevables montre que le motif principal d'irrecevabilité tient, dans 67 % des cas, au fait que n'est pas dénoncé le comportement d'un magistrat, mais qu'est en réalité contestée une décision de justice, sans qu'aucun comportement du magistrat ne soit dénoncé, hors le fait d'avoir pris ladite décision. Or, si le fait de prendre une décision pour des motifs extérieurs à la procédure peut constituer une faute disciplinaire, encore faut-il qu'un plaignant, à l'appui d'accusations en ce sens, s'il n'apporte

des preuves, décrive à tout le moins des circonstances pouvant laisser suspecter que la décision contestée a été sciemment biaisée du fait du magistrat. Or, de manière générale, tel n'est pas le cas.

Il doit en outre être relevé que, même lorsque le motif d'irrecevabilité principal n'apparaît pas comme étant celui tiré de la contestation d'une décision, dans 33% des cas donc, les plaintes en question, très généralement, peuvent s'analyser de la même façon. À titre d'exemple, une plainte déclarée irrecevable au motif de l'expiration du délai de un an prévu par le texte, peut également s'analyser comme une contestation de décision.

Il est donc possible d'affirmer que le taux élevé d'irrecevabilité découle, non pas de ce que la procédure est fondamentalement défaillante ou mal mise en œuvre, mais du fait de son incompréhension par les justiciables. Incompréhension somme toute explicable, par le fait que les justiciables, qui ne sont pas par nature des organes de contrôle de la déontologie des magistrats, et ne se vivent pas comme tels, n'ont en général pour préoccupation, de manière bien légitime, que le sort de la procédure qui les concerne. Il est en effet possible de concevoir qu'un justiciable, qui constaterait un comportement défaillant d'un magistrat, mais obtiendrait de lui une décision favorable, ne prendrait pas la peine de saisir le Conseil. Par hypothèse, le Conseil est essentiellement saisi par des justiciables n'ayant pas eu gain de cause en justice, et qui, ne comprenant pas ou n'admettant pas la décision qui leur a été défavorable, peuvent en toute bonne foi imaginer que des motifs occultes expliquent leur insuccès.

Par ailleurs, il est peu probable que les manifestations de comportements irréguliers de certains magistrats puissent être perceptibles par les justiciables. En effet, ceux-ci, par hypothèse, sont dans l'impossibilité d'avoir une vision globale du comportement professionnel d'un magistrat. De surcroît, la perception par un justiciable du comportement des magistrats dans le cadre de la procédure le concernant, n'est elle-même que parcellaire, se résumant d'une part au comportement lors des audiences, et d'autre part aux décisions issues du processus judiciaire. Il est donc logique que les dénonciations des justiciables portent précisément, de manière quasi-exclusive, sur ces deux points, le comportement à l'audience, et les décisions.

La problématique de la contestation des décisions et de l'incompréhension globale du processus judiciaire est particulièrement nette en ce qui concerne les plaintes mixtes, dans lesquelles un justiciable vise plusieurs magistrats du siège et du parquet, fréquemment

ceux de toutes les juridictions qui ont eu à connaître de son affaire, du tribunal de grande instance à la Cour de cassation en passant par la cour d'appel. Ces plaintes, pour la plupart, dénoncent une collusion entre tous ces magistrats, voire un complot général, mais n'apportent pas d'élément pouvant laisser suspecter l'existence de faits qui seraient particulièrement graves s'ils étaient établis. Les plaintes de ce type sont, de manière générale, rejetées comme manifestement infondées.

Au cours du mandat, a donc été évoquée la possibilité d'instaurer l'obligation pour les justiciables de saisir le Conseil par l'intermédiaire d'un avocat. Cette mesure aurait pour effet positif de permettre aux plaignants de voir leur plainte mise en forme et complétée, facilitant ainsi son appréhension par le Conseil. Elle aurait également le mérite d'informer pleinement les justiciables quant à l'inutilité de leur démarche quand elle se borne à contester une décision, ce qui aurait pour mérite de permettre au Conseil de se focaliser sur les plaintes exploitables, et d'éviter aux justiciables de se mettre en position d'être un jour poursuivis par un magistrat pour dénonciation calomnieuse.

À cette proposition, a été opposé l'argument selon lequel les frais générés par l'assistance d'un avocat seraient de nature à dissuader les justiciables de saisir le Conseil. L'éventualité d'une extension de l'aide juridictionnelle à ce contentieux a été écartée, au motif du coût budgétaire. Il est néanmoins possible de considérer que ce coût serait réduit, s'agissant seulement de 300 à 350 plaintes par an environ.

B. — Les plaintes déclarées recevables

Si l'analyse des plaintes déclarées irrecevables permet de comprendre que la majorité des décisions des Commissions sont des décisions de rejet, l'analyse des plaintes déclarées recevables permet de tirer d'autres conclusions sur la nature des problématiques relevant effectivement de la procédure de saisine par les justiciables. Il ressort clairement de l'analyse des 25 dossiers regroupant les 29 plaintes recevables (un même magistrat ayant été visé par cinq plaintes regroupées en un seul dossier), que leur thème principal est celui de l'atteinte à l'impartialité objective, entendue dans un sens assez large, qui peut être considérée comme le motif principal de 16 dossiers. Peuvent être considérées comme rentrant dans cette catégorie :

1. Les plaintes relatives au comportement à l'audience

Ces plaintes visant les magistrats du siège critiquent des comportements qui démontreraient leur partialité, au motif qu'ils auraient tenu des propos agressifs à l'encontre du plaignant, montré des signes de connivence avec l'avocat de l'adversaire, ou de complaisance à l'égard de l'adversaire ou de ses témoins. L'instruction menée à la suite de décisions de recevabilité n'a jamais confirmé l'existence d'une quelconque partialité des magistrats dénoncés.

Les plaintes relatives aux magistrats du parquet sont, de manière *a priori* surprenante, rares en ce qui concerne le comportement à l'audience, une seule ayant été déclarée recevable, un propos éventuellement déplacé pouvant avoir été prononcé. Il peut s'en déduire que les justiciables n'attendent pas du magistrat du parquet qu'il se comporte à l'audience de manière strictement identique à celle de ses collègues du siège.

2. Les plaintes relatives aux conditions dans lesquelles le magistrat a statué

Trois plaintes dénoncent une supposée influence sur la procédure des liens de famille du magistrat, s'agissant de soupçons liés au fait que deux époux ont joué un rôle dans la même procédure à deux stades distincts, qu'une juge a connu d'affaire dans lesquelles intervenait l'avocat associé de son mari, ou que le juge portait le même nom que la partie adverse. Dans ces hypothèses, l'instruction a révélé que les soupçons étaient infondés, mais a confirmé que les apparences étaient insatisfaisantes, pouvant effectivement laisser suspecter un biais, en fait inexistant. La procédure d'instruction des plaintes a permis d'attirer l'attention des chefs de juridiction sur ces situations, et d'en tirer les conséquences en termes d'organisation.

Trois plaintes, toutes dirigées, de manière symptomatique, contre des magistrats du parquet, leur reprochent en substance d'avoir utilisé leurs pouvoirs de manière à perturber la vie politique, en nuisant à un camp ou en favorisant un autre. L'une de ces plaintes a donné lieu à un renvoi devant la formation disciplinaire, qui a estimé qu'il n'y avait pas lieu à sanction. Une autre a établi que l'ancien procureur d'un ressort, de manière maladroite, avait, après sa mutation, posté des commentaires sur un réseau social, relativement à des affaires de son ancien ressort concernant des élus. La commission a estimé qu'aucune faute disciplinaire n'était caractérisée, mais que le comportement était inadapté du point de vue déontologique, et pouvait relever d'un avertissement du chef de cour.

Des plaintes en nombres plus réduits relèvent d'autres catégories que l'atteinte à l'impartialité objective

3. Les carences professionnelles

Un certain nombre de plaintes dénoncent des carences professionnelles, telles que des retards ou des négligences dans le traitement des affaires. Les magistrats instructeurs en sont parfois l'objet, le retard étant parfois assimilé à une violation d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle du droit des parties. À noter qu'un magistrat instructeur, visé par cinq plaintes, a été renvoyé devant la formation de jugement, qui n'a pas retenu l'existence d'une faute disciplinaire motif pris de ce qu'une réelle surcharge d'activité imposée au juge expliquait un retard incontestable dans quelques procédures sans que celui-ci lui soit imputable.

Deux autres procédures rentrent dans cette catégorie, l'une en cours de traitement qui vise également un magistrat instructeur et l'autre mettant en cause un magistrat accusé de dormir à l'audience, qui a été rejetée en l'absence de preuve des faits.

4. Les écrits, propos ou comportements inadaptés

Quelques procédures concernent la motivation de décisions, jugée injurieuse ou méprisante. L'une a donné lieu à un classement avec demande de rappel déontologique, s'agissant de propos déplacés relatifs à la profession du justiciable, exerçant un ministère religieux. Une autre n'a pas confirmé le caractère discriminatoire du comportement reproché, le magistrat s'étant borné à vérifier l'identité d'une femme qui comparaisait à l'audience le visage dissimulé par un foulard.

II. Évolution des pratiques et propositions de réformes

A. – L'information donnée aux magistrats quant aux plaintes

Au fil du mandat, s'est posée à plusieurs reprises la question de l'information donnée aux magistrats visés par les plaintes quant à l'existence de ces plaintes. La question n'est en effet pas abordée par les textes, sauf en ce qui concerne les plaintes déclarées recevables, dont le magistrat et son chef de cour sont avisés, dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Or, dans 98% des cas, les plaintes ne franchissent pas le seuil de la recevabilité. Rien n'interdisant néanmoins au Conseil d'aviser

les magistrats de l'existence d'une plainte déclarée irrecevable à son encontre, la possibilité a été envisagée d'agir en ce sens, en particulier au regard des demandes répétées de magistrats rencontrés lors des visites de juridiction, ou de chefs de cour ou de juridiction. Néanmoins, à l'issue de sa réflexion, le Conseil a décidé de ne pas informer les magistrats dans cette hypothèse. En effet, le législateur a conçu la procédure de saisine par les justiciables de manière à ce qu'elle ne soit pas de nature à perturber le cours de la justice ou à troubler la sérénité des juridictions, nécessaire à l'exercice de la justice. Le Conseil a considéré que la diffusion dans les juridictions, nécessairement par voie hiérarchique, d'informations relatives aux plaintes classées, serait de nature à perturber le cours de la justice, sans bénéfice aucun pour les magistrats visés, s'agissant de plaintes d'ores et déjà classées. Ce d'autant qu'une difficulté pratique se serait présentée s'agissant des plaintes visant les magistrats d'une juridiction sans plus de précision, ou visant le chef de juridiction en raison d'une décision rendue par une des formations de la juridiction.

Néanmoins, le Conseil a réservé l'hypothèse des plaintes auxquelles leur auteur, tout en saisissant le Conseil, a donné un retentissement médiatique. Le magistrat visé, qui dans ce cas a, par hypothèse, connaissance de la plainte, pourra, s'il le souhaite, recevoir du Conseil une information quant aux suites données à la plainte le visant.

B. — La pratique prétorienne de l'avertissement recommandé par la Commission

Dans quelques cas ne relevant pas de la procédure disciplinaire, les Commissions ont pris l'initiative, dans leurs décisions écrites, d'attirer l'attention du chef de cour sur la possibilité de délivrance d'un avertissement, mesure *infra*-disciplinaire, adaptée à certains comportements relevant simplement de la méconnaissance de la déontologie. Il s'agit par exemple de la diffusion de commentaires sur un réseau social, anodins mais pouvant laisser croire à une collusion, ou de contacts pris avec des intervenants à une procédure, hors exercice des fonctions, qui peuvent également laisser croire à l'existence de pressions.

Néanmoins, l'absence de toute base textuelle ne permet pas de considérer cette pratique comme entièrement satisfaisante. Il pourrait donc être envisagé de confier aux Commissions le pouvoir de formuler des observations dans ces hypothèses.

C. — La question du partage des voix dans une commission paritaire

Si l'article 18 de la loi du 5 février 1994 évoque l'hypothèse de partage égal des voix lorsque la Commission statue sur la question du renvoi de la plainte devant la formation disciplinaire, aucun texte n'évoque la question du partage des voix sur d'autres questions. Or, s'agissant d'une commission dont les membres sont en nombre pair, la question du partage égal des voix s'est posée, par exemple sur le point de savoir si la Commission procédera ou non à l'audition du plaignant, ou si tel acte de vérification sera ou non effectué. Il conviendrait qu'un texte tranche ce point, par exemple en attribuant au président le pouvoir de trancher en cas de partage égal.

D. — La question des pouvoirs d'investigation des Commissions

Peu de justiciables étant en mesure de saisir le Conseil de plaintes comportant tous les éléments nécessaires à la parfaite compréhension des procédures visées, les Commissions sont amenées à statuer sur des dossiers plus ou moins parcellaires, que des actes d'enquête simples permettraient de compléter, ce qui n'est pas possible en l'absence de disposition en ce sens. Il pourrait donc être envisagé de confier à la Commission, ou à certains de ses membres, le pouvoir d'effectuer tout acte d'enquête de nature à permettre la mise en état des plaintes recevables.

E — La question du quorum disciplinaire

L'article 18 de la loi du 5 février 1994 prévoit que les membres de la Commission d'admission des requêtes ne peuvent siéger dans la formation disciplinaire saisie d'une affaire qui lui a été renvoyée par ladite Commission.

Or, l'article 14 prévoit que la formation disciplinaire, pour délibérer valablement, doit comprendre, au moins huit de ses membres, dont le président de séance. En cas de renvoi d'un dossier par la Commission, dont les quatre membres ne peuvent pas siéger, seuls douze membres conservent la possibilité de siéger à l'audience disciplinaire. Il est possible d'imaginer que cinq membres se trouvent dans l'impossibilité de siéger, pour des raisons d'impartialité objective ou pour des raisons liées à l'article 10-2 de la loi du 5 février 1994. Cette situation, qui peut sembler improbable, pourrait néanmoins se présenter, comme le montre le cas d'un des dossiers disciplinaires jugés au cours du mandat, sur saisine ministérielle, à l'audience de jugement duquel cinq membres ont été contraints de se déporter pour de tels motifs. Il convient de

surcroît d'ajouter que le ou les rapporteurs ne participent plus désormais au délibéré.

F. — Quelques propositions d'amélioration de la procédure et quelques points à trancher

La mise en œuvre de la procédure a permis de constater certaines imperfections ou imprécisions techniques, qui pourraient être corrigées, en particulier à l'occasion d'une réforme à venir de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Pourraient à tout le moins être abordées et discutées les questions suivantes :

- la question des formes de la saisine et de l'intervention de l'avocat ;
- la prise en compte par le texte des plaintes mixtes ;
- la question de l'information des magistrats quant aux plaintes déclarées irrecevables ;
- le problème du vote au sein de commissions composées d'un nombre pair de membres, en cas de partage des voix sur les points autres que le renvoi devant la formation de discipline ;
- les pouvoirs d'instruction de la Commission ;
- le quorum disciplinaire suite à une saisine par la Commission ;
- la clarification du débat tenant à l'interprétation de la notion de « comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions », visée aux alinéas 1 et 4, respectivement, des articles 50-3 et 63 de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : le champ de la loi organique ne pourrait-il pas s'étendre au comportement fautif adopté par un magistrat à l'occasion d'une procédure dont il n'est pas saisi mais dans le cours de laquelle il est intervenu, hors de tout cadre juridictionnel, en faisant valoir sa qualité de magistrat ? Le comportement litigieux doit-il obligatoirement prendre place dans une instance dont le magistrat est saisi ?
- la possibilité pour les commissions de formuler des observations aux magistrats faisant l'objet d'une plainte.

/ CHAPITRE IV

Discipline des magistrats

/ Section 1

L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE EN 2014

A. – Interdiction temporaire d'exercer

En 2014, la formation disciplinaire du siège a rendu une décision sur une demande d'interdiction temporaire d'exercice, le 18 juillet 2014.

La formation disciplinaire du parquet n'a rendu aucun avis en cette matière.

B. – Décisions rendues au fond⁴

La formation du siège a rendu 10 décisions au fond en 2014

- 20 mars 2014 (S210) : dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction

Le 22 mai 2014, un pourvoi en cassation a été formé contre cette décision

- 27 mars 2014 (S211) : blâme avec inscription au dossier

Le 28 mai 2014, un pourvoi en cassation a été formé par le magistrat poursuivi

- 30 avril 2014 (S212) : blâme avec inscription au dossier
- 24 juillet 2014 (S213) : admission à cesser ses fonctions
Le 17 septembre 2014, un pourvoi en cassation a été formé par le magistrat poursuivi
- 30 juillet 2014 (S214) : dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction
- 25 septembre 2014 (S215) : admission à cesser ses fonctions
- 23 octobre 2014 (S216) : blâme avec inscription au dossier
- 6 novembre 2014 (S217) : dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction
- 4 décembre 2014 (S218) : blâme avec inscription au dossier
- 19 décembre 2014 (S219) : rétrogradation

En outre, trois décisions de rejet de transmission au Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité ont été rendues en 2014 : deux le 20 février 2014, et une le 9 juillet 2014.

⁴ Le présent rapport ne fait état que des pourvois formés au 31 décembre 2014.

La formation du parquet a rendu 6 avis au fond en 2014

- 28 janvier 2014 (P075) : non-lieu au prononcé d'une sanction
- 28 janvier 2014 (P076) : révocation
- 29 avril 2014 (P077) : déplacement d'office
- 24 juin 2014 (P078) : révocation
- 30 septembre 2014 (P079) : refus de l'honorariat
- 19 décembre 2014 (P080) : déplacement d'office

› **Activité des formations disciplinaires (2011 à 2014)**

Année	Formation	Interdictions temporaires					Fond (décisions pour le siège et avis pour le parquet)						
		Nombre demande I. T. E	Auteur de la demande			Décision I. T. E	Nombre de poursuite	Auteur de la demande					Décisions et avis disciplinaires
			GDS	PP	PG			GDS	PP	PG	JUSTI	CE	
2011	Siège	4	3	1	–	3	11	8	2	–		1	3 (affaires provenant de la précédente mandature)
	Parquet	1	1	–	0	1	5	5	–	0			3
Total année 2011		5	4	1	0	4	15	13	2				6
2012	Siège	2	2	–	–	1 I. T. E 1 désist.							
	Parquet	2	2	–	–	2	5	3		1	1		3
Total année 2012		4	4	0	0	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 année 2013		3	3	0	0	3	10	8	0	0	1	0	6
2014	Siège	1	1	0	–	1	3	3	0	–	–	–	10
	Parquet	0	0	–	0	0	0	0	–	–	–	–	6
Total année 2014		1	1	0	0	1	3	3	0	0	0	0	16

Au 1^{er} janvier 2015, le Conseil reste saisi des affaires suivantes :

Pour la formation du siège :

- saisine du garde des Sceaux du 1^{er} avril 2011 concernant un juge,
- saisine du garde des Sceaux du 20 juin 2013 concernant un vice-président,
- saisine du garde des Sceaux du 22 juillet 2013 concernant un juge,
- saisine du garde des Sceaux du 9 juillet 2014 concernant un juge d'instruction,
- saisine du garde des Sceaux du 9 juillet 2014 concernant un vice-président chargé de l'application des peines, précédemment vice-président chargé de l'instruction.

Pour la formation du parquet :

– saisine du garde des Sceaux du 2 décembre 2014 concernant un substitut général

La durée moyenne d'examen d'une saisine disciplinaire (délai calculé entre la date de la saisine et la date de la décision ou de l'avis) devant les deux formations compétentes du Conseil est de 568 jours pour le siège et de 528 jours pour le parquet.

Plusieurs motifs peuvent expliquer ces durées :

- les procédures dans lesquelles les faits disciplinairement qualifiables ont comme support des faits ayant donné lieu à des poursuites pénales. Indépendamment du principe d'autonomie de la matière disciplinaire par rapport à la matière pénale, le juge disciplinaire peut être parfois amené à attendre que la procédure pénale ait progressé, notamment lorsque la matérialité des faits est contestée par le magistrat poursuivi ;
- lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est saisi directement par les chefs de cour ou par la commission d'admission des requêtes, il y a lieu de procéder à une enquête, en l'absence d'investigations diligentées par les services de l'Inspection générale des services judiciaires. L'enquête peut alors être diligentée en application de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, qui dispose qu'« au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à ce dernier, et s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation et peut procéder à la désignation d'un expert » (voir ci-après les commentaires sur l'application de cette disposition par le Conseil) ;
- le contentieux avant-dire droit lié à l'application de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et par la question prioritaire de constitutionnalité (voir développement RA 2011 p. 131, RA 2012 p. 135 et ci-dessous).

Compte tenu des durées enregistrées pour le traitement de certaines procédures disciplinaires, une nouvelle pratique sera mise en place en 2015 consistant à établir des calendriers de procédure et à fixer la date d'audience prévisible en même temps que la désignation du rapporteur. De manière particulière, ces durées peuvent s'expliquer dans certaines hypothèses par des procédures pénales en cours concomitamment à la saisine du Conseil ou en l'absence d'enquête administrative préalable (saisine par les chefs de cour ou par les commissions d'admission des requêtes), imposant au rapporteur des investigations approfondies. Il convient d'y ajouter les nombreux moyens de nullité et exceptions de procédures soulevées à l'occasion de ces instances disciplinaires.

/ Section 2

QUESTIONS DE PROCÉDURE

A. – Les questions de procédures soulevées par l'examen des premières procédures transmises par les commissions d'admission des requêtes sur plainte des justiciables

**Sur la qualité de justiciable à l'instance*

La question s'est en premier lieu posée de l'audition du justiciable

Au cours de l'année 2014, les formations du Conseil supérieur de la magistrature, statuant en matière disciplinaire, ont examiné trois procédures disciplinaires résultant d'une saisine par les CAR, sur plainte des justiciables.

Les formations du siège et du parquet du Conseil, ont eu à se prononcer, pour la première fois, sur la question de l'audition du justiciable au cours de l'audience publique du Conseil.

De manière identique, les deux formations ont jugé que la qualité de justiciable à l'instance n'était pas assimilable à celle de partie.

Statuant en premier, la formation du parquet du Conseil a, dans son avis en date du 28 janvier 2014 (P 075), rappelé qu'en application de l'article 63 alinéa 4 de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958, « tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature », et qu'en application de son article 52 « au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier, et s'il y a lieu, le justiciable et les témoins ».

Le Conseil considère « qu'en application de ces dispositions, le justiciable ne saurait revendiquer le statut de partie à la procédure disciplinaire lui ouvrant droit à participer à l'instance disciplinaire » mais qu' « en revanche, si aucun texte ne prévoit expressément l'audition du justiciable dont la requête a été transmise à la formation disciplinaire du Conseil, le Conseil est maître des débats et peut, s'il l'estime nécessaire, entendre toute personne utile à la compréhension des faits qui lui sont soumis ».

Le Conseil, faisant application de sa jurisprudence en matière d'audition de témoins (CSM parquet 11 juillet 2007 P56), juge qu'«en l'espèce, les justiciables ayant été complètement entendus par le rapporteur qui en a pleinement rendu compte dans son rapport, le Conseil n'estime pas utile de procéder à une nouvelle audition au cours de la présente audience».

La formation du siège, statuant dans une décision du 20 mars 2014 (S210), frappée de pourvoi, a analysé la demande d'un justiciable tendant à être auditionné par la formation disciplinaire de manière similaire à celle concernant un témoin.

Selon sa pratique habituelle (voir décision du 3 mars 2006 S147), la formation du siège s'est placée sur le terrain de l'utilité au regard de l'information du Conseil. C'est ainsi que dans sa décision du 20 mars 2014, frappée de pourvoi, le Conseil a «estimé», après avoir recueillir l'avis des parties sur cette question, «que l'audition des plaignants pouvait être utile et a donc décidé (de les) entendre».

Cette question de l'absence de qualité de partie conférée au justiciable par l'ordonnance du 22 décembre 1958 a été posée au Conseil d'État

C'est par une question prioritaire de constitutionnalité présentée devant le Conseil d'État que la question a été posée, à l'occasion du pourvoi formé contre la décision de la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature précitée en date du 20 mars 2014.

Le Conseil d'État a tranché cette question dans son arrêt n° 380570 du 19 novembre 2014.

Les articles 51 à 56 et le second alinéa de l'article 58 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans leur rédaction issue de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, qui définissent la procédure applicable en cas de poursuites disciplinaires à l'égard d'un magistrat du siège, étaient contestés en tant qu'ils priveraient le justiciable, auteur d'une plainte dirigée contre un magistrat du siège, de la qualité de partie à l'instance disciplinaire devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant en conseil de discipline.

Le Conseil d'État rappelle que les dispositions contestées de la loi du 22 juillet 2010 ont été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010 et que pour ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur les lois organiques, le Conseil constitutionnel doit être regardé comme s'étant prononcé

sur la conformité à la Constitution de chacune des dispositions de la loi organique qui lui est soumise.

Le Conseil considère en outre qu'aucun changement de circonstance ne justifie un nouvel examen, «ni le nombre de plaintes introduites par des justiciables devant le Conseil supérieur de la magistrature depuis l'institution de cette faculté par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ni les modalités d'examen des requêtes exercées par la commission d'admission des requêtes instituée à l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 s'agissant des plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables, ne constituent un changement dans les circonstances de fait».

En l'état, il faut donc considérer que les articles 51 à 56 et 58 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 sont conformes à la Constitution.

****Sur l'examen par le CSM de la qualité de justiciable et les pouvoirs du Conseil d'examen d'office de cette question***

Le Conseil supérieur de la magistrature a eu l'occasion, à deux reprises, de vérifier la qualité de «justiciable», au sens de l'article 50-3 de l'ordonnance statutaire.

Ainsi, dans sa décision précitée du 20 mars 2014 (S210), frappée de pourvoi, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a été amenée à vérifier la qualité de justiciable du requérant qui était à l'origine de la saisine du conseil.

Les conseils du magistrat poursuivi avaient présenté une demande d'irrecevabilité de la plainte, en exposant que «si M. B a été placé en garde à vue dans le cadre d'une commission rogatoire, décision qui est de la compétence exclusive de l'officier de police judiciaire, à l'issue de cette garde à vue, M. B n'a pas été déféré devant Mme X», qu'«il n'a jamais été mis en examen, ni même entendu comme témoin assisté ou simple témoin» et qu'«au regard des dispositions constitutionnelles et organiques, il ne peut dès lors être considéré comme un justiciable».

Le Conseil a répondu à ce moyen en vérifiant la qualité de justiciable du requérant.

Le Conseil rappelle tout d'abord les dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 selon lesquelles «tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature».

En l'espèce, le Conseil estime « que le placement en garde à vue de M. B a été décidé au titre de l'exécution d'une commission rogatoire délivrée par Mme X ; qu'en application de l'article 154 du code de procédure pénale, la garde à vue s'est exercée sous son autorité, celle-ci ayant le pouvoir d'ordonner à tout moment que la personne gardée à vue soit (...) remise en liberté » et juge que le requérant avait bien, au sens de l'article 50-3 de l'ordonnance précitée, la qualité de justiciable.

Dans une seconde espèce, ayant donné lieu à une décision du CSM Siège du 30 juillet 2014 (S214), le conseil a examiné d'office la qualité de justiciable pour juger que « l'intégralité des faits allégués par M. A dans ses courriers postérieurs à sa saisine initiale du Conseil supérieur de la magistrature, se rapportent à des agissements supposés qui sont sans rapport aucun avec une procédure judiciaire le concernant » et « qu'en conséquence, ces faits ne peuvent faire l'objet d'une saisine du Conseil supérieur de la magistrature sur le fondement des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitées ».

Ces deux décisions montrent que le Conseil supérieur de la magistrature, vérifie, en cas de saisine par un justiciable, que ce dernier a bien la qualité de justiciable et qu'il est donc recevable à saisir le CSM, le renvoi par la commission d'admission des requêtes ne rendant pas, de ce seul fait, la question sans objet.

B. – Les premières questions prioritaires de constitutionnalité

Au cours de l'année 2014, le Conseil a examiné, pour la première fois, trois questions prioritaires de constitutionnalité, qui ont donné lieu à deux décisions du 20 février 2014 (S216 bis et S219 bis) et à une décision du 9 juillet 2014 (S213 bis).

En application de l'article 61 1 de la Constitution, « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

En application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58 1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine

d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé». L'article 232 de cette ordonnance prévoit que la juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État si les conditions suivantes sont remplies :

- 1° La disposition contestée est applicable au litige et à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;
- 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;
- 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

La première question portait sur l'absence dans la loi organique sur le CSM de tout dispositif permettant de remplacer le magistrat de la Cour de cassation suppléant le président de la formation. La question était posée dans les termes suivants : «L'exercice du droit à un procès équitable devant un tribunal impartial qui découle de 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 point de Constitution») est-il garanti au magistrat du siège qui comparaît devant le Conseil supérieur de la magistrature dès lors qu'il lui est impossible de mesurer les conséquences d'une demande visant à voir récuser le président de la formation du Conseil Supérieur de la Magistrature appelé à suppléer le Premier Président de la Cour de Cassation en cas d'empêchement conformément aux dispositions des articles 101, 102, 13 et 14 de la loi organique 94-100».

Le Conseil supérieur juge, dans sa décision du 20 février 2014 (S216 bis), que les dispositions des articles 13 et 14, comme celles des articles 101 et 102, de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature ont été déclarées conformes à la Constitution, rappelant, en tout état de cause que «pour ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur les lois organiques, le Conseil constitutionnel doit être regardé comme s'étant prononcé sur la conformité à la Constitution de chacune des dispositions de la loi organique qui lui est soumise ; que dès lors, sauf changement dans les circonstances, les lois organiques promulguées doivent être regardées, dans leur intégralité, comme conformes à la Constitution, alors même que la décision du Conseil constitutionnel qui les a examinées ne mentionne pas expressément les dispositions critiquées dans ses motifs» Le Conseil juge en outre qu'il n'y a aucun changement des circonstances au regard de l'«obligation de respecter le principe d'impartialité objective».

À cet égard, le Conseil supérieur rappelle que :

- dans sa décision du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel s'était déjà expressément référé au principe d'impartialité applicable spécifiquement à la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, en considérant notamment que « sous réserve des exigences d'impartialité susceptibles d'imposer leur déport, les membres du Conseil supérieur, dont la liste est fixée par l'article 65 de la Constitution, tiennent de cet article le droit et le devoir de participer aux travaux et aux délibérations de ce Conseil » ;
- le Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège est une juridiction administrative soumise à un contrôle de cassation ; qu'à ce titre, l'applicabilité du principe d'impartialité est inhérente à cette activité juridictionnelle du Conseil supérieur de la magistrature ;
- le Conseil d'État, statuant comme juge de cassation des décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature en tant que conseil de discipline des magistrats du siège a consacré à plusieurs reprises, le principe d'impartialité comme s'appliquant à la procédure disciplinaire concernant les magistrats du siège ; qu'il l'a fait notamment dans un arrêt n° 222160 du 30 juin 2003 en jugeant que s'appliquaient à cette procédure les dispositions en matière de récusation, et à nouveau dans un arrêt n° 295778 du 19 décembre 2007.

La deuxième question prioritaire de constitutionnalité (décision du 20 février 2014, S219 bis) portait sur les « garanties (...) encadrant les droits de la défense devant l'organe disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire ». La question était posée dans les termes suivants : « L'exercice du droit à un procès équitable devant un tribunal impartial affirmé par l'article 6 de la Convention EDH, et qui découle également de l'article 16 de la Déclaration de 1789 est-il garanti, devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant en tant que juridiction disciplinaire des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, dès lors que le magistrat choisi par un des pairs pour l'assister, n'est assuré d'aucune garantie individuelle contre d'éventuelles pressions liées à l'exercice de la défense, d'aucun aménagement de service, ni du moindre remboursement des frais de déplacement qu'il engage ? ».

Jugeant que les dispositions de l'article 52 de l'ordonnance statutaire avaient déjà été déclarées conformes à la Constitution, le Conseil a, dans sa décision du 20 février 2014, vérifié qu'il n'y avait pas eu de changement de circonstances, en soulignant que « la procédure de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables n'a pas eu d'incidence significative sur le nombre total

des procédures disciplinaires engagées, de nature à caractériser un changement des circonstances qui n'est dès lors pas démontré ; qu'en effet, le nombre total des saisines du Conseil de discipline est en 2012 égal ou inférieur à celui de 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 ou 2011 et, en 2013, égal ou inférieur à celui de 2005, 2009 ou 2011 ».

La troisième question prioritaire de constitutionnalité (décision du 9 juillet 2014, S213 bis) était posée dans les termes suivants : « Les articles 43 alinéa premier, 45 alinéa premier et 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui respectivement disposent que « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire », exposent « les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats » et disposent que « si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines », sont-ils contraires aux articles premier, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à l'article 34 de la Constitution, au principe de légalité des délits et des peines, à la présomption d'innocence, au principe de nécessité, au principe de proportionnalité, au principe d'individualisation de la peine, au principe selon lequel nul n'est responsable que de son propre fait, au droit à un procès équitable et aux droits de la défense en tant que droits fondamentaux à caractère constitutionnel résultant de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, ainsi qu'aux principes de clarté et de précision de la loi, de prévisibilité juridique et de sécurité juridique dès lors qu'ils permettent qu'une faute disciplinaire soit prononcée sans établir le caractère intentionnel de la faute disciplinaire, qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée nonobstant la cause d'atténuation ou d'absence de responsabilité devant résulter de l'altération ou de l'abolition du discernement lors des faits, qu'ils ne définissent pas les éléments constitutifs de la faute disciplinaire, qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée à l'égard des faits qui donnent également lieu à des poursuites pénales sans que ceux-ci aient été préalablement établis par une décision pénale antérieure et définitive, qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée cumulativement avec une sanction pénale sans que cette dernière ait été préalablement prononcée par une décision antérieure définitive, et qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire de révocation soit prononcée cumulativement avec une

sanction pénale sans que soit assuré le respect effectif du principe de proportionnalité?».

Dans sa décision du 9 juillet 2014 (S213 bis), le Conseil supérieur de la magistrature a jugé que si «les dispositions critiquées du premier alinéa de l'article 43, du premier alinéa de l'article 45 et de l'article 46 n'ont pas été, en tant que telles, déclarées conformes à la Constitution, au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958», «la validation par le Conseil constitutionnel des modifications apportées à l'article 43 par l'article 21 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, à l'article 45 par les articles 16 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 et 15 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 et à l'article 46 par l'article 15 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007, implique nécessairement que le Conseil constitutionnel a considéré, à l'occasion de leurs modifications, les dispositions initiales conformes à la Constitution».

Les trois questions posées au CSM en 2014 ont, en définitive, été jugées dépourvues de caractère sérieux et n'ont pas été transmises au Conseil d'État.

C. – Les actes effectués avant la saisine du Conseil supérieur de la magistrature

**** Sur la demande d'annulation de l'acte de saisine***

À l'occasion de la décision du CSM siège du 27 mars 2014 (S211), frappée de pourvoi, la question a été posée au Conseil de l'annulation de l'acte de «saisine du Conseil supérieur de la magistrature par le premier président de la cour d'appel et de tous les actes subséquents», aux motifs notamment «de l'imprécision de l'acte de saisine» et de «l'absence d'audition de Mme X préalablement à la saisine de la juridiction disciplinaire par le premier président de la cour d'appel»

Dans sa décision n° 335144 du 29 septembre 2010, le Conseil d'État avait jugé que «la décision par laquelle la ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés a saisi la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente en matière de discipline des magistrats du siège de faits imputables à M. A, premier vice-président au tribunal de grande instance de Nîmes, n'est qu'un élément de la procédure qui permet au Conseil supérieur de la magistrature de prononcer éventuellement une sanction à l'égard du magistrat en cause ; qu'elle est par elle-même dépourvue de tout effet juridique à l'égard de ce magistrat ; qu'elle

présente, dès lors, le caractère d'un acte préparatoire et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir».

Au vu de cette jurisprudence du Conseil d'État, le Conseil supérieur de la magistrature a jugé que «l'acte par lequel le premier président de la cour d'appel a saisi la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente en matière de discipline des magistrats du siège de faits imputables à Mme X n'est qu'un élément de la procédure qui permet au Conseil supérieur de la magistrature, après avoir examiné la réalité des griefs formulés à l'encontre d'un magistrat, de prononcer éventuellement une sanction à l'égard du magistrat en cause (et) que l'acte de saisine ne peut dès lors, par lui-même, faire l'objet d'une demande de nullité».

Sur la question particulière de l'absence d'audition du magistrat préalablement à la saisine par le Président du Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil, tout en constatant que le magistrat «a eu la possibilité, préalablement à la saisine du Conseil, de formuler toutes les observations utiles, tant écrites qu'orales sur les éléments relevés par le président de la chambre de l'instruction portant sur le fonctionnement de son cabinet d'instruction», ayant notamment été entendu par le premier vice-président chargé du service pénal au tribunal de grande instance afin de recueillir ses observations sur le fonctionnement de son cabinet et ayant à cette occasion été accompagné, à sa demande, d'un magistrat, en qualité de représentant syndical, le Conseil juge qu'en tout état de cause «les prescriptions de l'article 50-2 de l'ordonnance statutaire n'imposaient pas que le premier président de la cour d'appel procède à l'audition du magistrat objet de la saisine».

Enfin, le Conseil constate «qu'au cours de l'enquête et avant l'audience, Mme X a eu communication de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur ; qu'elle a eu la possibilité, assistée de ses conseils, de s'exprimer au cours de l'audience et de développer tous moyens utiles à l'appui de sa défense, en ayant la parole en dernier » et « qu'ainsi, Mme X, assistée de ses conseils, a eu la possibilité de discuter contradictoirement les éléments contenus dans la saisine du Conseil supérieur de la magistrature ».

**** Sur l'enquête de l'Inspection générale des services judiciaires***

Les conditions de déroulement de cette enquête ont été régulièrement critiquées depuis 2011 devant le Conseil supérieur de la magistrature, les critiques portant souvent sur l'assistance du magistrat au cours de l'audition et sur la délivrance des pièces de

la procédure. Sa jurisprudence a évolué, à la lueur des décisions du Conseil d'État. Cette évolution a été commentée dans le rapport d'activité pour l'année 2013 (RA 2013, page 156 et s.)

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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme au stade de l'enquête, le Conseil d'État vérifie, in concreto, que les droits de la défense ont été respectés tout au long de la procédure (CE, 26 juillet 2011, n° 332807) : audition du magistrat après avoir été mis à même de prendre connaissance du résultat de l'ensemble des investigations et de présenter ses observations dès la phase d'enquête, mise à disposition au cours de la procédure disciplinaire de l'intégralité du dossier, incluant le rapport d'inspection générale des services judiciaires, audition du magistrat (bénéficiant d'une assistance) au cours de la procédure disciplinaire.

Faisant application de cette jurisprudence, 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, (RA 2011 p. 133).

Au cours de l'année 2012, cette question a été de nouveau posée au CSM siège à l'occasion des poursuites ayant donné lieu à sa décision du 20 septembre 2012. Dans sa décision, le Conseil, examine in concreto les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'enquête administrative (RA 2012 p. 131 et s.). Rejetant le moyen ainsi soulevé, le Conseil supérieur de la magistrature ajoute 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 (RA p. 156 et s.), la formation du Conseil supérieur de la magistrature, 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.

Le Conseil a concrètement examiné les conditions de déroulement de cette audition, s'attachant «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 confirme sa démarche *in concreto* et relève, dans sa décision du 11 juillet 2013 (voir rapport d'activité du CSM pour l'année 2013 p. 159) trois circonstances pour écarter ces éléments du débat, le caractère volumineux de la procédure, la concentration de l'audition sur une journée et demie et les problèmes de santé du magistrat.

Ainsi que l'a rappelé le rapport d'activité du CSM pour l'année 2013 (RA 2013, page 161), cette prise de position du Conseil supérieur de la magistrature est à rapprocher d'une décision antérieure du Conseil d'État n° 349185 du 12 juin 2013 dans laquelle il a statué sur les conditions de l'enquête administrative, menée avant la saisine de l'Autorité des marchés financiers. 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 irréversible aux droits de la défense. Le Conseil supérieur de la magistrature fait de même en matière de sanctions disciplinaires.

La décision du 23 octobre 2014 (S216) du CSM Siège a confirmé qu'il n'y avait pas de revirement de jurisprudence sur la question de l'assistance par un Conseil lors de l'audition au cours de l'enquête administrative, mais bien une analyse *in concreto*, selon la voie tracée par l'arrêt du Conseil d'État du 26 juillet 2011, en fonction des circonstances de l'espèce.

Le Conseil relève ainsi qu' « il résulte des pièces de la procédure qu'au cours de l'enquête administrative, M. X a été entendu après avoir acquiescé à la retranscription de ses propos, ayant eu la possibilité à tout moment de les modifier ou de les compléter dans des procès-verbaux qui ont été signés après relecture ; que M. X a été mis en mesure de prendre connaissance d'autres déclarations sur lesquelles allait porter son audition et de présenter ainsi ses observations dès la phase de l'enquête par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, de même qu'il a pu être informé de l'objet des auditions ».

Suivant la démarche du Conseil d'État dans son arrêt précité du 26 juillet 2011, le Conseil constate que «dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, l'intégralité des pièces de la procédure, dont le rapport de l'Inspection générale des services judiciaires ont été communiquées à l'intéressé qui a également pu, tant durant l'enquête diligentée par les deux rapporteurs successifs qu'à l'audience du Conseil, bénéficier d'une assistance et présenter toutes observations qu'il estimait utiles y compris sur les conditions de conduite de son enquête par les services de l'Inspection générale des services judiciaires».

D. – La procédure suivie devant le CSM

**** Sur la saisine du Conseil après cassation***

La question s'est posée, à l'occasion de la procédure ayant donné lieu à la décision du 23 octobre 2014 (S216), de la régularité de la saisine du Conseil, lorsqu'il statue après renvoi du Conseil d'État suite à une cassation et qu'il est à nouveau saisi par la direction des services judiciaires.

Le Conseil a ainsi jugé que «le Conseil supérieur de la magistrature s'est trouvé saisi par l'effet de la décision du Conseil d'État du 26 décembre 2012 et non par une dépêche du garde des Sceaux ; que le moyen tiré de l'irrégularité de la reprise des poursuites disciplinaires en l'absence d'exécution de la décision annulant les sanctions est, également inopérant».

**** Sur le champ de la saisine***

À l'occasion de la procédure ayant donné lieu à la décision du CSM Siège (S216) du 23 octobre 2014, a été posée la question du champ de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil d'État, dans son arrêt n° 312928 du 21 octobre 2009, a jugé que «le Conseil supérieur de la magistrature, lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, est légalement saisi, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est ainsi pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance par l'acte de saisine du Garde des sceaux, ministre de la Justice ; qu'il peut, par suite, examiner des éléments qui ont été portés à la connaissance du rapporteur au cours de l'enquête ; qu'ainsi le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas, en examinant ces éléments, commis d'erreur de droit sur l'étendue de sa saisine».

Cet arrêt confirme la jurisprudence du Conseil d'État fixée notamment dans ses arrêts des 26 juillet 2007 (n° 293059) et 15 mars 2006 (n° 276042).

Dans sa décision du 23 octobre 2014, qui s'inscrit dans le sillage de cette jurisprudence, le Conseil supérieur de la magistrature juge que « lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, (il) est légalement saisi de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est ainsi pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance par l'acte de saisine du garde des Sceaux, sous réserve que soient respectés les droits de la défense ; qu'il appartient au Conseil de donner lui-même dans sa décision la qualification aux faits qui sont reprochés au magistrat. »

**** Sur les pouvoirs du rapporteur***

À l'occasion de la procédure ayant donné lieu à la décision du CSM siège du 27 mars 2014 (S211) frappée de pourvoi, le Conseil a été conduit à se prononcer sur la portée des pouvoirs du rapporteur.

En application de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, « au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation et peut procéder à la désignation d'un expert ».

Le Conseil relève que, dans le cadre de la désignation par le rapporteur d'un conseiller à la Cour de cassation,

- la nature de la mission confiée a porté sur le contrôle du fonctionnement du cabinet d'instruction du magistrat poursuivi, et sur le contrôle des dossiers physiques et l'accès à la base de données informatiques ;
- la nature de cette mission, portant sur le contrôle du cabinet du magistrat poursuivi s'analyse en une assistance technique qui s'est exercée sous le contrôle constant du rapporteur, portant sur le cabinet d'instruction du magistrat ;
- l'audition du magistrat, conduite par le conseiller à la Cour de cassation, ne procède pas d'une analyse des griefs articulés dans la saisine du Conseil, mais s'est bornée à recueillir, selon les termes de l'ordonnance du rapporteur, ses « observations sur les différents éléments résultant des diligences que (le rapporteur) a effectuées » ; que le Conseiller à la Cour de cassation a précisé, lors de cette audition, que c'était « l'objet de la présente audition, à la suite de laquelle (il) établit(a) (s) on rapport définitif, en complément du rapport provisoire (...) communiqué ».

Pour le Conseil, «le concours (du conseiller à la Cour de cassation), assistant (le rapporteur) au cours de l'enquête, ne procède pas d'une délégation par (le rapporteur) de ses pouvoirs, aux fins, selon les conseils de Mme X, d'apporter des faits susceptibles de fonder la réalité de l'acte de saisine, mais a constitué une contribution de nature technique» et constate que «l'exécution de cette mesure d'expertise a, en outre, pleinement respecté le principe de la contradiction et les droits de la défense».

Répondant à un moyen soulevé, le Conseil juge en outre que «le premier président de la Cour de cassation ne dispose d'aucun pouvoir disciplinaire ni d'évaluation à l'endroit du (...) conseiller à la Cour de cassation, qui n'est pas membre du Conseil statuant en matière disciplinaire».

Dans cette affaire, le rapporteur avait par ailleurs désigné un président de la chambre de l'instruction avec pour mission de «s'assurer du bon déroulement» de l'opération de contrôle des dossiers physiques par le Conseiller à la Cour de cassation et «de veiller au respect des dispositions légales, notamment au regard du secret de l'instruction». Ce magistrat, en sa qualité d'observateur, n'avait exercé aucun rôle actif au titre de la mission confiée au Conseiller à la Cour de cassation.

**** Sur les auditions effectuées par le rapporteur***

Dans sa décision précitée du 23 octobre 2014, le CSM siège a jugé «qu'aucune disposition de l'ordonnance du 22 décembre 1958 n'impose que le magistrat poursuivi soit informé, avant l'audition d'un témoin, du principe de cette audition ni de son contenu».

Le Conseil relève au surplus qu'à l'occasion de l'audience le magistrat a la possibilité de solliciter l'audition de tous témoins utiles.

De même, le Conseil a estimé «qu'il ne résulte pas des dispositions de l'article 52 précité que le magistrat poursuivi doit, de manière préalable, être informé de l'audition de témoins par le rapporteur» et a vérifié que «l'ensemble des auditions effectuées par le rapporteur ont, en l'espèce, été mises à la disposition du (magistrat poursuivi) et de ses conseils», le magistrat ayant «toute possibilité de solliciter qu'ils soient entendus par le Conseil, faculté dont il n'a pas usé».

**** Sur l'instruction et la clôture de l'instruction***

Dans sa décision du 23 octobre 2014 (S216), le CSM Sièges a statué sur la demande tendant au prononcé de la nullité de l'instruction et du rapport du rapporteur aux motifs que le magistrat n'a pas «reçu d'avis duquel il aurait pu déduire que le rapporteur entendait clore

l'instruction de son dossier», et il «n'a pas davantage été averti de son droit de produire un mémoire complémentaire».

Rappelant les dispositions des articles 53 à 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui décrivent le déroulement de l'instruction, le Conseil a jugé qu'«il résulte de l'ensemble de ces textes que le dépôt du rapport établi par le rapporteur désigné par le président de la formation pour procéder à une enquête, n'a pas pour effet de clôturer l'instruction de la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, l'instruction se poursuivant jusqu'à la clôture des débats».

Le Conseil rappelle que «c'est sur l'ensemble de la procédure suivie jusqu'au terme de l'audience que doit s'apprécier le respect du caractère contradictoire de cette dernière».

Là encore, cette prise de position s'inscrit dans la perspective ouverte par le Conseil d'État dans les deux décisions précitées du 26 décembre 2012 (voir le commentaire de ces décisions dans le rapport d'activité pour l'année 2012 p. 134).

**** Sur l'existence d'une procédure pénale en cours***

Dans sa décision précitée du 24 juillet 2014, frappée de pourvoi, le Conseil a examiné le moyen tiré de l'existence d'une procédure pénale en cours, le requérant ayant présenté une demande de renvoi «jusqu'à ce que M. X ait obtenu copie de l'intégralité de la procédure pénale le concernant et qu'il puisse ainsi en prendre connaissance et la communiquer au conseil qui l'assiste dans le cadre de la procédure disciplinaire, afin d'assurer le respect des droits de la défense et du principe de l'égalité des armes garantis par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales».

Le Conseil juge en premier lieu «que si les faits pour lesquels M. X fait l'objet de poursuites disciplinaires ont également entraîné l'engagement de poursuites pénales et l'ouverture d'une information judiciaire, le dossier disciplinaire soumis à l'examen du Conseil n'est constitué d'aucune pièce de la procédure pénale» et qu'en second lieu, «les rapports dont le versement à la procédure disciplinaire est critiqué par M. X, et qui font état du déroulement de l'information judiciaire suivie à son encontre, ont été régulièrement communiqués à M. X qui a eu la possibilité, tant devant le rapporteur que lors de l'audience du Conseil, d'en discuter les termes».

Le Conseil relève ainsi que le magistrat poursuivi a reçu communication de l'ensemble des pièces de la procédure disciplinaire, que

lui a été rappelé son droit à être assisté au cours de la procédure, qu'il a été entendu par le Conseil lors de l'audience disciplinaire au cours de laquelle il a été assisté par un avocat et qu'il a eu la possibilité de discuter contradictoirement l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire.

Le Conseil, après avoir vérifié que les droits de la défense ont été pleinement respectés, a rejeté la demande de renvoi eu égard au principe d'indépendance de la procédure disciplinaire et de la procédure pénale.

/ Section 3

ÉLÉMENTS DE JURISPRUDENCE

1. Portée juridique du recueil des obligations déontologiques

Au terme de la présente mandature 2011-2015, il est intéressant de s'interroger, à partir de la quarantaine de décisions et avis rendus par les formations du Conseil supérieur de la magistrature, sur la portée juridique du recueil des obligations déontologiques publié par le Conseil supérieur de la magistrature en 2010 (voir *supra* point 1 des conclusions du Conseil en matière de déontologie)

Ce recueil est prévu à l'article 18 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007, ayant complété l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994. Le 6 juin 2006, une commission d'enquête parlementaire avait remis un rapport formulant de nombreuses propositions, dont celle tendant à introduire «un code de déontologie» dans le statut des magistrats (Rapport n° 3125 de l'Assemblée nationale, proposition 68).

Et, au cœur de la réflexion sur la transparence et la responsabilité des magistrats, se posait, en 2006, la question de l'opportunité de l'élaboration de règles de bonne conduite, avec un double objectif : assurer la plus grande transparence, pour les citoyens, des obligations déontologiques des magistrats et faciliter pour ces derniers la prise de connaissance des devoirs de leur état.

Cette proposition n'a pas été retenue par le législateur qui préféra l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques.

Le choix d'un tel recueil plutôt que d'un code de déontologie peut être éclairé au regard de l'environnement européen et international et du droit comparé. Il pose en outre la question des rapports entre déontologie et discipline

****L'environnement européen et international – Éléments de droit comparé***

Les États-Unis ont ouvert, les premiers, la voie de la formalisation par écrit des règles déontologiques applicables aux juges, au début du XX^e siècle, avec l'élaboration de ce qui devait devenir en 1972 un véritable code dont le respect est assuré par les commissions de déontologie judiciaire. Ce dispositif, tourné essentiellement vers la sanction, apparaissait, à sa création, en rupture avec la tradition britannique, qui avait préféré dès l'origine un «Lord» à un «code», la dimension déontologique étant en effet exercée par le Lord Chancellor.

À la fin des années 1990, c'est le Canada, pourtant culturellement et géographiquement proche des États-Unis, qui va proposer un contre-modèle déontologique, préférant à l'adoption d'un code l'élaboration d'un recueil de principes exprimant l'idéal que le juge devrait s'efforcer d'atteindre. Le Canada, à l'échelle fédérale, a, en outre, créé un comité consultatif chargé de donner les meilleurs conseils aux juges qui le solliciteraient. Cette démarche positive a inspiré de nombreuses magistratures de common law dans des pays tels que l'Australie, Hong-Kong, les Philippines ou Israël.

De manière récente, des États européens, comme l'Autriche et l'Allemagne ont adopté des dispositifs similaires. L'Allemagne a, par exemple, emprunté une approche pédagogique, l'écriture du recueil procédant d'une succession de questions, sans qu'il soit nécessairement apporté de réponse.

Cette réflexion a trouvé des développements dans l'avis n° 3 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) du 19 novembre 2002. Dans cet avis, le Conseil a indiqué que «la codification de la déontologie pose certaines difficultés, notamment un code de déontologie peut susciter l'illusion qu'il contient la totalité des règles et que tout ce qui n'est pas interdit est permis, il tend à trop simplifier les situations, il fige enfin la déontologie à une période donnée alors qu'il s'agit d'une matière évolutive. Le CCJE suggère qu'il est souhaitable de préparer et d'évoquer «une déclaration de principes de conduite professionnelle», plutôt qu'un code»

**** Le choix entre un code de déontologie et un guide ou un recueil des obligations déontologiques pose en outre la question des rapports entre déontologie et discipline***

Le respect par le juge de ses obligations peut, en effet, être assuré, soit en privilégiant l'approche déontologique, soit en donnant la priorité à l'aspect disciplinaire. L'approche déontologique procède de l'affirmation de valeurs et d'objectifs à poursuivre, définissant le comportement idéal attendu du magistrat. À l'inverse, la démarche disciplinaire est davantage centrée sur l'édiction de règles, au regard desquelles les comportements fautifs des magistrats peuvent être sanctionnés.

Le modèle européen, recommandé par le Conseil consultatif des juges européens, privilégie un système déontologique, reposant sur une déclaration de principes plutôt que sur un code, ainsi que la mise en place d'outils d'aide à la décision éthique.

La France, s'inspirant de plusieurs exemples étrangers, a considéré que la formule du « code de déontologie », très détaillé, n'était pas appropriée. Elle a préféré l'exposé de principes généraux, à travers l'élaboration par le CSM d'un recueil des obligations déontologiques.

L'idée est que la déontologie des magistrats ne saurait se réduire à l'édiction de règles précises de comportement. Elle est, au contraire, pleinement liée aux valeurs fondamentales qu'incarne l'institution judiciaire dans la société, à savoir l'indépendance et l'impartialité.

Si la déontologie du juge procède directement de ces valeurs essentielles pour les citoyens et les justiciables, elle doit, en conséquence, se placer à ce niveau. En effet, vouloir fixer les règles de comportement pourrait s'avérer problématique, le risque étant pour le magistrat de se trouver confronté à des situations non prévues par le code. Il est donc préférable que les devoirs des magistrats soient déclinés sous la forme de principes directeurs, se présentant, par leur généralité, comme des références ou des guides de comportement dans des situations données, susceptibles d'interprétation en fonction des circonstances. Selon cette approche, la déontologie est facteur d'épanouissement pour le magistrat qui, se nourrissant de ses principes, trouve en elle une boussole susceptible de le guider dans son action et ses comportements.

L'usage des réseaux sociaux par le magistrat, qui n'est pas traitée par le recueil actuel, fournit une belle illustration de cette problématique (voir supra point C.5.).

*** Portée juridique du recueil des obligations déontologiques**

Les décisions et avis disciplinaires rendus depuis 2010 n'ont pas reconnu valeur de droit positif au recueil des obligations déontologiques, qui ne constitue donc pas une source de droit permettant de caractériser une faute disciplinaire.

Les sources du droit disciplinaire des magistrats demeurent l'ordonnance statutaire des magistrats, et notamment son article 43, éclairée par la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi que le rappelle le Conseil dans ses conclusions en matière de déontologie, ce recueil n'est pas devenu une source formelle d'obligations dont la méconnaissance caractériserait un manquement disciplinaire (voir point 1 des conclusions du Conseil en matière de déontologie).

2. Faute disciplinaire et acte juridictionnel

Au cours de l'année 2014, les deux formations du Conseil ont examiné des procédures disciplinaires, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution.

En application du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire », l'alinéa 2 disposant que « 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 ».

L'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, résultant de l'article 21-1° de la loi précitée du 22 juillet 2010 tire les enseignements de la décision DC 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, aux termes de laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que la disposition visant à attirer dans le champ disciplinaire la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties n'était conforme à la Constitution que si cette violation avait été constatée par une décision de justice devenue définitive.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé, dans la décision précitée (considérant 7) que « l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation

des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive ».

Tant le Conseil supérieur de la magistrature que le Conseil d'État ont eu l'occasion d'aborder cette question de l'attraction éventuelle de l'acte juridictionnel dans le champ disciplinaire et de poser des limites à cette possibilité, en sanctuarisant « l'acte juridictionnel ».

En effet, la contestation de l'acte juridictionnel relève normalement de l'exercice des voies de recours prévues par la loi, sauf dans les hypothèses où la gravité de la violation dénature l'acte en lui-même au point qu'il n'en a plus que l'apparence. Dès lors, un tel acte relève du champ disciplinaire.

C'est ainsi que dans sa décision du 8 février 1981 (S44), la formation du siège du Conseil a jugé « qu'en vertu du principe fondamental, qui garantit l'indépendance des magistrats du siège, leurs décisions juridictionnelles ne peuvent être critiquées, dans les motifs et dans le dispositif qu'elles comportent, que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi ; que la juridiction disciplinaire ne saurait donc en connaître » ; (...) que toutefois « un tel principe trouve sa limite lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle ».

Dans une décision du 27 juin 1991 (S55), le CSM siège rappelle encore que « le Conseil supérieur de la magistrature, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige ». Le Conseil juge toutefois, dans le cas de l'espèce que « l'ensemble des faits (...) caractérise une grave carence et une insuffisance professionnelle prolongées de la part de Mme X ; que celle-ci a fait preuve d'un défaut évident du sens des responsabilités, notamment en délaissant les procédures et en ne se préoccupant pas d'assurer le contrôle réel et efficace de

l'action des personnes ou services à qui elle avait délégué partie de ses pouvoirs et prérogatives de juge d'instruction ; Qu'ainsi elle a manqué aux devoirs et aux charges de son état de juge ».

Dans une décision du 6 novembre 1996 (S95), tout en rappelant le principe rappelé dans la décision du 27 juin 1991 (S55), le Conseil juge que « les faits dénoncés dans la présente poursuite disciplinaire à l'encontre de Mme X consistent en des absences irrégulières réitérées, assimilées dans certains cas à des actes de refus de service, ainsi qu'en des carences et retards dans l'exécution de ses tâches juridictionnelles, l'ensemble de ces griefs étant qualifiés dans la saisine de manquements aux devoirs d'état du magistrat et à son honneur ».

Dans sa décision du 24 avril 2009 (S166), le CSM Siège rappelle encore ces principes, reprenant les termes de la décision précitée du 8 février 1981 : « Attendu qu'en vertu de l'indépendance des magistrats du siège garantie par la Constitution, leurs décisions juridictionnelles ne peuvent être critiquées, dans les motifs et dans le dispositif qu'elles comportent, que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi ; que, dès lors, ceux des actes d'information du juge d'instruction qui ont une nature juridictionnelle échappent à l'examen de la formation disciplinaire ; que, toutefois, ce principe rencontre la limite que le Conseil constitutionnel a rappelée dans sa décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, tenant à la constatation préalable aux poursuites disciplinaires d'un manquement, par une décision de justice devenue définitive ; qu'au surplus, lorsqu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle, des poursuites disciplinaires peuvent être engagées ».

Le Conseil d'État, a, pour sa part, dans une décision du 5 mai 1982 (n° 33724), jugé dans le même sens que les violations répétées, souverainement constatées par des décisions de justice devenues définitives, par un magistrat des règles de compétence et de saisine de sa juridiction constituent des manquements graves et réitérés aux devoirs de son état au sens de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et justifient une sanction disciplinaire. Le Conseil d'État a ainsi estimé que « dès lors que les faits étaient (...) établis dans des décisions rendues sur des recours dirigés contre les décisions litigieuses de M. X et devenues définitives, le Conseil supérieur a pu, dans son appréciation souveraine légalement décider que les violations par le requérant des règles de compétence et de saisine de

sa juridiction constituaient des manquements graves et réitérés aux devoirs de son état de nature à justifier une sanction disciplinaire».

Au cours de l'année 2014, tant les formations du siège et du parquet ont été amenées à apprécier des comportements de magistrats, en application des dispositions nouvelles de l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958.

Le CSM Siège a été amené à examiner des griefs articulés sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 dans une décision du 20 mars 2014 (S210)

Etaient reprochés au magistrat «(l) es conditions dans lesquelles (s'étaient) déroulées et (avaient) été conduites les mesures de garde à vue et la procédure d'instruction», la critique portant sur l'absence de réalisation de certains actes d'investigation, de même que sur les mesures de contrôle judiciaire auxquelles des personnes mises en examen avaient été soumises.

Le CSM Siège rappelle tout d'abord les principes posés par l'ordonnance statutaire et le considérant n° 7 de la décision DC 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007 du Conseil constitutionnel, pour juger que «le Conseil ne peut, dès lors, apprécier un acte relevant de l'activité juridictionnelle d'un magistrat que lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée que, par le caractère grave et délibéré de la violation d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, cet acte, en dépit des apparences, ne peut être regardé comme juridictionnel ; qu'en dehors de ce cas, un tel acte qui relève du seul pouvoir du magistrat ne peut être critiqué que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige».

C'est dans ces conditions que le Conseil relève que «pour les griefs tirés du déroulement des mesures de garde à vue, (...) ni les décisions de mises en garde-à-vue, par un officier de police judiciaire, sous le contrôle du juge d'instruction, ni les conditions de leur prolongation, n'ont été jugées irrégulières par la chambre de l'instruction ; que, sur l'absence de confrontations au cours des gardes à vue, la chambre de l'instruction a estimé, dans son arrêt du 1^{er} juin 2010, que si ces confrontations apparaissaient effectivement nécessaires, elles pouvaient très bien avoir lieu ultérieurement en cours d'instruction».

Au regard des principes rappelés ci-dessus, le CSM siège vérifie bien que les décisions du magistrat concernant la garde à vue ont fait l'objet des voies de recours prévues par la loi et n'ont pas été jugées

irrégulières. Il procède de manière analogue pour ce qui concerne les critiques portant sur le déroulement de l'information judiciaire.

Le CSM Siège juge en définitive que «les conditions dans lesquelles se sont déroulées et ont été conduites les mesures de garde à vue ainsi que la procédure d'instruction n'entrent pas dans le champ d'un comportement relevant du domaine disciplinaire».

Il en va de même pour les mesures de contrôle judiciaire, pour lesquelles le CSM Siège constate d'une part qu'elles «ont été examinées, à de nombreuses reprises, tant par le juge d'instruction que par la chambre de l'instruction et, dans un cas, par la Cour de cassation» et d'autre part, «en tout état de cause, que les plaignants ont bénéficié des recours prévus en application de l'article 140 du code de procédure pénale, soit en interjetant appel des décisions rendues par Mme X, soit en saisissant directement la chambre de l'instruction».

Au cours de l'année 2014, le CSM parquet a fait application de ces principes dans son avis du 28 janvier 2014 (P75).

Il était reproché au magistrat, procureur de la République, d'avoir «prescrit aux enquêteurs de l'Inspection générale des services (IGS) d'identifier et d'examiner nominativement, de manière exhaustive, auprès des opérateurs de téléphonie, sur une période de 42 jours, l'ensemble des appels reçus et émis ainsi que des messages courts appelés «SMS» relatifs aux numéros de téléphone professionnel et personnel de (deux) journalistes (...) et, ce faisant, d'avoir, gravement et délibérément violé une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision devenue définitive».

Avant d'examiner chacun des griefs, la formation du parquet rappelle tout d'abord les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance statutaire «tirant les conséquences du considérant n° 7 de la décision DC 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007», cité ci-dessus.

Le Conseil juge ainsi qu'il «ne peut, dès lors, connaître en matière disciplinaire, de l'activité juridictionnelle d'un magistrat du siège ou du parquet, que lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée que, par le caractère grave et délibéré de la violation d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, le magistrat a accompli, malgré les apparences, un acte qui ne peut être regardé comme un acte juridictionnel».

Deux commentaires doivent être soulignés au sujet de cet avis :

- le Conseil rattache la question de la protection de l'activité juridictionnelle à la mission essentielle de garantie de la liberté individuelle,

en application de l'article 66 de la Constitution, se référant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'autorité judiciaire ;

Par là-même, le CSM Parquet rappelle également le principe de l'unité du corps judiciaire en jugeant que «la protection de l'activité juridictionnelle du ministère public se fonde, de manière essentielle, sur le principe selon lequel l'autorité judiciaire, qui comprend en France les magistrats du siège et du parquet, soumis à une déontologie commune, assure, en vertu de l'article 66 de la Constitution, le respect de la liberté individuelle.»

Cet avis, par sa rédaction, est à rapprocher de celui du 8 décembre 2011 (P67), dans lequel le CSM parquet rappelle l'exigence constitutionnelle de garantie de la liberté individuelle en abordant la question de la liberté de parole du Ministère public, jugeant que «ce principe est l'expression de la garantie constitutionnelle des libertés individuelles que le magistrat du ministère public doit, en toute occasion, assurer».

Le CSM Parquet insiste enfin sur les principes déontologiques communs auxquels sont soumis les magistrats en évoquant «la déontologie commune» des magistrats du siège et du parquet, référence inédite dans la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature. Cette référence vise à enraciner l'unité du corps judiciaire non seulement dans la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, mais également dans le partage d'une déontologie commune.

– le Conseil évoque «le principe d'indépendance qui régit l'exercice des missions des magistrats du ministère public» ;

Si le magistrat du ministère public est soumis au principe de la subordination hiérarchique en application de l'article 5 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, il est, dans l'exercice de ses missions, indépendant.

Ainsi pour, le CSM Parquet, «la protection de l'activité juridictionnelle» «résulte du principe d'indépendance qui régit l'exercice des missions des magistrats du ministère public, s'agissant d'une garantie essentielle de notre démocratie, et de l'obligation d'impartialité dans la mise en œuvre, en opportunité, de l'action publique par le procureur de la République qui dispose de la liberté de décider des actes d'enquête dans le cadre des prescriptions de la loi, d'après les seules inspirations de sa conscience».

Par la référence à l'impartialité, le Conseil tire les enseignements de la loi du n° 2013-669 du 25 juillet 1993 modifiant notamment l'article 31 du code de procédure pénale et en vertu duquel «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».

Après avoir rappelé le cadre d'application de l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, le CSM parquet se prononce sur chacune des étapes suivantes :

- la violation d'une règle de procédure constatée par une décision de justice devenue définitive, résultant de l'annulation, par une décision devenue définitive, des réquisitions ayant ordonné les investigations sur les téléphones des journalistes ;
- la règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, s'agissant du principe de la liberté de la presse et de celui de la protection des sources des journalistes ;
- la condition de gravité de la violation de la règle de procédure, celle-ci étant établie dès lors que «le Conseil constate, en tout état de cause, qu'en ordonnant de solliciter directement les « fadettes » des journalistes, (le magistrat) a gravement méconnu le principe de proportionnalité des actes d'enquête à effectuer au regard de la protection due aux sources des journalistes telles que protégées par la loi et la jurisprudence européenne, dont il ne pouvait ignorer les termes, d'autant que la circulaire de la Chancellerie en date du 20 janvier 2010 avait immédiatement appelé l'attention des parquets sur les dispositions nouvelles issues de la loi du 4 janvier 2010» ;
- l'examen du caractère délibéré de la violation grave d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties.

Deux aspects ont été examinés à ce titre par le Conseil : d'une part, l'interprétation de la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes, d'autre part, le rôle du parquet général de la cour d'appel.

Sur le premier point, était invoquée par le magistrat poursuivi l'incertitude qui, selon lui, entourait l'interprétation de la loi précitée du 4 janvier 2010, expliquant qu'au moment où le relevé détaillé des appels et «SMS» avait été ordonné, «on se trouvait dans un domaine juridique qui était relativement nouveau, très imprécis, flou et que j'ai interprété», invoquant un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris qui aurait permis de telles investigations.

Sur cet aspect, «le Conseil constate que si la seule jurisprudence, antérieure aux actes d'enquête critiqués était la jurisprudence invoquée, la jurisprudence constante précitée de la Cour européenne des droits de l'Homme aurait dû amener Monsieur X, connaissance prise de la loi du 4 janvier 2010 et de sa circulaire d'application, à

décider d'un déroulement des investigations plus proportionné à l'objet de l'enquête.»

Le Conseil supérieur de la magistrature, par ce considérant, marque, s'il le fallait encore, la prééminence du droit européen et la nécessité pour le magistrat de faire prévaloir et d'appliquer la jurisprudence adéquate, tout particulièrement lorsque sont en jeu les libertés individuelles. Ce considérant est à relier au rôle de garant de la liberté individuelle que joue le parquet. En l'espèce, le procureur de la République, au-delà de la jurisprudence invoquée de la chambre de l'instruction, se devait de s'inscrire dans la perspective de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme. Ce considérant rappelle incidemment que le juge de droit commun du droit européen est le juge national.

Sur le second point, le Conseil examine l'action du parquet général au regard des actes d'enquête décidés par le magistrat poursuivi, faisant application de l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, selon lequel «la faute s'apprécie pour un membre du parquet (...), compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique».

Cet examen du rôle du parquet général amène le CSM Parquet à rappeler un principe déjà posé dans l'avis du 18 juillet 2008 (P58) : «Si le principe hiérarchique, inscrit à l'article 5 de l'ordonnance précitée, sur lequel est fondée l'organisation statutaire du ministère public et auquel tout magistrat du parquet est soumis, confère au procureur général le pouvoir de donner des instructions, il est également, pour ce dernier, source d'obligations, dont celles de vérifier et de valider les informations reçues et transmises par les parquets du ressort».

Analysant le rôle du parquet général et, partant, de la Direction des affaires criminelles et des grâces, «le Conseil constate que les actes d'enquête ordonnés par Monsieur X n'ont provoqué, certes *a posteriori*, aucune réaction du procureur général près la cour d'appel de xxxxx aux fins d'en faire constater l'irrégularité, ni davantage de la Direction des affaires criminelles et des grâces, pourtant destinataire du rapport du procureur général».

Cette appréciation est encore à rapprocher de l'examen effectué par le Conseil dans l'avis précité du 18 juillet 2008 (P58) où il constatait que «l'envoi des rapports administratifs au parquet général de ... n'a entraîné, de la part de celui-ci, aucune demande de renseignement complémentaire, alors même que les rapports, en dates des 26 juin, 7 septembre et 21 décembre 2001, étaient accompagnés de

pièces de procédure n'en corroborant pas les mentions et qu'une copie intégrale du dossier, en permanence actualisée, était à sa disposition». Le Conseil jugeait ainsi qu'«à aucun moment de la procédure, le parquet général et la direction des affaires criminelles et des grâces, informés du contenu du dossier, n'ont appelé l'attention du procureur de la République sur le décalage existant entre le contenu de ses rapports et les pièces qui y étaient jointes, ni usé de leur pouvoir d'instruction».

De manière particulière, les avis des 18 juillet 2008 (P58) et 28 janvier 2014 (P75) apportent des éléments de réflexion intéressants sur le rôle et les missions des parquets généraux des cours d'appel dans le contexte de la loi n° 2013-669 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. Ces avis soulignent le rôle des parquets généraux des cours d'appel en qualité d'expert et d'accompagnement juridique des parquets de première instance. Le parquet général ne s'inscrit pas seulement dans une relation hiérarchique de «remontée d'information» : pèse aussi sur lui une mission d'analyse et d'expertise, permettant d'affermir sur le plan juridique les décisions prises par les parquets de première instance⁵.

Sur ce point, était également reproché au procureur de la République d'avoir manqué à «l'obligation de loyauté qui incombe à tout magistrat, tout particulièrement aux magistrats du parquet dans le cadre de la subordination hiérarchique à laquelle ils sont astreints de par l'article 5 de l'ordonnance statutaire» par l'insuffisance de ses rapports administratifs.

Le Conseil estime à cet égard que «l'existence des deux rapports administratifs sur la période considérée ne permet pas suffisamment de caractériser, pour le Conseil, le grief d'une information insuffisante du parquet général, et partant, un manquement au devoir de loyauté, dès lors que le parquet général, informé ab initio de l'ouverture de l'enquête préliminaire, avait la possibilité de solliciter des précisions complémentaires et que n'est pas ressortie de l'instruction une volonté délibérée du procureur de la République d'induire en erreur le procureur général».

⁵ Ces éléments viennent à l'appui de la recommandation n°35 «renforcer le soutien apporté par le parquet général aux parquets du ressort de la cour d'appel», de la commission de modernisation de l'action publique, présidée par l'ancien procureur général près la Cour de cassation, Jean-Louis NADAL. La commission écrit que «c'est en investissant résolument ce rôle d'appui et de soutien que les parquets généraux pourront requérir une légitimité fortement ébranlée».

En définitive, et sur l'appréciation, en application du deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, du caractère délibéré du manquement, le CSM Parquet juge que «la précipitation avec laquelle Monsieur X a agi, dans un domaine sensible régi par un texte récent à l'époque des faits, est manifestement critiquable. En ne recherchant pas le nécessaire équilibre entre les actes d'enquête mis en œuvre et la protection du secret des sources des journalistes, Monsieur X a commis une grave erreur d'appréciation, qui ne permet toutefois pas, à elle-seule, d'établir le caractère délibéré de la violation par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties constatée par une décision définitive».

Pour le CSM Parquet, retenir le «caractère délibéré» de la violation grave d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties suppose que soit prouvée ou établie une volonté délibérée de violer la loi et d'enfreindre une telle règle. Si la démarche du procureur de la République, qualifiée de «précipitation» et de «grave erreur d'appréciation», est critiquée par le Conseil, elle ne permet pas pour autant «à elle-seule d'établir le caractère délibéré» de cette violation.

3. Les manquements sanctionnés en 2014

A. — L'abus de fonctions

Le Rapport d'activité pour l'année 2012 a déjà abordé la problématique de l'abus de fonction, à l'occasion du commentaire de la décision du 16 avril 2012 (S198) (RA 2012 p. 143 à 145).

Dans une décision du 29 octobre 2004 (S136), le Conseil avait posé le principe de l'interdiction absolue pour tout magistrat de s'immiscer dans une procédure dont il n'a pas la charge, notamment au regard des obligations de loyauté et de délicatesse que tout magistrat doit adopter à l'égard de ses collègues et des auxiliaires de justice.

Au cours de l'année 2014, le CSM Parquet a statué à trois reprises sur la question de l'abus de fonction.

À l'occasion d'un avis du 28 janvier 2014 (P 76), il était reproché à un magistrat du parquet d'avoir adressé à un avocat un courrier à l'en-tête du parquet dans lequel il exerçait ses fonctions, sous le cachet du procureur de la République, et par lequel il certifiait, en sa qualité de substitut du procureur, qu'un jugement prononcé par le tribunal de commerce avait l'autorité de la chose jugée et

constituait un titre exécutoire. Ce courrier avait été produit devant une juridiction étrangère.

Le Conseil constate en premier lieu que le magistrat agissait en dehors de l'exercice de ses fonctions, puisqu'il «ne relevait pas des attributions de Monsieur X de délivrer une telle attestation, *a fortiori* en vue de sa production devant une juridiction étrangère» et juge en second lieu qu'«en rédigeant un tel courrier remis à un avocat, avec l'en-tête du parquet de XX et le cachet du procureur de la République, Monsieur X a agi en dehors de ses fonctions et a manqué au devoir de prudence». Ainsi, «en abusant de la sorte de ses fonctions, en interférant de manière indirecte dans un litige soumis à une juridiction étrangère, il a manqué au devoir d'impartialité» et «a manqué au devoir de loyauté à l'endroit du procureur de la République, son supérieur hiérarchique».

Dans un avis du 30 septembre 2014 (P79), le CSM Parquet a retenu une faute disciplinaire dans l'hypothèse où un magistrat était intervenu, en qualité de vice-procureur de la République, dans une procédure administrative, auprès d'une préfecture, au soutien de la régularisation d'une personne.

Le CSM Parquet a jugé qu'«en faisant état de sa qualité de magistrat pour intervenir dans une procédure administrative relative à une demande de régularisation d'une personne en situation irrégulière, en dehors et à des fins étrangères à l'exercice de ses fonctions, Monsieur X a manqué au devoir de loyauté et de délicatesse à l'endroit des agents de la préfecture de l'xxxxx et au devoir de loyauté à l'égard de sa hiérarchie. Les agissements de Monsieur X caractérisent un abus de fonction et constituent un manquement aux devoirs de l'état de magistrat.»

Dans un avis du 19 décembre 2014 (P80), le CSM Parquet s'est prononcé sur la question de la communication des bulletins n° 1 du casier judiciaire. Était reproché au magistrat poursuivi le fait d'avoir communiqué des bulletins n° 1 du casier judiciaire relatifs à des personnes pour lesquelles il n'était en charge d'aucune procédure.

Si le Conseil a estimé, aux termes de cet avis que la matérialité du grief n'était pas établie, il a rappelé, qu'«en application de l'article 774 du code de procédure pénale, le bulletin n° 1 n'est délivré qu'aux autorités judiciaires et aux greffes des établissements pénitentiaires dans le cadre de l'examen des mesures d'aménagement de peine. Il importe pour le Conseil de rappeler qu'en tout état de cause, cette restriction dans la délivrance de ces informations, justifiée par la nécessaire garantie des libertés individuelles, impose à tout

magistrat de s'assurer que les demandes de bulletin n° 1 ne sont présentées et que les bulletins obtenus ne sont remis que dans le strict cadre de l'exercice de ses fonctions et à la seule destination des membres de l'autorité judiciaire».

Le Conseil a souhaité, à dessein, rappeler les bonnes pratiques en matière de délivrance des bulletins n° 1 du casier judiciaire, rattachant, ici encore, cette exigence au rôle de l'autorité judiciaire, garante de la liberté individuelle.

Cette jurisprudence s'inscrit dans la perspective d'une décision et d'un avis précédents.

Le 30 mai 1997 (P32), le CSM Parquet a jugé que «M. X reconnaît que c'est par l'usage de sa qualité de magistrat qu'il s'est procuré la copie intégrale de l'acte de naissance de l'enfant qu'avait eu son épouse après leur séparation, ainsi que le bulletin n° 1 du casier judiciaire du compagnon de celle-ci ; que M. X a ainsi manqué à la délicatesse et fait usage, à des fins privées, de pouvoirs qu'il détenait de la loi».

Dans une décision du 9 janvier 2002 (S121), le CSM Siège relève que «les investigations menées dans le cadre d'une information suivie devant le juge d'instruction du tribunal de grande instance de V, ont, en l'état, révélé que M. X a communiqué à des responsables de la Grande loge... dont il était membre des renseignements sur une procédure pénale jugée, intéressant un candidat à l'adhésion à ladite loge ; que concernant une trentaine d'autres postulants, il a fait établir un relevé intégral des fiches de casier judiciaire, appelé bulletin n° 1, qui n'est délivré qu'aux autorités judiciaires, ces demandes faites par télécopie étant faussement attribuées à des dossiers dont il était saisi avec l'indication qu'elles étaient destinées à un débat contradictoire ; qu'enfin il s'était fait adresser un autre bulletin n° 1 de casier judiciaire pour permettre à une personne de constituer un dossier d'affiliation à la même loge maçonnique». Pour le Conseil, «M. X a frauduleusement utilisé les pouvoirs qu'il tenait de ses fonctions à des fins privées étrangères à ses missions».

À l'occasion d'une décision du 19 décembre 2014 (S219) le CSM Siège a été amené à examiner notamment le grief fait à un magistrat, conseiller de cour d'appel, d'avoir «utilis(é) sa qualité, dans une affaire privée, pour entrer en contact avec le procureur de la République, obtenir d'être reçu avec la personne qu'il souhaitait accompagner à la gendarmerie et voir certaines vérifications effectuées dans un délai très bref que ne semblait pas nécessiter

l'enquête, sur le ressort de la cour d'appel dans laquelle il exerçait ses fonctions de conseiller, président de cour d'assises».

Au-delà des faits de l'espèce, deux considérations retenues par le Conseil méritent d'être commentées :

– le Conseil rappelle qu'un magistrat en exercice, s'il n'est pas en charge d'une procédure, ne dispose d'aucune prérogative pour s'immiscer dans cette procédure auprès d'une autorité judiciaire. Le Conseil juge en l'espèce que «les devoirs de l'état de magistrat ne comportent ni ne confèrent aucune compétence d'ordre général pour s'immiscer dans une procédure judiciaire dont il n'est pas saisi ; que le magistrat, en dehors de l'exercice de ses fonctions et des procédures dont il a la charge, doit respecter un devoir de prudence et s'abstenir de toute intervention dans une affaire dont il n'a pas personnellement la charge», et que «l'invocation, par un magistrat, de sa qualité professionnelle, en dehors même de l'exercice de ses fonctions, pour s'immiscer dans une procédure, n'est pas compatible avec les devoirs de son état».

À cet égard, le CSM Siège rappelle sa jurisprudence en la matière, rappelée dans la décision précitée du 16 avril 2012 (S198). Dans cette espèce, le CSM Siège avait estimé «qu'en faisant état de sa qualité de magistrat de la juridiction (...), en vue de l'obtention, auprès de militaires de la gendarmerie, d'une procédure pénale visant un ami, en dehors de l'exercice de ses fonctions et à des fins exclusivement personnelles, (ce magistrat) a abusé de ses fonctions et a manqué au devoir de loyauté et de délicatesse envers les fonctionnaires de la gendarmerie, au mépris du secret de l'enquête».

Le CSM réserve les hypothèses classiques de l'urgence. En l'espèce, le magistrat poursuivi invoquait une situation particulière, nécessitant une intervention immédiate et urgente.

Si le Conseil ne rejette pas d'emblée l'argument, il constate, en l'espèce, qu'il ne résultait pas de la procédure que les faits nécessitaient «une intervention immédiate et urgente qui ne pouvait être différée et qui aurait justifié que M. X intervienne, soit au titre de l'assistance à personne en danger, soit au titre des pouvoirs conférés par le code de procédure pénale pour dénoncer des faits à l'autorité judiciaire ou pour appréhender l'auteur d'un crime ou délit flagrant». En l'espèce, le CSM Siège se réfère aux hypothèses classiques de l'urgence, à savoir l'assistance à personne en danger ou la commission d'une infraction flagrante.

– était en outre invoqué par le magistrat poursuivi, pour s'immiscer dans une procédure dont il n'avait pas la charge, le statut de lanceurs

d'alerte, qui aurait justifié, par la suite, qu'il dénonce une situation qui relevait, selon lui, d'une discrimination raciale et sociale.

Le CSM Siège a estimé devoir prendre en considération cette problématique et juge que « si le magistrat, comme tout citoyen, a le devoir d'alerter les autorités de toute situation en application de la loi qui imposerait de le faire, dans une telle hypothèse, il devrait s'exprimer avec la mesure, la prudence, la délicatesse et la réserve qu'impose l'exercice des fonctions de magistrat ».

Si, en application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, le statut de lanceur d'alerte est applicable au magistrat, le Conseil rappelle que son expression doit être compatible avec les devoirs et obligations déontologiques de son état.

Au terme d'une analyse factuelle de la situation, le Conseil estime que « le statut de « lanceur d'alerte » invoqué par M. X comme fait justificatif à son comportement ne saurait être invoqué en l'espèce au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ».

B. — Les retards dans le traitement des procédures

1. Le retard dans le déroulement d'une information judiciaire

Le rapport d'activité pour l'année 2013 (p. 167 à 170) a consacré plusieurs développements à cette question en commentant la décision du 21 février 2013 (S205) et rappelant la jurisprudence du Conseil en la matière, s'agissant des décisions des 27 juin 1991 (S55), 12 décembre 1991 (S57), 30 janvier 2004 (S130) et 18 novembre 2010 (S18).

En substance, la jurisprudence du Conseil sur le devoir de diligence du magistrat instructeur tient compte du nombre de procédures dans lesquelles les retards sont constatés, de la permanence ou récurrence de ces retards, de la réaction de la hiérarchie et de ses mises en garde ainsi que de la charge du cabinet du magistrat.

Le CSM siège, dans une décision du 20 mars 2014 (S210), a fait application de ces principes dans une hypothèse où le magistrat n'a pas été sanctionné, s'agissant de retards constatés dans une procédure isolée, d'un cabinet particulièrement chargé et de l'absence de prise en compte effective de la situation par la hiérarchie.

Ainsi, après avoir rappelé le principe selon lequel « 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 au titre

de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retards injustifiés», le CSM relève que «l'inaction constatée de Mme X n'a porté que sur une procédure isolée et doit être appréciée au regard de l'ensemble de (...) circonstances», liées à «la charge particulièrement importante du cabinet de Mme X liée aux procédures concernant le Rwanda, de même que l'absence de prise en compte significative par sa hiérarchie de cette situation»

En revanche, dans une décision du 27 mars 2014 (S211) frappée de pourvoi, le CSM siège a sanctionné un magistrat, en faisant application de sa jurisprudence constante en la matière.

Rappelant le principe selon lequel «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 au titre de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retards injustifiés», le CSM constate «qu'en dépit de mesures d'allègement de son service et de ces observations ou mises en garde, le cabinet d'instruction dont a la charge Mme X a connu des retards chroniques et récurrents, entraînant notamment, pour une procédure d'information judiciaire, la prescription de l'action publique ; que malgré une amélioration en 2010 et 2011, la situation s'est de nouveau aggravée en 2013, alors même qu'avait été engagée une procédure disciplinaire ;».

Ainsi, le Conseil prend soin, lorsqu'un magistrat instructeur est confronté à une situation de retard, de vérifier qu'il ne s'agit pas d'un retard conjoncturel ou d'une procédure isolée et que les mesures adéquates ont été prises par la hiérarchie.

En conséquence, c'est en constatant la récurrence et la permanence dans le retard, en dépit des mesures prises, que le CSM est amené à sanctionner le magistrat, s'agissant d'un «manquement au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir d'accomplir sa mission avec diligence».

2. Les retards dans le rendu des décisions en matière civile

Le Rapport d'activité pour l'année 2013 (p. 164 à 167) a consacré plusieurs développements à cette question, en commentant les décisions des 21 février 2013 (S205) frappée de pourvoi et 11 juillet 2013 (S207).

Selon la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature, le retard du magistrat est sanctionné disciplinairement lorsque le

Conseil relève la persistance et la récurrence des retards, l'absence de prise en compte des rappels de la part de la hiérarchie et le fait que le magistrat a supporté une charge de travail normale. Ces retards caractérisent un manquement au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir de dire le droit avec diligence.

Dans une décision du 23 octobre 2014 (frappée de pourvoi, S216) le CSM a fait application de ces principes pour sanctionner un magistrat, en constatant que «les retards de traitement, malgré les injonctions données par la hiérarchie à M. X, ont persisté tout au long de l'année 2007 et, pour partie, s'agissant du contentieux relevant de la compétence de juge de proximité, au cours de l'année 2008 ; que ces retards ont entraîné des plaintes, notamment du bâtonnier de l'ordre des avocats, (...) et du président de la chambre des huissiers de justice (...)». Le Conseil relève en outre que «ces retards de traitement, entraînant des prorogations de délibéré, sont intervenus dans des circonstances qui ne permettaient pas d'assurer l'information des justiciables».

Pour le Conseil, le magistrat a, «manifesté des carences répétées dans l'accomplissement de son service, résultant d'une absence de rigueur dans l'organisation de son travail qui s'est maintenue sur une durée significative malgré les mises en garde de sa hiérarchie ; qu'il en est résulté une atteinte à l'image de la justice». Le Conseil prend le soin de ne vérifier qu'«aucun élément du dossier n'établissant au surplus que M. X aurait supporté une charge de travail anormale».

3. Les retards dans les autres contentieux : le traitement des ordonnances pénales

À l'occasion d'une décision du 23 octobre 2014 (S216), le CSM Siège a statué en matière de retard dans le traitement des ordonnances pénales.

Il était reproché au magistrat «d'avoir laissé s'écouler un délai supérieur à douze mois depuis les réquisitions du procureur de la République, datées du 25 mai 2007 au 15 octobre 2008, avant de signer les 3 et 4 décembre 2008 quarante-deux ordonnances pénales, de sorte que la prescription était acquise».

Alors que le magistrat indiquait, pour sa défense, que les procédures correspondantes lui avaient été communiquées avec retard, le CSM Siège relève qu'il appartenait au magistrat, en sa qualité de juge directeur du tribunal d'instance, au regard de «son devoir

d'organisation du tribunal et à son devoir de rigueur», de s'assurer de l'état du stock des ordonnances pénales et de son écoulement régulier.

Le Conseil relève en outre «qu'en apposant sa signature sur des ordonnances pénales prescrites, sans avoir procédé aux vérifications les plus élémentaires touchant à la prescription, (le magistrat) n'a pas exercé le contrôle qu'il appartient à tout magistrat d'exercer et a manqué à son office juridictionnel».

C. – Le comportement du magistrat

1. Le comportement du magistrat avant son entrée dans la magistrature

Au cours de l'année 2014, le CSM Parquet a été amené à examiner le comportement d'un magistrat, dont certains faits avaient été commis antérieurement à son intégration dans la magistrature, cette procédure donnant lieu à un avis du 24 juin 2014 (P78).

La possibilité pour le Conseil supérieur de la magistrature de sanctionner un magistrat, en raison de son comportement antérieur à son entrée dans la magistrature, est admise en application de la jurisprudence administrative.

Ainsi, le Président Odent, dans son cours de contentieux administratif (Fasc. VI, Exercice du pouvoir disciplinaire, p. 2125, édition 1981), précise que, s'agissant des fonctionnaires, une jurisprudence ancienne reconnaît à l'autorité administrative le pouvoir de tenir compte des faits antérieurs à l'entrée de l'intéressé dans la fonction publique et, sur le fondement de ces faits, de rayer l'intéressé de la liste des candidats admis à concourir pour l'accès à une fonction publique ou de rayer des cadres l'agent qui s'était rendu coupable de ces faits à condition que ces derniers soient antérieurs à l'admission à concourir ou à la nomination et qu'ils aient été ignorés de l'administration au moment de l'admission à concourir ou du recrutement de leur auteur et que, par leur nature ou leur gravité, ils soient incompatibles avec l'exercice de la fonction publique.

C'est ainsi que le CSM parquet a, le 23 octobre 2009 (P62), émis un avis de révocation pour un magistrat ayant commis des faits de nature sexuelle, avant son entrée dans la magistrature.

Le 18 septembre 2012 (P70) (rapport d'activité pour l'année 2012 p. 141), le CSM Parquet a sanctionné un magistrat pour des faits commis alors qu'il était encore auditeur de justice, le dernier fait

reproché ayant été commis la veille de la publication du décret le nommant magistrat.

Dans l'avis du 24 juin 2014, le CSM Parquet fait application de ces principes pour sanctionner un magistrat, ancien avocat, qui, avant son intégration dans la magistrature, avait contracté des dettes dont l'ampleur avait conduit à l'engagement d'une procédure disciplinaire par l'ordre des avocats, d'une procédure de liquidation judiciaire par le parquet du ressort dans lequel il accomplissait son stage préalable et de procédures civiles par ses créanciers. Il apparaissait que le magistrat avait dissimulé cette situation lors de la procédure d'intégration directe et ne s'était pas présenté lors des audiences judiciaires et disciplinaires où il était dûment convoqué.

Le CSM Parquet juge ainsi que «le fait pour (le magistrat) d'avoir, dans ces conditions, dissimulé sa situation lors de la procédure d'intégration directe, en n'informant ni la commission d'avancement ni davantage ses responsables de stage, caractérise un manquement aux devoirs de dignité et de loyauté relevant de l'état de magistrat.» et que «ses agissements sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat. Par leur nature, ils portent une atteinte grave et durable au crédit et à l'image de l'institution judiciaire. S'ils avaient été connus lors de la demande d'intégration directe formée par (le magistrat), ils auraient, vraisemblablement, fait obstacle à son admission dans la magistrature».

2. Le comportement du magistrat instructeur

Le rapport d'activité pour l'année 2013 (RA p. 170) a consacré des développements au comportement du magistrat instructeur, à l'occasion du commentaire de la décision du 21 février 2013 (S205). Le CSM Siège avait rappelé 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».

Dans cette procédure, le magistrat instructeur avait fait part, au cours de la confrontation, de son opinion selon laquelle l'acte de procédure était inutile car s'inscrivant dans le cadre d'une instruction ouverte sur plainte avec constitution de partie civile qui instrumentalise la justice pénale au regard d'une action prud'homale.

S'agissant, de manière générale, du comportement du magistrat à l'égard des justiciables, il y a lieu de rappeler la jurisprudence du Conseil rappelée dans le rapport d'activité pour l'année 2012 (RA p. 153, s'agissant plus particulièrement en l'espèce des chefs de juridiction).

Le CSM Siège a pu rappeler à cette occasion dans une décision du 17 octobre 2012 (S202) que le président « a manqué à l'obligation qui s'impose à tout juge et *a fortiori* à celui qui occupe la position la plus élevée au sein du tribunal de grande instance, de veiller à garantir un jugement impartial, ce qui implique l'absence de manifestation de préjugés et de parti pris ».

Dans une procédure ayant donné lieu à une décision du 20 mars 2014 (S210), le CSM Siège avait à statuer sur le reproche fait à un magistrat instructeur de « propos (...) tenus au cours d'interrogatoires, et d'avoir, de manière générale fait preuve de dureté ».

Indépendamment de propos dont la matérialité n'a pas été établie, le CSM Siège avait à statuer sur d'autres propos qu'aurait tenus le magistrat instructeur face aux déclarations d'un mis en examen visant le comportement des policiers au cours d'une garde à vue. En effet, après que la personne mise en examen ait comparé les policiers à « des membres de la gestapo », le magistrat instructeur l'aurait menacée de poursuites pénales.

Le CSM Siège rappelle que « dans l'exercice de ses fonctions, tout juge doit constamment veiller à adopter avec les justiciables, une attitude empreinte de délicatesse et exempte de tout manquement à la dignité ainsi qu'à la réserve et éviter tout propos qui tendrait à une manifestation de préjugés ou de partis pris » et juge que « les propos reprochés n'établissent à l'encontre de Mme X aucun manquement à la délicatesse à l'égard de Mme E, ni davantage à la dignité et à la réserve qui doivent être inhérentes à l'accomplissement des fonctions judiciaires ; qu'en effet, la référence faite à la gestapo, synonyme de terreur, d'arbitraire, de tortures et d'exactions, pouvait justifier en l'espèce que le juge rappelle à des fins pédagogiques l'éventuelle conséquence de cette mention ».

Cette jurisprudence rappelle celle du CSM Parquet dans la procédure ayant donné lieu à un avis du 8 décembre 2011 (P67), commenté dans le rapport d'activité pour l'année 2011 (p. RA 2011 p. 134 et s). Un magistrat du parquet avait, alors qu'il occupait à l'audience le siège du ministère public, utilisé dans ses réquisitions le terme « gestapo », pour qualifier le comportement de policiers ayant commis des infractions pénales.

Indépendamment de la question de la liberté de parole du ministère public à l'audience (voir rapport d'activité pour l'année 2011, p. 134 à 142), dans cet avis, le CSM parquet avait tenu compte de la portée pédagogique de propos qui « visaient à stigmatiser des comportements individuels, et non directement des personnes

à raison de leur fonction, ou de leur appartenance à un groupe professionnel ou humain».

En tout état de cause, le Conseil supérieur de la magistrature insiste sur l'importance de l'obligation de prudence et de délicatesse, même si, à des fins pédagogiques, le magistrat entend stigmatiser un comportement. C'est ainsi que, tout en considérant que les propos ne caractérisaient pas un manquement disciplinaire, le CSM Siège relève, dans la décision précitée du 21 février 2013 (S205), le caractère inapproprié des propos et, dans l'avis du 8 décembre 2011 (P67), le caractère inapproprié et maladroit des propos.

3. L'absentéisme du magistrat

Le CSM parquet, dans un avis du 28 janvier 2014 (P 76), a examiné la situation d'un magistrat à qui il était reproché un absentéisme chronique et des manœuvres pour le dissimuler.

L'absentéisme, contesté par ce magistrat qui soutenait notamment rédiger des règlements d'information à son domicile, était établi par les différentes auditions effectuées dans le cadre de l'enquête menée par l'Inspection générale des services judiciaires, aux termes desquelles le magistrat «dissimul(ait) ses absences prolongées au sein du parquet et (faisait) croire à ses collègues et au personnel du greffe à des absences momentanées, en laissant le bureau ouvert, ordinateur et lumière allumés tandis qu'une veste était posée en évidence sur son fauteuil».

Le rapport d'activité pour l'année 2012 (p. 149 à 151) a déjà rappelé la jurisprudence en matière d'absentéisme, concernant les chefs de juridiction. Ont été notamment mentionnées les décisions du CSM Siège des 3 mars 1969 (S6), 2 juillet 1992 (S62) et 17 octobre 2012 (S202), dans lesquelles sont soulignés «les devoirs spécifiques d'assiduité et d'exemplarité qui sont ceux d'un chef de juridiction».

4. Le comportement du magistrat à l'audience

****La ponctualité du magistrat à l'audience***

Dans sa décision du 23 octobre 2014 (S216), le CSM siège a rappelé l'obligation de ponctualité du magistrat à qui il était reproché «de s'être fréquemment présenté avec retard aux audiences qu'il présidait ou dans lesquelles il siégeait».

Pour le Conseil, les retards du magistrat à l'audience, en l'espèce présidée par lui, caractérisent «un manquement au devoir de délicatesse à l'endroit des justiciables, des auxiliaires de justice et des fonctionnaires».

***Le comportement du magistrat avant l'audience : la préparation de l'audience**

Dans une procédure ayant donné lieu à un avis du 28 janvier 2014 (P76), le CSM a sanctionné un magistrat à qui il était reproché «de ne pas préparer, ou insuffisamment, les dossiers des audiences correctionnelles pour lesquelles il tenait la place du Ministère public».

Le magistrat avait reconnu «ne pas préparer les audiences à juge unique et, pour certaines audiences collégiales, se contenter de n'identifier que les dossiers dans lesquels il avait rédigé les réquisitoires définitifs».

Pour le Conseil, ces faits caractérisent un manquement à la dignité et aux devoirs de l'état de magistrat ainsi qu'au devoir de délicatesse à l'endroit des justiciables, des magistrats et fonctionnaires de la juridiction devant lesquels le magistrat a été amené à requérir. Ce manquement porte en outre atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire.

***L'attitude à l'audience**

Au titre de la procédure ayant donné lieu à l'avis précité du 28 janvier 2014 (P76), il était encore reproché au magistrat du parquet «d'avoir adopté un comportement désinvolte caractérisé par son désintérêt ostensible quant au déroulement des audiences».

Des déclarations des témoins, il apparaissait que le magistrat venait avec «son ordinateur portable qu'il manipul(ait) continuellement et (...) ne s'intéress(ait) manifestement pas à l'audience», posait «des questions auxquelles il avait déjà été répondu», «certaines de ses interventions traduis(ant) une incompréhension des éléments du dossier» ou envoyait «des sms avec son téléphone».

Pour le Conseil, «l'ensemble de ces éléments permettent d'établir que Monsieur X a manqué à la dignité et aux devoirs de son état, porté atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire. Ils établissent aussi qu'il a manqué au devoir de délicatesse, à l'endroit des justiciables, des magistrats et fonctionnaires de la juridiction devant lesquels Monsieur X a été amené à requérir».

5. L'utilisation par les magistrats des réseaux sociaux

Au cours de l'année 2014 les formations du Siège et du Parquet ont été amenées à examiner des procédures dans lesquelles le comportement reproché aux magistrats poursuivis portait sur l'usage des réseaux sociaux.

Ces procédures ont donné lieu à une décision du CSM Siège du 30 avril 2014 (S214) et à un avis du CSM Parquet du 29 avril (P77).

Il était reproché aux deux magistrats d'avoir échangé publiquement des messages, par le biais du réseau social Twitter, lors d'une audience de la cour d'assises où le magistrat du siège occupait la fonction d'assesseur, et le magistrat du parquet celle d'avocat général de cette même cour, alors que ni l'arrêt criminel, ni l'arrêt civil n'avaient été rendus, ces messages ayant été largement relayés par la presse et donné une publicité au lien et à la connivence que ces deux magistrats entretenaient.

Tant le CSM Siège que le CSM Parquet, dans la décision du 30 avril 2014 (S122) et l'avis du 29 avril 2014 (P77), rappellent le principe de la liberté d'expression dont bénéficie le magistrat mais aussi les obligations particulières résultant des devoirs de l'état de magistrat.

C'est ainsi que pour le CSM Siège « si le principe de la liberté d'expression bénéficie aux magistrats comme à tout citoyen, son exercice, quel qu'en soit le mode, doit s'accorder pour un magistrat avec le respect de ses devoirs et obligations » ; que « l'usage de réseaux sociaux, y compris sous couvert de pseudonymes, ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité, particulièrement durant le déroulement du procès ; que cet usage est d'autant plus inapproprié que les messages échangés peuvent être lus en temps réel par des personnes extérieures à l'institution judiciaire et qu'ils permettent d'identifier tant leurs auteurs que les circonstances de leur émission ».

Pour le CSM Parquet, « Si le principe de la liberté d'expression bénéficie aux magistrats comme à tout citoyen, son exercice, quel qu'en soit le mode, par le magistrat, doit s'accorder avec le respect de ses obligations déontologiques », « le prétendu anonymat qu'apporteraient certains réseaux sociaux ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité notamment durant le déroulement du procès ».

Les formations du Conseil se placent donc sur le terrain de l'impartialité, de la neutralité et du devoir de réserve du magistrat. En effet, les échanges entre ces deux magistrats avaient donné l'apparence d'une connivence entre les deux magistrats du siège et du parquet.

À cet égard, le rapport d'activité pour l'année 2011 consacre de larges développements (p. 137 à 142) à l'obligation de réserve (voir la jurisprudence rappelée supra point n° 8).

C'est ainsi que pour le CSM Siège, «M. X a manqué à son devoir de neutralité et d'impartialité, en donnant l'apparence d'un lien de connivence avec l'avocat général de la cour d'assises ; qu'il a, ce faisant, porté atteinte à la confiance que les justiciables doivent pouvoir accorder aux décisions de justice, conduisant le ministère public à interjeter appel et imposant ainsi le déroulement d'un nouveau procès avec toutes les conséquences afférentes».

Pour le CSM Parquet, «Monsieur X a manqué à son devoir de neutralité et d'impartialité, auquel sont soumis les magistrats du parquet, en adressant de tels messages laissant apparaître un lien de connivence entretenu avec un assesseur de la cour d'assises.» «Il a, ce faisant, porté atteinte à la confiance que les justiciables doivent pouvoir accorder aux décisions de justice. Cela a conduit le ministère public à interjeter appel, imposant aux différentes parties, ainsi qu'aux témoins, le déroulement éprouvant d'une nouvelle audience criminelle et occasionnant des frais conséquents pour l'administration judiciaire».

La différence entre les deux espèces tient toutefois au fait qu'il était établi que le magistrat du parquet avait fait usage du réseau social pendant l'audience, ce qui n'était pas le cas pour le magistrat du siège.

Ainsi, et pour ce qui concerne le magistrat du siège, le CSM Siège relève que «le contenu des trois premiers messages, évoquant l'étranglement de la présidente de la cour d'assises et le meurtre de la directrice de greffe, constitue un manquement aux devoirs de dignité et de délicatesse ; que l'invocation d'une pratique d'humour sur les réseaux sociaux pour justifier la teneur de ces messages est spécialement inappropriée s'agissant d'une audience, en l'espèce de la cour d'assises» ; que «le quatrième message : «Je n'ai plus écouté à partir des deux dernières heures», qui a donné, *a posteriori*, l'apparence d'une désinvolture ou d'ennui à l'audience, a gravement porté atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire». Le Conseil juge que «l'utilisation que M. X a faite d'un réseau social, incompatible avec les devoirs et obligations de l'état de magistrat, constitue une faute disciplinaire». Toutefois, afin d'apprécier la sanction qu'il y a lieu de prononcer, à savoir la sanction de blâme avec inscription au dossier, le CSM Siège tient compte de ce qu'il n'est pas établi que M. X a adressé un message durant l'audience ni qu'il ait eu connaissance de deux messages de mise en garde.

Pour ce qui concerne le magistrat du parquet, la formation du Conseil relève en revanche que «le fait, pour Monsieur X, d'avoir,

avant et pendant une audience d'assises, échangé des messages sur un réseau social, caractérise un manquement aux devoirs de dignité, de discrétion, de réserve et de prudence, alors que ces messages étaient susceptibles d'être lus, en temps réel, par des personnes extérieures à l'institution judiciaire et qu'ils permettaient d'identifier tant leur auteur que les circonstances de leur émission. ». Le Conseil estime que « l'usage des réseaux sociaux pendant ou à l'occasion d'une audience est à l'évidence incompatible avec les devoirs de l'état de magistrat ».

La circonstance de l'usage, pendant l'audience, du réseau social, explique, en partie, que le CSM Parquet émette un avis de sanction plus sévère, à savoir la sanction du déplacement d'office.

Au-delà du manquement à l'impartialité et à la neutralité, le CSM Parquet relève en outre les circonstances particulières tenant au contenu des messages en considérant que « l'invocation d'une pratique d'humour sur les réseaux sociaux pour justifier ces messages est particulièrement inappropriée s'agissant d'une audience, en l'espèce de la cour d'assises », « ce comportement constitu(ant) également un manquement aux devoirs de sérieux et de professionnalisme attendus du magistrat, dont l'attention à l'audience doit se concentrer sur les débats. ».

Le Conseil prend en considération le « contenu outrageant » de certains messages et le « cynisme singulier particulièrement indigne de la part d'un magistrat », à l'égard d'un témoin.

Il y a lieu de relever enfin l'exigence particulière de dignité à l'occasion des audiences que rappelle le CSM Parquet en jugeant que « selon l'article 6 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonction, prête serment « de (s) e conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ». Cette exigence de dignité est particulièrement requise à l'occasion des audiences ».

En définitive, les formations du Conseil, s'agissant de l'usage des réseaux sociaux, rappellent que le magistrat, comme tout citoyen, peut faire usage des réseaux sociaux, en vertu du principe de la liberté d'expression, mais que cette utilisation doit être compatible avec les exigences et devoirs particuliers d'un magistrat.

D'évidence, un tel usage est strictement incompatible durant et à l'occasion d'une audience. Deux intérêts sont protégés à cet égard : l'un porte sur le devoir de concentration, d'attention, de dignité et de délicatesse du magistrat qui ne saurait, pendant l'audience, user de réseaux sociaux. L'autre porte sur la neutralité et l'impartialité du

magistrat qui pourraient être entachées par ce mode d'expression publique.

Le Conseil ne traite pas, dans cette décision et dans cet avis, de la question plus générale de l'usage des réseaux sociaux par des magistrats qui pourraient, sous couvert d'anonymat, évoquer des dossiers dont ils ont la charge, sans être identifiés.

À cet égard, les deux formations du Conseil rappellent solennellement que la liberté d'expression de tout magistrat doit s'accorder avec les obligations d'impartialité et de neutralité. Pour le CSM Parquet, «le prétendu anonymat qu'apporteraient certains réseaux sociaux ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité notamment durant le déroulement du procès».

Si l'anonymat peut théoriquement permettre à un magistrat de ne pas être identifié, cette considération ne doit pas empêcher ce magistrat d'adopter une attitude des plus prudentes. Il serait ainsi de bonne pratique pour tout magistrat de s'abstenir d'évoquer sur un réseau social public des dossiers dont il a la charge.

6. L'appréciation des techniques professionnelles d'un magistrat du parquet

À l'occasion de l'avis du 28 janvier 2014 (P76), le CSM Parquet a statué sur le grief tiré d'une technique inadaptée de traitement du courrier par classements sans suite et d'une mauvaise qualité des réquisitoires définitifs.

Si cette problématique renvoie à celle du contour de l'acte juridictionnel (voir supra 2), en l'espèce, les critiques émises à l'encontre du magistrat visaient des insuffisances professionnelles.

Il était ainsi reproché au magistrat du parquet «sa technique de traitement du courrier, en procédant à des classements sans suite de manière massive, au moyen de formulaires pré-remplis de sa signature et d'une date ne correspondant pas à celle du traitement réel du courrier». Le magistrat avait reconnu avoir rédigé un formulaire de classement sans suite revêtu d'une date et de son nom, sans motif de classement, l'avoir photocopié en plusieurs exemplaires et avoir apposé ensuite ces copies sur les procédures, en ajoutant uniquement le motif succinct de classement.

S'agissant de la qualité des réquisitoires définitifs, il était reproché au magistrat «d'avoir restitué de manière systématique sous la dénomination de «réquisitoires définitifs» des documents d'une parfaite

indigence, constitués de la juxtaposition de faits tels que rédigés par les rapports de synthèse des enquêteurs et des qualifications développées issues de la base « natinf », sans motivation ni analyse»

Sur 56 réquisitoires rédigés par le magistrat au cours d'une période de six mois, 16 réquisitoires n'avaient pas satisfait à l'obligation de motivation.

Pour le Conseil, ces carences sont constitutives d'un manquement aux devoirs de l'état de magistrat et portent atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire.

7. Les relations du magistrat avec les auxiliaires de justice

Dans la procédure ayant donné lieu à l'avis précité du 28 janvier 2014 (P75), était reproché au procureur de la République d'avoir exercé des pressions sur deux fonctionnaires de police de l'Inspection générale des services et d'avoir sollicité du chef de ce service une intervention auprès de ces deux fonctionnaires.

Cet avis est à rapprocher de la décision du CSM Siège du 29 octobre 2004 (S136), dans laquelle il était reproché à un magistrat « d'avoir fait intervenir en sa faveur un avocat au barreau de sa juridiction auprès d'un membre du gouvernement pour tenter d'obtenir une mutation en avancement ».

Pour le Conseil, « ces démarches, (...) contraires aux dispositions de l'article 2 du décret du 10 janvier 1935 qui prohibe toute intervention au profit d'un magistrat autre que celle émanant de son supérieur hiérarchique, ont, en outre, été de nature à réduire son autorité et son indépendance à l'égard d'un auxiliaire de justice appelé à intervenir dans des procédures instruites à son cabinet », « qu'un tel abandon par le juge de sa propre indépendance est contraire à la dignité »

En l'espèce, deux séries de faits étaient reprochés au procureur de la République :

- d'une part, une convocation à son bureau des enquêteurs pour leur signifier que, contrairement à ce que ces derniers avaient transcrit en procédure, ni lui-même ni son adjointe, ne leur avaient demandé un acte d'enquête tendant à l'obtention du contenu de SMS échangés notamment par un journaliste ;

Si le Conseil estime, dans son avis, « légitime l'organisation, par le procureur de la République, d'un tel entretien avec les enquêteurs, à l'occasion duquel il a fait part de ses observations sur la conduite d'une procédure. Cette démarche s'inscrit strictement dans les prescriptions de l'article 12 du code de procédure pénale

qui confie au procureur de la République la direction de la police judiciaire», il n'en relève pas moins «qu'il eût été de bonne pratique qu'un écrit fût établi à l'occasion de cette réunion afin de souligner le manquement reproché aux enquêteurs, à la fois dans un but pédagogique et, éventuellement, dans le cadre de l'évaluation des officiers de police judiciaire»

S'agissant de cette observation sur les bonnes pratiques, la motivation du CSM Parquet est à rapprocher de celle adoptée à l'occasion de l'avis du 8 décembre 2011 précité (P67), dans lequel le CSM Parquet avait estimé que l'importance d'une procédure «aurait pu justifier que le siège du ministère public soit occupé par le procureur de la République ou le procureur de la République adjoint exerçant le suivi des officiers de police judiciaire».

– d'autre part, des pressions et sollicitations exercées au cours d'une information judiciaire ;

Il était reproché au procureur de la République d'avoir exercé des pressions sur deux fonctionnaires de police, entendus comme témoins assistés par le juge d'instruction, en leur demandant de prendre l'initiative de saisir la chambre de l'instruction d'une requête en nullité d'une procédure qui le visait également, nommément mis en cause par la plainte des parties civiles.

Le magistrat avait expliqué ne pas avoir directement contacté les deux fonctionnaires de police mais être passé par l'intermédiaire du supérieur hiérarchique afin de voir si les deux fonctionnaires de police, placés sous le statut de témoin assisté et disposant, de ce fait, de la possibilité d'exercer des recours, étaient «prêts à exercer leur droit de saisir la chambre de l'instruction».

Pour le Conseil, «le fait, pour un procureur de la République, de solliciter le chef hiérarchique d'officiers de police judiciaire, en vue d'obtenir une démarche favorable de la part de ces derniers, dans une information judiciaire le concernant personnellement, jouant sur la confusion entre sa situation judiciaire dans une procédure pénale et l'autorité qu'il exerce sur ces derniers, constitue un comportement fautif».

«Toutefois, le Conseil, considérant la circonstance de l'attrait de ce magistrat dans une information judiciaire ouverte en violation de l'article 6 -1 du code de procédure pénale et de son souhait de voir constater cette irrégularité, compte tenu par ailleurs de ce que le magistrat instructeur, malgré les démarches effectuées par les conseils de Monsieur X avait sursis à son interrogatoire de première comparution sans toutefois saisir la chambre de l'instruction pour

faire constater cette irrégularité, constate que Monsieur X s'est trouvé sans autre alternative que de demander aux officiers de police judiciaire par une voie maladroite et inappropriée de faire constater l'irrégularité de la procédure» et «dans ces conditions, le Conseil estime que ces faits, pour fautifs qu'ils soient, ne justifient pas le prononcé d'une sanction disciplinaire.»

S'il décide de ne pas prononcer de sanction disciplinaire au regard des circonstances de l'espèce, le Conseil relève toutefois le comportement fautif du magistrat.

8. L'obligation de réserve des magistrats

À l'occasion de la procédure ayant donné lieu à l'avis du 28 janvier 2014 (P75), il était encore reproché au magistrat d'avoir fait des déclarations publiques par voie de presse, inappropriées à son statut et à ses fonctions de procureur de la République.

Des développements ont déjà été consacrés, dans le rapport d'activité pour l'année 2011 (RA 2011, p.137 à 140), à l'obligation de réserve du magistrat.

L'article 10 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 prévoit dans ses deux premiers alinéas que «toute délibération politique est interdite au corps judiciaire» et que «toute manifestation d'hostilité au principe et à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions».

La commission de discipline du parquet, dans son avis du 28 janvier 1975 (P6), a considéré que «si elle n'oblige pas le magistrat au conformisme et ne porte pas atteinte à sa liberté de pensée et d'expression», cette obligation «lui interdit toute expression outrancière, toutes critiques de nature à porter atteinte à la confiance et au respect que sa fonction doit inspirer aux justiciables» (voir aussi l'avis du 12 août 1976 (P7).

Dans son avis du 9 octobre 1987 (P13), la commission de discipline du parquet ajoute que l'obligation de réserve est «justifiée par le souci d'éviter que soient mises en cause l'impartialité et la neutralité des magistrats ; qu'il s'agit là d'une garantie pour les justiciables». Toutefois, ce principe peut connaître des dérogations qui sont liées au statut du magistrat. Tel est le sens de ce même avis du 9 octobre 1987 (P13) énonçant que «l'obligation de réserve ne saurait servir à réduire le magistrat au silence ou au conformisme, mais doit se

concilier avec le droit particulier à l'indépendance qui distingue fondamentalement le magistrat du fonctionnaire».

Dans la procédure ayant donné lieu à l'avis du 28 janvier 2014 (P75), il était ainsi reproché au procureur de la République, d'avoir, une fois révélée dans les médias l'enquête conduite par l'IGS sur ses réquisitions ainsi que les décisions judiciaires subséquentes, fait des déclarations publiques par voie de presse, inappropriées à son statut et à ses fonctions de procureur de la République.

Le CSM Parquet, dans la droite ligne de sa jurisprudence, rappelle que «l'obligation de réserve, imposée aux magistrats par les dispositions de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats, si elle ne réduit pas le magistrat au silence, interdit toute expression outrancière, tous propos injurieux, voire simplement excessifs ou volontairement provocants, toutes critiques de nature à porter atteinte à la confiance et au respect que sa fonction doit inspirer aux justiciables».

Le Conseil souligne à cet égard que «le magistrat, *a fortiori* chef de juridiction, s'il veut faire connaître son opinion, doit en conséquence s'exprimer de façon prudente et mesurée, en raison du devoir d'impartialité et de neutralité qui pèse sur lui pour satisfaire aux exigences du service public dont il assure le fonctionnement».

Pour le Conseil, «s'il apparaît (...), inopportun et maladroit pour un magistrat, d'assurer sa propre défense pénale par voie de presse avec la référence à sa qualité de procureur de la République, une telle démarche qui participe de la liberté d'expression reconnue à tout magistrat, ne constitue pas un manquement au devoir de réserve, dès lors que les propos utilisés, en réponse à des assertions publiées dans la presse, ne sont pas outranciers ni ne présentent un caractère injurieux, excessif ou provoquant, d'autant que les articles auxquels Monsieur X répondait se référaient à sa qualité de procureur de la République (...)»

9. Le comportement du magistrat dans sa vie personnelle

***Le manquement à la probité**

Le rapport d'activité pour l'année 2012 a rappelé la jurisprudence du Conseil sur le devoir de probité (RA 2012, p. 141 à 143).

Dans la procédure ayant donné lieu à l'avis du 28 janvier 2014 (P76), le CSM Parquet a statué sur le reproche fait à un magistrat d'avoir effectué des déclarations mensongères à l'administration fiscale, jugeant que «ces faits constitu(aient) de la part de Monsieur X,

magistrat de son état, un comportement particulièrement inadmissible caractérisant un grave manquement à la probité. Ils portent atteinte, notamment auprès de l'administration fiscale, à l'image de la justice et au crédit de l'institution judiciaire ».

***Manquement à la probité et fréquentation d'un casino**

Dans une autre procédure ayant donné lieu à l'avis du 30 septembre 2014 (P79), le CSM Parquet a statué sur le grief tiré de «l'appropriation frauduleuse, (par un magistrat) dans un casino, d'un ticket représentant une valeur marchande et donnant accès à l'usage d'une machine à sous ainsi que le défaut d'information de sa hiérarchie suite à cet événement.»

Dans une procédure ayant donné lieu à un avis du 10 décembre 2012 (P73) (voir RA 2012 p. 141), le Conseil avait abordé pour la première fois la question de la fréquentation par un magistrat d'un établissement de jeu.

Le CSM Parquet avait alors jugé que «le fait, pour un magistrat surendetté d'avoir fréquenté des établissements de jeu situés dans le ressort du tribunal dans lequel il exerçait ses fonctions et de s'être adonné, de manière addictive, à des jeux de hasard, au su notamment d'un de ses créanciers, constitue un manquement au devoir de préserver la dignité de sa charge».

Dans la présente procédure, la question était sensiblement différente puisqu'il était reproché au magistrat de s'être frauduleusement approprié un ticket de jeu.

Le Conseil relève que la qualité de magistrat était connue du personnel du casino jugeant que «s'il résulte des pièces de la procédure que Monsieur X ne s'est pas prévalu de sa qualité de magistrat, il n'en demeure pas moins que celle-ci était connue des employés du casino, ce que Monsieur X n'a pas contesté, expliquant à l'audience qu'une de ses connaissances en avait fait état». C'est ainsi que pour le Conseil, «le comportement de Monsieur X caractérise un manquement à la probité et à la dignité, de même qu'un manquement aux devoirs de l'état de magistrat»

Sur la question proprement dite de la fréquentation par un magistrat d'un casino, le Conseil «relève en outre que Monsieur X fréquentait très régulièrement un casino se trouvant sur le ressort du tribunal dans lequel il exerçait ses fonctions, ce qui constituait pour lui, selon ses déclarations à l'audience, une sorte de «thérapie». Cette fréquentation très régulière, si elle ne constitue pas, en soi,

un manquement de nature disciplinaire, apparaît pour le Conseil, dans les circonstances de l'espèce, inappropriée.»

À l'occasion de cette procédure et pour la première fois, le Conseil estime inapproprié la fréquentation régulière par un magistrat d'un casino se trouvant sur le ressort du tribunal dans lequel il exerce ses fonctions.

***Manquement à la dignité et commission de faits de nature sexuelle**

Au cours de l'année 2014, le CSM Siège a été amené à examiner deux procédures dans lesquelles les magistrats faisaient parallèlement l'objet de procédures pénales pour des faits de nature sexuelle, ces deux procédures ayant donné lieu à deux décisions des 24 juillet 2014, frappée de pourvoi (S213), et 25 septembre 2014 (S215).

Le caractère autonome de la procédure disciplinaire par rapport à la procédure pénale a été affirmé à plusieurs reprises dans la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature. Il est ainsi possible de prononcer une sanction disciplinaire avant que les juridictions répressives n'aient statué définitivement.

C'est ainsi que le Conseil d'État, dans arrêt du 27 mai 2009 (n° 310493), a jugé que «la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale ; que, par suite, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué».

Le Conseil d'État avait précédemment jugé dans un arrêt du 26 octobre 2005 (n° 278224) que «la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale ; que, par suite, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué»

Pour le Conseil d'État, il n'y a pas lieu à surseoir à statuer dans l'attente de l'issue de la procédure pénale. C'est le sens d'un arrêt du 28 juillet 2004 (n° 260760) selon lequel que «la circonstance que des poursuites pénales aient été engagées contre le requérant n'obligeait pas le Conseil supérieur de la magistrature à surseoir à

statuer sur les faits reprochés à ce magistrat jusqu'à ce que le juge pénal se soit prononcé sur ces faits».

Les formations du Conseil ont été amenées, à plusieurs reprises, à examiner des procédures dans lesquelles un magistrat était poursuivi disciplinairement à raison de faits de nature sexuelle ayant entraîné des poursuites pénales et ont pu décider de la révocation du magistrat pour ces faits.

C'est ainsi que dans une espèce ayant donné lieu à un avis du 23 octobre 2009 (P62), à l'occasion de laquelle un magistrat du parquet avait été mis en examen des chefs de viols et d'agressions sexuelles commis antérieurement à son intégration dans la magistrature et de détention de vidéos pornographiques mettant en scène des mineurs, le Conseil a jugé que «les agissements de M. X, contraires à l'honneur, constituent des manquements particulièrement graves à la dignité, à la délicatesse et sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat ; par leur nature, ils portent une atteinte grave et durable au crédit et à l'image de l'institution judiciaire ; s'ils avaient été connus lors de la demande d'intégration directe formée par M. X le 16 octobre 1997, ils auraient fait obstacle à son admission dans la magistrature». Pour le Conseil, «M. X a forfait à l'honneur ; il y a lieu de l'écarter définitivement de l'exercice de toute fonction judiciaire».

Dans une autre espèce ayant donné lieu à une décision de révocation, en date du 7 février 2006 (S146), s'agissant d'un juge des enfants ayant, de manière réitérée, entraîné dans un local d'archives des mineurs convoqués à son cabinet pour les contraindre à se dévêtir sous le prétexte de les fouiller, le CSM Siègle a jugé que «les agissements (du magistrat), violemment attentatoires à la dignité et à la moralité des mineurs confiés à sa juridiction, caractérisent des manquements graves et habituels à l'honneur et à la dignité du magistrat ; (...) ; qu'un tel comportement a porté une atteinte profonde à l'autorité de la justice et à la confiance placée en elle ;»

Dans sa jurisprudence, le Conseil tient compte de l'altération éventuelle du discernement du magistrat au moment de la commission des faits et, en cas d'abolition du discernement, il ne prononce pas de sanction.

Le CSM siègle a ainsi considéré que, quelle que fût la gravité des faits en question, le magistrat traduit devant lui, déclaré irresponsable pénalement des mêmes actes, ne pouvait être sanctionné à titre disciplinaire, et a, en conséquence, «dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire» (CSM Siègle, 27 septembre 2005

S140) ou encore, dans une procédure donnant lieu à une décision du 19 avril 2000 (S108), au vu des conclusions de l'expertise, « qu'il convenait de ne pas donner suite à l'action disciplinaire engagée, le magistrat n'étant pas jugé responsable des actes qui lui étaient reprochés. ».

Le CSM parquet a émis un avis dans le même sens le 11 juillet 2007 (P57).

S'agissant de la question de l'altération du discernement, le CSM siège, dans une décision du 19 avril 2012 (S199), statuant sur le comportement d'un magistrat ayant notamment présenté un état d'ébriété alors qu'il siégeait comme assesseur, a relevé « qu'il résulte des conclusions de l'expertise psychiatrique que ceux-ci s'inscrivent dans le contexte d'un état alcoololo-dépressif de M. X et que l'ensemble de ces troubles justifie que l'on considère son discernement comme ayant été altéré, sans être pour autant aboli, tout comme le contrôle et la maîtrise de ses paroles et de ses actes » et a décidé, tenant compte de cette situation, de prononcer à son encontre la sanction d'admission à cesser ses fonctions.

Faisant application de ces principes, le CSM Siège, dans la décision du 24 juillet 2014 frappée de pourvoi (S213), a statué sur le comportement d'un magistrat à qui il était reproché d'avoir « dans le cadre de forums de discussion sur internet, (...) sollicité des jeunes filles de 12 ou 13 ans, qui se présentaient comme telles, pour avoir des conversations de nature sexuelle et leur demander de se dévêtir devant leur webcam ».

Le Conseil a jugé que « les agissements de M. X, contraires à l'honneur, constituent des manquements particulièrement graves à la dignité et à la délicatesse et sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat, et ce alors même qu'ils ont été commis en dehors du service et sans utiliser les moyens fournis par celui-ci ; que, par leur nature, ils ont porté une atteinte grave et durable au crédit et à l'image de l'institution judiciaire ».

Le Conseil a toutefois tenu compte de l'examen psychiatrique de M. X concluant au fait que « le sujet au moment des faits était atteint d'un trouble psychique altérant son discernement du fait de l'existence de troubles névrotiques et d'un syndrome d'épuisement professionnel amenant une régression affective notamment », tout en relevant que, selon le même expert, le magistrat « reste dangereux actuellement s'il est replacé dans des fonctions comparables avec une dimension associée de surcharge de travail (...) ».

Tenant compte de cette situation et du contexte professionnel, le Conseil n'a pas prononcé la sanction la plus élevée, prévue à l'article 45 7° de l'ordonnance statutaire, de la révocation mais considéré que «les agissements de M. X imposent néanmoins de l'écarter définitivement de l'exercice de toute fonction judiciaire ; qu'au regard des éléments de l'expertise psychiatrique, il y a lieu de prononcer à son encontre la sanction d'admission à cesser ses fonctions».

Le CSM Siège, dans la décision du 25 septembre 2014 (S215), a fait application des mêmes principes. Dans cette affaire, il était notamment reproché au magistrat d'avoir publié des photographies de son sexe en érection sur un site ouvert à tout public, et d'être entré en contact avec une jeune fille de 14 ans, bien qu'elle ait affirmé être âgée de 17 ans, en lui demandant si elle était toujours vierge, en lui proposant de voir les photographies de son sexe nu ou de le voir nu par la webcam, d'avoir des relations sexuelles, ou sans avoir de relations sexuelles, de «s'amuser autrement... caresses, sexe oral».

Pour le Conseil, «les agissements de M. X, contraires à l'honneur, constituent des manquements particulièrement graves à la dignité et à la délicatesse et sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat ; que, par leur nature, ils ont porté une atteinte grave à l'image de l'institution judiciaire».

Le Conseil relève toutefois l'altération du discernement mis en exergue par le rapport d'expertise psychiatrique et, comme dans l'affaire du 24 juillet 2014 frappée de pourvoi (S213), juge que «les agissements de M. X imposent néanmoins de l'écarter définitivement de l'exercice de toute fonction judiciaire ; qu'au regard des éléments de contexte et du rapport médical, il y a lieu de prononcer à son encontre non la sanction de la révocation mais celle la sanction d'admission à cesser ses fonctions».

/ Section 4

LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL EN MATIERE DE DEONTOLOGIE ET DE DISCIPLINE

Il pourrait être envisagé, dans une réflexion prospective sur la réforme du CSM, en ce qui concerne les questions touchant à la déontologie et à la discipline des magistrats, les avancées suivantes :

SOUS-SECTION 1

DÉONTOLOGIE

L'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le CSM, dans sa version antérieure à la loi organique du 22 juillet 2010, disposait que ce dernier « élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats ».

Ce recueil, élaboré et publié en juin 2010, aborde, selon une structure thématique touchant aux valeurs essentielles sur lesquelles repose l'action des magistrats, des situations concrètes qui relèvent de la déontologie judiciaire. Il demande à être revisité et actualisé. En effet, l'évolution de la société et des institutions commande un réexamen périodique de son contenu par le CSM.

Certaines situations, nouvelles ou peu perçues il y a quelques années, ne sont pas abordées ; il en est ainsi, notamment, de l'utilisation à titre personnel par le magistrat des réseaux sociaux et de l'étendue de l'impartialité objective attendue des magistrats par les justiciables. D'autres aspects demandent à être approfondis, comme, par exemple, pour les magistrats du parquet, l'obligation de loyauté à l'égard de l'autorité hiérarchique, par référence aux évolutions des textes de procédure pénale.

La mise à jour du recueil des obligations déontologiques relève de la compétence de la formation plénière (article 20-2 de la loi organique précitée).

Le Conseil n'a pas procédé à cette actualisation au cours de son mandat, dans la mesure où le recueil venait d'être publié et parce qu'il subsistait une interrogation quant à la portée de la décision du Conseil constitutionnel du 19 juillet 2010 ayant censuré une disposition de l'article 20-2 la loi organique du 5 février 1994, en ce qu'elle permettait à la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature de se « prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats » sans être saisie à cette fin par le garde des Sceaux, ces dispositions méconnaissant le huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution (Cons. Const., 2010-611 DC, 19 juillet 2010, considérant 15, JORF du 23 juillet 2010, p. 13583, texte n° 4, Rec. p. 148). L'actualisation périodique du recueil pouvait-elle être interprétée comme une saisine d'office sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ? Le Conseil, au terme de son mandat, considère qu'il n'en est rien et que cette actualisation devrait être faite, périodiquement, à son initiative.

Par ailleurs, le Conseil relève que le recueil des obligations déontologiques est demeuré, selon la volonté du législateur organique, un guide et non un véritable code de déontologie. Cette question avait été évoquée lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 22 juillet 2010.

L'on peut constater, de manière générale, qu'aucune recommandation du recueil, n'a été, en tant que telle, reprise comme source directe du droit dans une décision ou un avis rendu en matière disciplinaire.

Ce recueil demeure, en conséquence, un corpus de recommandations déontologiques régissant le comportement professionnel du magistrat et non pas une source formelle d'obligations dont la méconnaissance caractériserait un manquement disciplinaire, dont la définition et les contours continuent à relever de l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, interprété par les formations du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire.

SOUS-SECTION 2

RESPONSABILITE

– L'examen des dossiers des magistrats confirme que le recours à l'avertissement (art. 44 du statut) est très rare (pas plus d'une quinzaine par an depuis l'entrée en vigueur de la loi organique de 1992...). Le CSM a connaissance des avertissements délivrés et non effacés par le délai de trois ans à travers les dossiers individuels qui lui sont soumis à l'occasion de l'exercice de ses compétences en matière de nominations et d'examen des poursuites disciplinaires

On peut regretter qu'il ne soit pas fait davantage usage par les chefs de cour d'appel de cette mesure infra-disciplinaire et à visée pédagogique et préventive.

En effet, complétant l'évaluation du magistrat en ce qu'il souligne des insuffisances professionnelles graves ou des dérives de son comportement personnel, l'avertissement a l'avantage de ne subsister que temporairement à son dossier (pendant une durée de trois ans) et de constituer une mise en garde solennelle susceptible de mettre un point d'arrêt à un relâchement identifié.

- Pour protéger leur indépendance, les magistrats ne doivent pas être soumis à des actions directes en responsabilité qui pourraient être intentées contre eux. D'où un régime particulier qui substitue la responsabilité de l'État à celle des magistrats, en ce qui concerne les fautes non détachables du service, au sens de la jurisprudence constante du Conseil d'État.

Une plus grande indépendance doit conduire à une plus grande responsabilité. La question se pose lorsque l'État a été condamné par une juridiction (civile, administrative, européenne) ou une commission (indemnisation d'une détention...) en raison d'une faute personnelle commise par un magistrat et se rattachant au service.

En l'état, l'article 48-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dispose que « toute décision définitive d'une juridiction nationale

ou internationale condamnant l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice est communiquée aux chefs de cour d'appel intéressés par le garde des Sceaux, ministre de la Justice » et que « le ou les magistrats intéressés sont avisés dans les mêmes conditions ». Ce dispositif d'information permet l'engagement par le garde des Sceaux, ou par les chefs de cour, d'une procédure disciplinaire lorsque la condamnation révèle un manquement caractérisé du magistrat concerné à ses obligations professionnelles.

Il serait souhaitable qu'en pratique le Conseil soit informé des décisions de ces juridictions, à la diligence des chefs de Cour, pour mieux appréhender le fonctionnement général du service public de la Justice, sans qu'il puisse en être tenu compte lors de l'examen des dossiers individuels qui lui sont soumis.

SOUS SECTION 3

DISCIPLINE

– L'objectif d'aligner le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège invite, en matière disciplinaire, à ce que le pouvoir de sanctionner les magistrats du parquet soit retiré au garde des Sceaux, lequel conserverait le pouvoir d'engager la poursuite disciplinaire pour l'attribuer au Conseil supérieur de la magistrature qui exerce déjà cette compétence à l'égard des magistrats du siège. La formation disciplinaire des magistrats du parquet cesserait ainsi d'être une simple commission chargée d'émettre un avis destiné au ministre et deviendrait, comme pour le siège, une juridiction disciplinaire à part entière.

En complément de cette réforme, le Conseil s'interroge sur la compétence dévolue au Conseil d'État pour connaître des recours portés contre ses décisions en matière disciplinaire. La spécificité technique de la discipline des magistrats de l'ordre judiciaire, lesquels bénéficient d'un statut dérogatoire du droit de la fonction publique d'État, comme le principe constitutionnel de séparation des autorités administratives et judiciaires ne désignent-ils pas davantage l'Assemblée plénière de la Cour de cassation comme juge de cassation naturel des décisions rendues en cette matière ?

– D'autre part, lorsqu'il a été saisi par le garde des Sceaux ou par un chef de cour d'une poursuite disciplinaire, le Conseil supérieur devrait pouvoir demander à l'Inspection générale des services judiciaires d'effectuer une enquête, dans le cadre des investigations conduites par le rapporteur de l'affaire. Une telle enquête peut avoir déjà eu lieu, à l'initiative du garde des Sceaux, avant l'engagement de la poursuite

et, dans ce cas, le rapport et les pièces de l'enquête sont transmis au Conseil supérieur. C'est assez souvent le cas. Mais s'il n'en a pas été ainsi, en particulier quand la saisine est le fait d'un chef de cour, l'intervention de l'IGSJ peut s'avérer indispensable à la bonne instruction de l'affaire. Or, en l'état actuel des textes, seul le garde des Sceaux peut saisir l'inspection générale. Il devrait être admis que, par dérogation à ce principe et par respect de l'indépendance du Conseil supérieur, celui-ci puisse demander directement à l'inspection générale d'effectuer une enquête pour son compte dans le cadre de l'instruction d'une affaire disciplinaire dont il est saisi, le ministre en étant informé.

Cette proposition pose toutefois la question du statut des membres de l'Inspection générale des services judiciaires, laquelle dépend directement du garde des Sceaux, et de l'indépendance dont les inspecteurs devraient faire preuve lorsqu'ils seraient désignés pour mener ce type d'enquêtes, indispensable au bon déroulement des procédures disciplinaires devant le Conseil. Cette possibilité donnée à ce dernier de recourir aux services de l'IGSJ impliquerait que, statutairement, tous les membres de l'inspection qui ont la qualité de magistrats soient, à tout le moins, nommés sur avis conforme du Conseil. Il est également envisageable que certains inspecteurs fassent l'objet d'un détachement au sein du Conseil, possibilité déclinée sous la forme d'un « droit de tirage » prévu dans le statut réglementaire de l'Inspection, les inspecteurs ainsi détachés bénéficieraient alors d'une totale indépendance à l'égard de la chancellerie.

En tout état de cause, l'absence de véritable « service d'investigations » à la disposition du Conseil constitue une forte préoccupation pour ce dernier, tant les délais d'instruction de certaines affaires disciplinaires, anormalement longs, pâtissent de ce manque de supports d'enquête, les rapporteurs devant mener une instruction complète sans les moyens nécessaires pour y parvenir avec célérité.

Par ailleurs, la mise en œuvre préalable, pour chaque saisine, d'un « calendrier de procédure » serait de nature à permettre une réduction des délais de traitement des procédures disciplinaires (cf. page 112).

– Il est incontestable que la jurisprudence du CSM en matière disciplinaire contribue à fixer la déontologie des magistrats ; aussi, et afin de rendre compte de son activité disciplinaire passée et de remplir sa mission pédagogique qui est de permettre aux magistrats de connaître les exigences pratiques de leur état, le Conseil supérieur de la magistrature, avec le concours du service de documentation et d'études de la Cour de cassation, a élaboré et publié le recueil de ses décisions disciplinaires depuis 1959 et jusqu'à 2005 compris. Depuis

2010, l'ensemble des décisions et avis des formations disciplinaires sont mises en ligne, de manière anonymisée, sur le site du Conseil supérieur de la magistrature, selon la présentation thématique (par "devoirs fondamentaux") qui a été retenue.

L'actualisation est effectuée par le secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature, lequel est, depuis 2011, en charge du secrétariat des commissions disciplinaires (avant la réforme, le secrétariat était assuré par le secrétaire général de la première présidence de la Cour de cassation pour le CSM siège et le secrétaire général du parquet général de la Cour de cassation pour le CSM parquet). Ces mises en ligne sont accompagnées des commentaires des décisions et avis dans les rapports d'activité publiés chaque année par le Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil, qui se réjouit de ces avancées, préconise que cette diffusion soit poursuivie, comme l'une des missions fondamentales du Conseil.

– Sur la participation du rapporteur au délibéré de la formation disciplinaire, le Conseil d'État (CE, 12 déc. 2007, n° 293301) a considéré que, au regard des fonctions conférées au rapporteur, sa participation au délibéré du Conseil ne méconnaît ni le principe général d'impartialité, ni les exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*cf.* également CEDH, 5^e sect., req 32976/04, *Mérigaud c. France*). Dans une espèce distincte, touchant à la discipline du corps médical, le Conseil d'État a récemment jugé, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, que le fait que le rapporteur siège au sein de la formation de jugement de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins ne porte pas, en elle-même, atteinte aux exigences constitutionnelles (CE, 3 nov. 2014, n° 359701).

La réponse ainsi apportée par le juge administratif a été précisée par le juge constitutionnel. À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions législatives relatives à la discipline des vétérinaires (Cons. Const., 2011-199 QPC, 25 novembre 2011, cons. 13, JORF du 26 novembre 2011, p. 20016, texte n° 73, Rec. p. 555), le Conseil Constitutionnel a considéré qu'un membre du Conseil de discipline des vétérinaires qui a engagé les poursuites disciplinaires ou accompli des actes d'instruction, ne peut siéger au sein de la formation de jugement.

Le CSM a considéré que cette décision du Conseil Constitutionnel rendait caduque la jurisprudence du Conseil d'État et dès lors a adopté la règle selon laquelle, à l'avenir, le membre du Conseil désigné comme rapporteur ne siégerait plus dans la formation

disciplinaire, lorsque celle-ci délibère, dans la mesure où le rapporteur accomplit le plus souvent des actes d'instruction.

Cette absence du rapporteur au cours du délibéré prive les membres délibérants de la possibilité de vérifier les informations débattues à l'audience avec le rapporteur, lequel a une connaissance complète et précise du dossier.

Toutefois, le Conseil n'estime pas qu'il y ait lieu de revenir sur cette pratique, en l'état de l'étendue, telle que définie actuellement, de la mission confiée au rapporteur.

– Les formations du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire ont eu l'occasion de constater que les poursuites engagées par le garde des Sceaux concernaient des faits qui se trouvaient parfois si étroitement associés à des situations de caractère pathologique que l'on pouvait hésiter sur la pertinence de la démarche suivie, voire considérer qu'elle n'était pas appropriée en l'espèce ; tel est le cas lorsque les manquements professionnels invoqués à l'encontre d'un magistrat ont été commis alors qu'il souffrait d'une pathologie avérée (troubles psychologiques, état dépressif, addiction alcoolique....)

Aussi, il apparaît urgent que soient développées des mesures de prévention, d'aide et d'accompagnement, avant que n'intervienne, soit l'octroi par le Comité médical national d'un congé de longue maladie, soit une demande d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions ou que le Conseil ne soit saisi en matière disciplinaire.

Ce dispositif, maintes fois demandé, devrait s'appuyer dans sa mise en place sur les chefs de cour d'appel, assistés à cette fin par les médecins de prévention et assistantes sociales en poste dans les services judiciaires.

Le Conseil ne peut que regretter, ainsi qu'il l'a fait dans ses rapports d'activité depuis 2011 que le dispositif prévu par l'article 69 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 résultant de l'article 26 de la loi n° 2007-287 du 5 mars 2007 n'ait pas encore été mis en œuvre.

En effet, en application de cette dernière disposition, «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».

La loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 a prévu que « l'avis du comité médical national peut être contesté soit par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, soit par le magistrat, devant le comité médical national d'appel »

Or, et à ce jour, malgré plusieurs demandes notamment du Conseil, le décret d'application prévu au dernier alinéa de l'article 69 de l'ordonnance statutaire n'a toujours pas été pris.

Le Conseil déplore cette situation incompréhensible au regard de l'intérêt poursuivi. Les membres du Conseil demandent que ce dispositif puisse être mis en application dans les meilleurs délais.

SOUS-SECTION 4

LE COLLÈGE CONSULTATIF DE DÉONTOLOGIE DE LA MAGISTRATURE

Le précédent rapport annuel a mis en évidence la nécessité de compléter l'appropriation par chaque magistrat de ses obligations déontologiques, déclinées dans le recueil des obligations déontologiques, par la mise à sa disposition d'une structure de consultation destinée à répondre, de manière préventive, aux questionnements qui peuvent être les siens en cette matière. Ce collège consultatif de déontologie de la magistrature, dont la création était voulue par le CSM actuel avant la fin de son mandat, doit être conçue, dans un premier temps, à titre expérimental, de façon très souple, sans texte dédié.

Bien qu'implanté dans les locaux du Conseil supérieur de la magistrature en charge de pourvoir à ses besoins matériels, cette structure sera totalement indépendante de celui-ci et ne pourra admettre en son sein aucun de ses membres en exercice. Le recrutement des personnalités qui composeront cet organe, lesquelles ne devront pas être des magistrats en activité, sera effectué par le Conseil supérieur de la magistrature, notamment parmi ses anciens membres. Ce collège pourra au besoin recourir à des consultations techniques auprès de professionnels extérieurs, en considération de leur compétence spécifique.

Le Conseil a désigné le 22 janvier 2015 M. Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation et ancien juge à la Cour pénale internationale, en qualité de Président de ce collège.

Le Conseil a tenu ainsi à permettre à ce collège de se mettre en place rapidement. Le Président aura notamment pour mission de proposer au Conseil supérieur de la magistrature un règlement

intérieur et les membres de ce collège. Le mandat de ces derniers sera limité à quatre ans.

Leurs fonctions seront bénévoles ; il ne pourra être procédé qu'au remboursement de leurs frais professionnels.

Chacun d'eux sera tenu à une stricte obligation de confidentialité tant sur l'identité des magistrats consultants que sur l'objet de leur demande. La saisine de ce service de consultation déontologique s'effectuera sans forme et devra répondre à tout impératif d'urgence. À cette fin, un numéro d'appel téléphonique et une boîte électronique dédiés seront mis à la disposition des magistrats.

Chaque demande sera transmise au président ou au membre désigné par lui pour le suppléer en cas d'urgence. Le président ou son suppléant appréciera si la question soumise par le magistrat peut directement recevoir une réponse de sa part (question simple ou à laquelle il déjà été répondu) ou s'il convient de provoquer une délibération collégiale.

Sous réserve de leur anonymisation, des avis formulés pourront faire l'objet d'une diffusion, notamment au sein du corps judiciaire, afin de nourrir la réflexion sur l'éthique et la déontologie et de faire œuvre utile de prévention. Le collège établira un rapport annuel, à destination du CSM, sur son activité.

/ CHAPITRE V

Les missions transversales du Conseil

/ Section 1

LES MISSIONS D'INFORMATION DANS LES COURS D'APPEL

A. – DÉFINITION ET OBJECTIFS DES MISSIONS

Selon l'article 20 de la loi organique n° 94-100 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'École nationale de la magistrature.

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 certaines fonctions ;
- de cerner les attentes des magistrats et de connaître leur état d'esprit ou leurs préoccupations ;
- 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 ;
- de recevoir les magistrats qui le souhaitent et de leur donner quelques conseils sur leur déroulement de carrière ;
- 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 pas trouver dans les dossiers individuels des magistrats.

B. – DÉROULEMENT DES MISSIONS EN 2014

Au cours des trois premiers mois de l'année 2014, le Conseil s'est rendu dans 9 cours d'appel et dans le tribunal supérieur d'appel de Saint Pierre et Miquelon, finalisant ainsi un cycle complet de visites dans l'ensemble des cours pour cette mandature 2011-2015.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble de ces visites et décrit la composition des différentes délégations du Conseil durant l'année 2014.

› Les missions dans les cours d'appel en 2014

Cours d'appel	Dates	Membres	Juridictions
Nancy	11, 12, 13 et 14 février 2014	1 membre commun, 2 membres de la formation du siège, 1 membre de la formation du parquet	CA Nancy, TGI Briey, TGI Bar-le-Duc, TGI Verdun, TGI Nancy, TGIÉpinal
Besançon	11, 12 et 13 février 2014	2 membres de la formation du siège, 2 membres de la formation du parquet	CA Besançon, TGI Lons le Saunier, TGI Besançon, TGI Montbéliard, TGI Belfort, TGI Vesoul,
Toulouse	11, 12, 13 et 14 février 2014	Le président de la formation du parquet, 1 membre commun, 1 membre de la formation du siège, 2 membres de la formation du parquet, 1 secrétaire général adjoint	CA Toulouse, TGI Castres, TGI Albi, TGI Foix, TGI Toulouse, TGI Montauban
TSA Saint Pierre et Miquelon	10 et 11 mars 2014	1 membre commun, 1 membre de la formation du siège, 1 membre de la formation du parquet	TSA Saint Pierre et Miquelon
Saint Denis de la Réunion	10, 11, 12, 13 et 14 mars 2014	1 membre commun, 2 membres de la formation du siège, 2 membres de la formation du parquet, le secrétaire général	CA Saint Denis, TGI Saint Denis, TGI Saint Pierre, TGI Mayotte – Chambre d'appel de Mamoudzou, TGI Mamoudzou,
Pau	11, 12 et 13 mars 2014	3 membres communs, 1 membre de la formation du parquet	CA Pau, TGI Pau, TGI Tarbes, TGI Mont de Marsan, TGI Bayonne, TGI Dax
Bourges	18, 19 et 20 mars 2014	Le président de la formation du siège, 2 membres communs, 1 secrétaire général adjoint	CA Bourges, TGI Bourges, TGI Châteauroux, TGI Nevers
Dijon	18, 19 et 20 mars 2014	1 membre commun, 1 membre de la formation du siège, 2 membres de la formation du parquet	TGI Macon, TGI Chalons sur Saône, CA Dijon, TGI Chaumont, TGI Dijon
Reims	19, 20 et 21 mars 2014	2 membres communs, 1 membre de la formation du siège, 2 membres de la formation du parquet, 1 secrétaire général adjoint	CA Reims, TGI Reims, TGI Charleville-Mézières, TGI Chalons en Champagne, TGI Troyes

Ces visites, qui impliquent une grande mobilisation des cours et des juridictions, sont organisées autour de trois temps. Les membres du Conseil rencontrent systématiquement les chefs de cours et de juridictions lors de réunions restreintes, puis l'ensemble des magistrats des juridictions au cours de réunions générales, et enfin les organisations syndicales de magistrats, le directeur de greffe et le bâtonnier. La délégation reçoit aussi individuellement lors d'entretiens bilatéraux les magistrats qui en ont exprimé le souhait.

La qualité des échanges permet au Conseil de disposer d'informations importantes susceptibles d'éclairer ses choix en matière de nominations dans certaines fonctions juridictionnelles, et surtout

d'appréhender les questions liées à la répartition des ressources humaines dans le ressort.

Cette année, comme en 2013, 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. Le constat de la faible attractivité des fonctions de chef de juridiction a également été évoqué.

Cette dernière préoccupation rejoint l'avis rendu par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature à la suite de la saisine du 22 février 2011 par le Garde des Sceaux (*cf.* 2^e partie, p. 221). Le Conseil a ainsi examiné la situation des chefs de juridictions au regard des moyens dont ils disposent pour mener à bien leurs missions. Outre les informations transmises informellement au cours de ces missions, le Conseil devrait désormais recevoir, à sa demande, les comptes rendus des dialogues de gestion menés entre la direction des services judiciaires et les cours, afin de disposer d'une connaissance objective de l'état des juridictions dont il nomme les présidents.

Le Conseil souhaite que ces rencontres puissent renforcer les liens entre les magistrats et le Conseil supérieur de la magistrature. Outre la jurisprudence en matière de nominations, le Conseil est aussi fréquemment interrogé sur la déontologie et la discipline.

Les entretiens individuels sont souvent l'occasion pour les magistrats de solliciter un avis sur l'adéquation de leur profil à certaines fonctions et notamment sur les suites données à leur audition lorsqu'ils n'ont pas été proposés par le Conseil. Afin de répondre à cette demande de plus grande transparence et ainsi que cela a été expliqué précédemment (*cf.* p. 52) le président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a décidé, en septembre 2014, que tous les magistrats ayant été entendus par le Conseil supérieur de la magistrature et n'ayant pas été retenus, soient, après la séance de nomination, contactés par le président ou par le rapporteur afin qu'une restitution de ces auditions leur soit faite. Les informations transmises concernent, dans la mesure du possible, un éventuel placement dans le « vivier » ou une recommandation quant à l'orientation future de leur carrière.

Ces entretiens individuels sont recensés dans le tableau suivant, selon les différentes cours d'appel visitées en 2014 :

› Entretiens individuels avec les magistrats en 2014

Cour d'appel de Besançon	2 entretiens magistrats (2 magistrats du siège)
Cour d'appel de Bourges	9 entretiens magistrats (8 magistrats du siège, 1 magistrat du parquet)
Cour d'appel de Dijon	5 entretiens magistrats (5 magistrats du siège)
Cour d'appel de Nancy	6 entretiens magistrats (4 magistrats du siège, 2 magistrat du parquet)
Cour d'appel de Pau	4 entretiens magistrats (2 magistrats du siège, 2 magistrats du parquet)
Cour d'appel de Reims	13 entretiens magistrats (5 magistrats du siège, 8 magistrats du parquet)
Cour d'appel de Saint Denis de la Réunion	28 entretiens magistrats (18 magistrats du siège, 10 magistrats du parquet)
Cour d'appel de Toulouse	37 entretiens magistrats (30 magistrats du siège, 6 magistrats du parquet, 1 magistrat administratif)

Les chiffres relatifs aux cours d'appel de Saint-Denis de la Réunion et de Toulouse, où plus de trente magistrats ont pu s'entretenir individuellement avec un membre du Conseil, démontrent l'utilité de ces déplacements du Conseil supérieur de la magistrature dans les juridictions afin de répondre au mieux et au plus près aux demandes des magistrats.

› Tableau des missions depuis le début du mandat

MISSIONS DANS LES COURS D'APPEL MANDAT 2011 - 2014											
MISSIONS 2011											
JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE
		CA RENNES			CA NIMES CA ROUEN			CA BASSETTERRE CA FORT DE France CA CAYENNE CALIMOGES	ENM CA BORDEAUX	CA VERSAILLES	
MISSIONS 2012											
JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE
	CA AMIENS	CA CAEN CA METZ			CA GRENOBLE CA RIOM						CABASTIA CANOUMEA CA PAPEETE
MISSIONS 2013											
JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE
	CA AIX EN PROVENCE CA AGEN	CA DOUAI			CA LYON CA ANGERS				CA ORLEANS CA COLUMAR	CA PARIS CA CHAMBERY CA POITIERS CA MONTPELLIER	
MISSIONS 2014											
JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE
	CA NANCY CA BESANCON	TSA SAINT PIERRE ETMIQUELON CA PAU									
	CA TOULOUSE	CA SAINT DENIS DE LA REUNION CA REIMS									
		CA BOURGES CA DIJON									

/ SECTION 2

LES RELATIONS EXTERIEURES

A. – LES RÉCEPTIONS DE PERSONNALITÉS OU DE DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES

De 2011 à 2014, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu plus de 40 délégations étrangères au cours de rencontres riches d'échanges et de partages d'expériences. Si la prédominance des partenaires traditionnels de la France issus de l'Afrique sub-saharienne et du Maghreb, notamment, est manifeste, des demandes d'entretiens émanant de représentants des conseils de justice issus d'Asie ou de l'Europe balkanique illustrent le pouvoir grandissant donné à ces institutions et la nécessité de ces échanges.

L'agenda international du Conseil demeure chargé, la complexité de l'organisation de ces rencontres résidant, 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'annonce 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.

Le Conseil s'est attaché à travailler plus étroitement 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 leur coordination.

La liste des personnalités et délégations étrangères reçues au cours de l'année 2014 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, les compétences et les modalités de fonctionnement du Conseil, pour les thématiques liées à la discipline et à la déontologie des magistrats. Le projet de réforme constitutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature constitue un sujet fréquent notamment avec des représentants de conseils dont l'institution est aussi en cours de réforme.

Tel a été le cas de la rencontre avec la délégation tunisienne. Dans un contexte de transition démocratique marqué par des réformes constitutionnelles de grande ampleur, la venue en France des membres du comité chargé de mettre en œuvre le nouveau Conseil supérieur de la magistrature tunisien a permis des échanges de grande qualité sur les pratiques du Conseil supérieur de la magistrature français en les confrontant aux nouvelles missions du futur organe tunisien.

Par ailleurs, la conférence internationale organisée à l'occasion du 130^e anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature, les 24 et 25 octobre 2013⁶, sur le thème de «la contribution des Conseils de Justice à la séparation des pouvoirs», au cours de laquelle les présidents des Conseils de Justice ou Cours suprêmes de 28 nations issues de quatre des cinq continents, a créé une réelle dynamique dans les relations internationales du Conseil supérieur de la magistrature.

Ces relations privilégiées ont permis au Conseil de s'inscrire dans des projets pérennes et plus ambitieux. Outre deux conventions de jumelage, l'une signée avec le Conseil supérieur de la judicature de la République d'Equateur et la seconde avec le Conseil supérieur de la magistrature du Liban, le Conseil a activement contribué à la création du réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire.

⁶ Les actes ont été publiés dans le rapport 2013, p.209 et suivants

› Réception des délégations ou personnalités étrangères en 2014

Date	Délégations ou personnalités étrangères reçues
18 mars	Réception d'une délégation thaïlandaise : M. Athapol YAISAWANG, attorney general M. Trakul WINITNAIYAPAK, deputy attorney general M. Vudhibhongse VIBULYAWONGSE, deputy attorney general M. Manus SUKSAWASDI, deputy attorney general M. Chanvit CHAROENPHOJ, deputy attorney general M. Wisit WISITSORA-AT, member of public prosecutor commission M. Nathamet ROUNGPICHAIPORN, member of public prosecutor commission M. Pairat VORAPRANEE, member of public prosecutor commission M. Dusit KHAMASAKCHAI, member of public prosecutor commission M. Direk SUNTORNKET, member of public prosecutor commission M. Vittaya PATTAPONG, member of public prosecutor commission M. Kitti KRAISING, member of public prosecutor commission M. Sattaya ARUNTHARI, senior public prosecutor M. Rawat CHANPRASERT, procureur général adjoint Pol Sub Lt Pongniwat YUTHAPANBORIPARN, deputy attorney general M. Pongsak KEAWKAMOL, director general M. Theera HONGCHAROEN, deputy director general M. Vichian SUDRUNG, executive director M. Pongpichet CHANTARAPORNKIT, deputy secretary to the attorney general M. Kadha STHOLASUTA, assitant secretary to the attorney general M. Samphan SARATHANA, senior public prosecutor Mme Setha TIENPIRAKUL, legal officer, international affairs department
4 avril	Réception d'une délégation chinoise : M. Cao JIANMING, prosecutor general of the supreme people's procuratorate of P.R. China M. He ZEZHONG, Chief prosecutor of Fujian provincial procuratorate of P.R. China M. You QUANRONG, chief prosecutor of Hunan provincial procuratorate of P.R. China M. Cui ZHIYOU, chief prosecutor of Guangxi autonomous regional procuratorate of P.R. China M. Zhang BENCAI, director general affairs office of the supreme people's procuratorate of P.R. China M. Guo Xingwang, director general of international cooperation department of the supreme people's procuratorate of P.R. China M. Hu WEILIE, director of general of national prosecutor's college of the supreme people's M. Zhao WEI, official of general affairs office of the supreme people's procuratorate of P.R. China M. Cao ZHENGWEI, bodyguard of prosecutor general of the supreme people's procuratorate of P.R. China M. Guo MINGCONG, division chief international cooperation department of the supreme people's procuratorate of P.R. China En présence de : Mme DA LUZ, conseiller juridique à l'ambassade de France à Pékin, Mme FENG et M. HUANG, traducteurs
21 mai	Réception d'une délégation albanaise : M. Nasip NACO, ministre de la Justice Mme Marsela MEZINI, directrice de cabinet Mme Ermonela XHAFA, directrice des relations internationales et de l'intégration européenne M. Sokol PASHO, directeur général des affaires juridiques et stratégiques M. Dritan TOLA, ambassadeur d'Albanie en France Mme Rexhina NANO, conseillère politique, ambassade d'Albanie en France En présence de Mme Irena RAMBI, interprète
10 juin	Réception d'une délégation sud-coréenne : M. Myung-Kwan HAHN, magistrat, ex procureur de Séoul Est
10 juin	Réception d'une délégation de juges de l'État de l'Illinois

Date	Délégations ou personnalités étrangères reçues
17 juin 2014	Réception d'une délégation jordanienne : Judge Dr. Akram MASA'ADEH, Chief prosecutor and Head of Delegation Judge Qasim AL-MOMANI, Head of Amman Appeal Court Judge Ziad AL-DMOUR, Attorney General of Amman Judge Naher L-GHAZO, Assistant to the Chief Prosecutor Judge Nasser AL-SALAMAT, Assistant to the Chief Prosecutor Judge Abdullah ABU AL-GHANAM, Chief prosecutor, Amman Judge Jawaher AL-JBOUR, Assistant attorney general, Amman
14 novembre 2014	Réception d'une délégation libanaise : M. Jean FAHED, premier président de la Cour de cassation et président du Conseil supérieur de la magistrature du Liban Mme Souhair AL-HARAKEH, présidente de chambre à la Cour de cassation et membre du Conseil supérieur de la magistrature M. Rodny DAOU, magistrat, chargé de mission auprès de M. Jean FAHED Dr Khalil KARAM, délégué permanent du Liban auprès de l'UNESCO, en charge du dossier de la francophonie, accompagné de son adjointe Mme Milia JABBOUR M. Walid MINKARA, consul général de l'Ambassade du Liban à Paris Mme Amani SALAMEH, présidente de chambre à la Cour de cassation M. Fadi ONAISSI, président de chambre à la Cour de cassation
28 Novembre 2014	Réception d'une délégation tunisienne : M. Mohamed Tahar HAMD, Directeur général, Direction générale des études et de la législation M. Tayeb RACHED, Inspecteur général adjoint M. Mohamed Nabil NACCACHE, Magistrat 3e grade, Centre d'Etude Judiciaire et Juridique M. Abderrazak ELMOKHTAR, membre de l'Instance Supérieure Provisoire de la Justice Judiciaire (ISPJJ) M. Youssef BOUZAKHER, membre de l'ISPJJ Mme Wassila KAABI, Présidente de chambre à la Cour de cassation, membre de l'ISPJJ M. Ridha BEN AMOR, Procureur général de la Cour de cassation, vice-président de l'ISPJJ M. Sofian SLITI, Premier substitut du tribunal de première instance de Tunis, membre de l'ISPJJ M. Mourad KENANI, Avocat et professeur d'université, membre de l'ISPJJ M. Ibrahim BEN AMMART, Inspecteur adjoint Mme Najet BEN SALAH, Chargée de mission au cabinet du ministre de la Justice et Droits de l'Homme et de la justice transitionnelle

B. – LES VISITES DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE À L'ETRANGER

Le Conseil a poursuivi en 2014 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 manière 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.

L’année 2014 a été exclusivement consacrée à des déplacements au Canada, comme l’indique le détail des déplacements ci-dessous.

› Interventions à l’étranger des membres du Conseil en 2014

Date	Membres	Pays ou ville	Événements
12-13-14 mars 2014	M. RAYSEGUIER M. MATHIEU M. BEDOUE	Ottawa Québec	Visite d’études et de rencontres avec les autorités judiciaires canadiennes : Conseil de la magistrature du Québec, Cour du Québec et Conseil canadien de la magistrature
26-27 mai 2014	M. GHALEH-MARZBAN M. FIGLIOLIA	Québec	Comité de pilotage du Réseau Francophone des Conseils de justice
3-5 novembre 2014	M. LOUVEL M. MARIN Mme GAMGANI	OttawaGatineau	Rencontre des Présidents de conseils de justice francophones – Création du réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire

Depuis 2011, les relations entretenues entre le Conseil supérieur de la magistrature et les deux conseils de la magistrature du Québec et du Canada se sont notablement renforcées, grâce à une meilleure connaissance du rôle de chacune de ces institutions diffusée par le magistrat de liaison français au Canada. Ces échanges ont permis la concrétisation de deux projets d’envergure pour le Conseil.

Le collège consultatif de déontologie de la magistrature

Dès 2011, le Conseil a fait part de son souhait de créer une structure mise à la disposition des magistrats en vue de répondre à toute question d’ordre éthique ou déontologique à laquelle ils seraient confrontés sans avoir pu identifier de réponse dans le recueil de déontologie ou après étude des décisions disciplinaires du Conseil. L’expérience québécoise et canadienne, empreinte d’une approche très pragmatique, a fortement intéressé les membres du groupe de travail dédié à la déontologie (cf. contribution du groupe de travail déontologie et discipline p.63).

Le déplacement de trois membres du conseil, au mois de mars 2014, leur a permis d’approfondir cette réflexion en examinant concrètement les dispositifs mis en œuvre tant par le conseil du Canada que par celui du Québec, où la prévention des manquements disciplinaires intervient très tôt.

Considérant qu'un juge doit rendre ses décisions dans un climat empreint de sérénité, le conseil canadien de la magistrature, garant du bon fonctionnement de l'institution judiciaire, a ainsi développé un programme spécifique pour accompagner les magistrats en difficulté, tant sur le plan professionnel qu'à titre personnel, et ce, afin de prévenir la survenance d'incidents disciplinaires. L'ensemble des facteurs susceptibles d'altérer la capacité du magistrat à rendre la Justice sont appréhendés, qu'il s'agisse de la tenue de procès très médiatiques ou de problèmes familiaux.

Les magistrats en difficulté, mais également les membres de leur famille peuvent ainsi demander conseil grâce à un service ouvert jour et nuit, toute l'année, confidentiel qui leur propose, à titre gracieux, une prise en charge très concrète par des conseillers en ressources humaines ou des psychologues sous forme de conseils, voire de solutions pour concilier la vie professionnelle et familiale en dehors du milieu du travail.

La création du réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire

Présenté en marge des manifestations organisées à l'occasion du 130^e anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature, à l'automne 2013, l'initiative québécoise de créer un réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire a rapidement suscité un vif intérêt des conseils de la magistrature présents lors de cette manifestation.

La réunion du premier comité de pilotage s'est ainsi tenue à Québec les 26 et 27 mai 2014, avec la participation du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que des représentants des conseils de la magistrature du Sénégal, du Liban, du Canada et du Québec.

Le soutien affiché à cette initiative québécoise de Monsieur le Premier Président de la Cour de Cassation et de Monsieur le Procureur général, dès l'automne 2013, a fortement incité d'autres conseils de Justice à rejoindre ce réseau. Les conseils de la magistrature de la Belgique, du Gabon, du Liban, du Sénégal, du Québec et de la France, membres fondateurs, seront bientôt rejoints par leurs homologues du Burkina-Faso, du Cap-Vert, de l'Égypte, de la Guinée-Conakry, du Mali, de Monaco, de Roumanie. Les conseils de la magistrature de l'Italie et de la Hongrie pourraient également disposer d'un siège en qualité d'observateurs.

L'objectif de ce réseau est de créer un espace d'échanges sur le fonctionnement, mais aussi les missions des conseils de la magistrature, notamment dans le domaine de la déontologie et de la discipline.

La mise en œuvre concrète du réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire bénéficiera dès les prochaines semaines de possibilités d'échanges directs grâce à la création d'un forum de discussions réservé aux membres leur permettant de répondre rapidement à des demandes précises.

La présidence de ce réseau est désormais assurée par la Conseil de la magistrature du Québec, dont le secrétaire général exerce les fonctions de secrétaire général du réseau. Le Conseil supérieur de la magistrature, nommé vice-président, prendra la présidence du réseau dans deux ans. Les conseils du Sénégal et du Liban sont également vice-présidents.

Le Conseil supérieur de la magistrature a ainsi rejoint un second réseau, dix ans après la création à Rome du réseau européen des conseils de Justice (RECEJ).

Cette visite au Canada et au Québec du 3 au 5 novembre 2014, des deux présidents des formations du Conseil supérieur de la magistrature a permis de réaffirmer l'attachement du Conseil aux valeurs de la francophonie, et notamment la consolidation de l'État de droit dans un document intitulé «Déclaration de Gatineau».

L'importance de cette visite s'est manifestée dans les très nombreux échanges organisés pour les deux présidents des formations du siège et du parquet du Conseil sur la thématique de l'indépendance de la Justice. Le Premier président et le Procureur général ont ainsi rencontré de très hautes personnalités du monde judiciaire, dans le cadre d'entretiens bilatéraux ou lors de leur participation au colloque organisé par le Conseil de la magistrature du Québec sur «la contribution des conseils de la magistrature à la garantie de l'indépendance des magistrats».

Trois axes principaux se sont dégagés de ces rencontres comme moyens de garantir l'indépendance de la Justice.

- **Les nominations des magistrats**

La confrontation de modèles de nomination parfois opposés tels ceux qui existent au Canada et au Québec d'une part, où les juges sont choisis et nommés par le pouvoir exécutif après une procédure de sélection rigoureuse menée par des comités spécifiques, et la France d'autre part a permis des échanges de qualité sur les relations entre la magistrature et le pouvoir exécutif.

Au-delà du fonctionnement du processus de nomination, les échanges ont porté, notamment lors de la rencontre avec Madame Beverley Mac Lachlin, Juge en chef de la Cour suprême du Canada, sur les moyens de défendre les magistrats lorsqu'ils sont mis en cause publiquement par le pouvoir exécutif.

- **La déontologie**

La nécessité pour une magistrature indépendante de veiller à maintenir la confiance du public dans l'impartialité de l'administration de la Justice est d'autant plus importante que la perception de cette indépendance par les justiciables contribue de manière essentielle au respect et à l'acceptation des décisions judiciaires.

La question des réponses apportées aux plaintes des justiciables revêt à cet égard une importance particulière. Conscient de ces enjeux, le Conseil canadien de la magistrature a ainsi créé des mesures *infra*-disciplinaires, telles que des mises en garde adressées aux juges lorsque des comportements, sans constituer une faute disciplinaire, sont susceptibles d'amoindrir la confiance du justiciable.

La Cour du Québec, sous l'impulsion de Madame Elizabeth Croteau, Juge en chef, a également créé des dispositifs spécifiques. Ainsi, les juges disposent à chaque étape de leur carrière d'un suivi assuré par des juges plus expérimentés, dans le cadre d'un mentorat lors de leur prise de fonctions, mais également ultérieurement lorsqu'ils se sentent en difficulté.

- **L'autonomie budgétaire**

La maîtrise de ses propres ressources financières et la définition des priorités justifiant l'affectation de ces fonds constitue naturellement un enjeu fondamental.

Au Canada, le commissariat à la magistrature, structure indépendante du ministère de la Justice, mais placée sous l'autorité directe du ministre, procure ainsi aux juges de nomination fédérale, mais également au Conseil canadien de la magistrature, une administration spécifique. Le bureau du registraire dispose également de prérogatives similaires pour la gestion du budget de la Cour suprême du Canada.

C. – LE RÉSEAU EUROPEEN DES CONSEILS DE JUSTICE (RECJ)

Le Conseil supérieur de la magistrature a poursuivi, au cours de l'année 2014, sa participation aux groupes de travail mis en place au sein du RECJ 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.

L'assemblée générale du RECJ, qui s'est tenue à Rome du 11 au 13 juin 2014, a célébré les 10 ans du réseau. L'adoption de la déclaration de Rome (accessible sur le site internet du réseau www.encj.eu) marque cette étape, en constatant les succès attribués au RECJ en matière de coopération entre les conseils de Justice des États membres de l'Union européenne et des pays candidats, mais également pour sa contribution au renforcement de la confiance mutuelle entre ces structures.

Fort de ce constat, le réseau a prévu de poursuivre cette mission en s'attachant à renforcer la place institutionnelle des conseils de Justice dans le fonctionnement des institutions.

Cette année fut également marquée par l'élection de Madame Anne Coquet, membre du Conseil supérieur de la magistrature, en qualité de membre du bureau exécutif du réseau. Pour l'année 2014-2015, deux groupes de travail sont constitués.

I. Le premier poursuit les travaux débutés l'année dernière sur l'indépendance et la responsabilité de la Justice.

Ce groupe de travail tend à évaluer, dans les pays membres et observateurs, ces deux notions abstraites grâce à des indicateurs élaborés par le réseau et à la réalisation d'études d'opinion auprès de magistrats. Il vise aussi et enfin à proposer une méthodologie de discussion avec les États dont les résultats démontreraient des carences.

Un sous-groupe spécifique aux magistrats du parquet a été créé à l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature.

Les activités de ce groupe sont conduites en étroite collaboration avec les services de la Commission européenne en charge du tableau de bord de la Justice dans l'Union européenne publié annuellement, dont l'objectif est de promouvoir la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires dans l'Union européenne.

II. Le second poursuit les travaux sur les normes minimales en matière disciplinaire.

Après avoir réalisé un état exhaustif des procédures disciplinaires appliquées par les membres du réseau, ce groupe devra s'attacher à fixer des normes minimales en termes de bonnes pratiques et à établir des indicateurs pertinents pour évaluer ce domaine.

› Intervention des membres du Conseil supérieur de la magistrature au titre du RE CJ 2014

Dates	Membres présents	Pays ou ville
23 et 24 janvier	M. FIGLIOLIA	Réunion du groupe de travail « Indépendance » à Bruxelles (Belgique)
3 février	M. FIGLIOLIA	Réunion du groupe de travail « ENCJ Guide » à Bruxelles (Belgique)
14 au 16 février	Mme VANDIER	Réunion du groupe de travail « Standards » à Varsovie (Pologne)
24 et 25 mars	M. FIGLIOLIA	Réunion du groupe de travail « Indépendance » à Bucarest (Roumanie)
11 au 13 juin	Mme VAN LERBERGHE Mme COQUET M. FIGLIOLIA	Assemblée générale du RE CJ à Rome (Italie)
18 et 19 septembre	M. MATHIEU Mme VAN LERBERGHE Mme VANDIER M. MACHELON Mme COQUET Mme GAMGANI	Réunion annuelle de lancement des groupes de travail du RE CJ à Madrid (Espagne)
1 ^{er} décembre	Mme COQUET Mme GAMGANI	Réunion du bureau exécutif

Ces deux réseaux, le réseau européen des conseils de justice et le réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire, doivent permettre à ses membres de mieux répondre aux enjeux actuels en tenant compte de contextes différents, l'un évoluant dans un espace judiciaire européen sans cesse renforcé, et l'autre marqué par un attachement aux valeurs de la francophonie.

Cette double appartenance illustre la volonté du Conseil supérieur de la magistrature d'enrichir sa réflexion sur les moyens d'améliorer son fonctionnement interne et de travailler en collaboration avec ses partenaires, tant européens que francophones, afin de définir des standards internationaux susceptibles de permettre aux conseils de la magistrature de mener à bien leurs différentes missions, dont la principale est de garantir l'indépendance de la Justice.

D. – LES RENCONTRES INSTITUTIONNELLES
DU CONSEIL

› Rencontres institutionnelles en 2014

07-janv	Cérémonie de présentation des vœux de Monsieur le président de la République
24-janv	Cérémonie de présentation des vœux de Madame la Garde des Sceaux
24-sept et 8 octobre	Rencontres de la formation plénière avec plusieurs personnalités politiques et institutionnelles qui, par la diversité de leur engagement et de leur parcours, ont pu éclairer les travaux de la formation plénière sur les moyens de concilier l'indépendance de la Justice, garantie par l'article 65 de la Constitution et la liberté d'expression (cf. avis joint)
21-oct	Rencontre des membres de la formation du parquet avec les membres de la conférence des procureurs généraux
15-déc	Rencontre des membres de la formation du siège avec les membres de la conférence des premiers présidents

Les rencontres institutionnelles conduites au cours de l'année 2014 se sont organisées autour de la saisine du 25 mars 2013 de la formation plénière par Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les mises en cause des magistrats et les moyens d'assurer la sérénité de la Justice.

E. – LES INTERVENTIONS EXTERIEURES
DES MEMBRES DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

Le Conseil supérieur de la magistrature est traditionnellement associé par l'ENM à ses activités tant au bénéfice des magistrats français que dans le cadre d'actions pour des délégations étrangères, et ce à différents stades tels que la formation initiale auprès des auditeurs, la formation continue sur des cycles généraux tels que celui consacré à la connaissance de la Justice française, mais également à la formation des nouveaux chefs de juridictions et de cours.

› 2014 Formations, colloques et manifestations organisés par l'ENM

Date	Lieu	Formation/Thème	Public	Intervenants
16 janvier	ENM Paris	Cycle « Connaissance de la justice française » Rôle et missions du CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	Magistrats étrangers	M. LUDET, M. BEDOUET, M. RAYSEGUIER
3 février	CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	Stage institutionnel Nouveaux chefs de cour	Nouveaux chefs de cours	M. FAUCHON, Mme KERBEC, M. BEDOUET, Mme COQUET
7 février	ENM Bordeaux	Prestation de serment des auditeurs de justice — promotion 2014	Auditeurs de justice	M. RICOUR, Mme PERREUX
11 mars	ENM Paris	Ethique et déontologie des magistrats sous le prisme du CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	Nouveaux chefs de cours	M. FAUCHON, M. LUDET, M. VIOUT
2 avril	ENM Bordeaux	Préparations aux premières fonctions	Auditeurs de justice	M. RICOUR, M. LUDET, M. RAYSEGUIER, M. FONTAINE
23 septembre	CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	Pôle humanités judiciaires	Auditeurs de justice	M. FAUCHON, M. BEDOUET, M. LUDET
23 octobre	ENM Bordeaux	La structure de l'autorité judiciaire en France	China Law Society	M. RAYSEGUIER

F – Groupes de travaux internes créés par le CSM

Tous les groupes de travail créés durant la mandature (2011-2015) ont achevé leurs travaux et remis leurs conclusions.

S'agissant du groupe consacré au collège consultatif de déontologie de la magistrature, ses conclusions sont détaillées dans le présent rapport (*cf. supra*, Chapitre IV, Section 4, p. 191).

Pour mettre en oeuvre ce dispositif, le Conseil a procédé à la nomination, le 22 janvier 2015, de M. Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation et ancien juge de la Cour pénale internationale, en qualité de Président de ce collège.

/ DEUXIÈME PARTIE

LE RÔLE
DES CHEFS DE COUR
ET DE JURIDICTION
ET LES ATTENTES
À LEUR ÉGARD

Dans son avis en date du 21 mars 2011, le Conseil supérieur de la magistrature saisi par le garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés, a estimé que les questions relatives au rôle et aux missions des chefs de cour et de juridiction méritaient que leur soit consacré un rapport du Conseil.

Le Conseil supérieur de la magistrature a ainsi organisé un cycle de cinq conférences sur «l'organisation et le fonctionnement des juridictions et le rôle des chefs de cour et de juridiction» en 2013 et en 2014, qui lui ont permis d'apprécier les moyens mis à la disposition des chefs de cour et de juridiction pour mener à bien leurs missions. Ce cycle a permis de nourrir l'avis rendu le 26 novembre 2014 (I) qui examine le rôle des chefs de juridiction, formule quelques recommandations à destination de la chancellerie afin de faciliter l'exercice des fonctions de chef de juridiction et formalise les critères de choix des chefs de juridiction par le Conseil.

Par ailleurs, la demande d'avis du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 25 mars 2013 sur «l'interprétation possible des dispositions statutaires afin d'assurer la sérénité de la Justice» a permis au Conseil d'approfondir cette réflexion. Le Conseil, dans son avis du 4 décembre 2014, s'est ainsi attaché à entendre directement plusieurs personnalités politiques et institutionnelles qui, par la diversité de leur engagement et de leur parcours, ont pu éclairer les travaux de la formation plénière sur les moyens de concilier l'indépendance de la Justice, garantie par l'article 65 de la Constitution, et la liberté d'expression (*cf.* ch. 5, D p. 218). Il est ainsi apparu nécessaire d'encourager les chefs de cour et de juridiction à intervenir publiquement lorsque des magistrats de leur ressort sont personnellement attaqués afin de garantir la confiance du public dans le bon fonctionnement de la Justice. (II)

Les deux avis ci-dessous rendus en 2014 contribuent ainsi à dessiner les attentes du CSM à l'égard des chefs de cour et de juridiction.

I Avis de la formation plénière du 26 novembre 2014

Dans son avis du 21 mars 2011 adressé au Garde des Sceaux et relatif au fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance (TGI) de Nantes (rapport d'activité 2011, p. 275 et s), le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avait annoncé qu'il ferait connaître ultérieurement ses préconisations sur les trois questions suivantes :

- la possibilité pour le président d'une juridiction, de déléguer ses attributions en matière d'administration et de gestion ;
- les obligations incombant aux chefs de cour et de juridiction en matière de contrôle des modalités d'organisation décidées par les services de leur ressort ;
- le rôle des chefs de cour en matière d'allocation de renforts en effectifs.

Le Conseil avait également indiqué dans sa première réponse à cette demande d'avis du 22 février 2011 qu'il prolongerait sa réflexion en approfondissant les critères présidant au choix des responsables des juridictions.

Traitées dans cet ordre, ses analyses et préconisations s'appuient sur les visites d'information qu'il a conduites dans les juridictions au cours de son mandat, sur le cycle de conférences qu'il a spécifiquement organisé entre juin 2013 et avril 2014 sur « l'organisation et le fonctionnement des juridictions et le rôle des chefs de cour et de juridiction », sur les auditions auxquelles il a procédé au cours de son mandat en vue de proposer les chefs de juridiction ainsi que sur l'étude des pratiques d'organisation mises en œuvre dans les juridictions. Si les développements qui suivent concernent surtout le siège, compte tenu des questions posées par le Garde des Sceaux, le CSM a néanmoins cru opportun d'évoquer à quelques reprises la situation propre au parquet.

I Sur la possibilité, pour le président d'une juridiction, de déléguer ses attributions en matière d'administration et de gestion.

Avant de traiter de la délégation des attributions du président, il convient de remonter d'un cran pour identifier les règles et les pratiques d'organisation des TGI et pour prendre la mesure de la plus ou moins grande latitude d'action des chefs de juridiction dans la définition de cette organisation.

A– L'administration et la gestion des TGI.

1-Le code de l'organisation judiciaire (COJ) est peu disert sur les attributions des présidents de juridiction en matière d'administration et de gestion.

Le ministère de la Justice ayant de longue date privilégié l'échelon régional pour organiser les services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, l'organisation des juridictions a été, au cours des années 1970 à 1990, progressivement alignée sur ce modèle régional préexistant, avec une concentration des pouvoirs d'administration dans les mains des chefs de cour. En contrepartie, les attributions administratives des TGI ont été réduites, contribuant à la perte d'attractivité relative de la fonction de président de juridiction (*cf.* IV, 3).

Le COJ retient en effet la cour d'appel comme le principal niveau d'administration et de gestion : l'article R312-65 confie conjointement aux chefs de cour l'administration des services judiciaires du ressort, l'article R312-66 les désigne comme ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes des juridictions du ressort, l'article R312-67 leur confère compétence conjointe pour passer les marchés et l'article R312-68 leur impose de s'assurer « de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires ». Les chefs de cours sont de ce fait l'autorité régionale de référence pour le dialogue annuel de gestion avec la chancellerie. Pour exercer ces missions d'administration, ils disposent du service administratif régional (SAR), dont les attributions et l'organisation sont précisées aux articles R312-70 et suivants du code.

Quant aux TGI, aucun article du COJ ne leur attribuait jusqu'à très récemment un quelconque rôle en matière d'administration et de gestion. Dans ces conditions, il était difficile pour un président d'articuler un système de délégation sur une organisation et des responsabilités qui n'étaient pas même définies. Paradoxalement, les attributions du juge directeur d'un tribunal d'instance (qui « dirige

et administre le tribunal» selon l'article R222-1) sont plus précises que celles du président de TGI.

Si le décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 vient de reconnaître explicitement aux chefs de juridiction un rôle de gestion et d'administration de leur juridiction en insérant deux nouveaux articles dans le COJ – R. 212-60 et R.212-61 – qui créent un comité de gestion composé du président du tribunal de grande instance, du procureur de la République et du directeur de greffe, ce pouvoir est partagé et reste imprécis puisqu'aucun article du COJ n'attribue expressément de pouvoirs d'administration aux chefs de juridiction. Ce comité de gestion doit se réunir au moins une fois par mois et «débat des questions de gestion et de fonctionnement de la juridiction et, éventuellement, d'autres questions proposées par ses membres».

Ayant totalement fait l'impasse sur le rôle du TGI en matière d'administration et de gestion, le COJ ne détaille pas non plus l'articulation des prérogatives respectives des chefs de cour et des chefs de juridiction (*cf.* II).

2– Chambres et services : les unités organisationnelles de base au sein des TGI.

Dans le domaine juridictionnel, l'existence de «services» au sein du TGI découle d'une part des articles L121-3, R121-1 et R123-15 du COJ qui prévoient une répartition des magistrats et des fonctionnaires par services, d'autre part de ses articles régissant les fonctions particulières qui prévoient des désignations de magistrats chargés de coordonner un service (R123-9-1 pour les affaires familiales, R251-3 pour le service de la juridiction des mineurs, etc...) mais cette notion de «service», qui peut être allégé pendant la période des congés, renvoie davantage à une mission juridictionnelle (nombre, jour et nature des audiences selon l'article R212-6) qu'à un mode d'organisation interne de la juridiction. De fait, sont généralement identifiés au sein des TGI une pluralité de services de nature juridictionnelle (service civil, service pénal, service de la famille, service de l'instruction, service du JLD, service des référés, service de l'application des peines...), auxquels on trouve une base textuelle plus ou moins nette dans le COJ.

L'ordonnance de roulement annuelle, qui affecte les magistrats dans les services et leur attribue une activité juridictionnelle, est en tout cas primordiale pour connaître les attributions dévolues à chaque magistrat ou identifier son service particulier et pour garantir le principe du juge naturel, puisque nul magistrat ne pourra être

déchargé d'une de ses activités juridictionnelles sans une modification préalable de l'ordonnance de roulement.

La nature juridictionnelle de la notion de «service» ressort également du chapitre II du titre premier du livre deuxième du COJ qui comporte une section première intitulée «Le service juridictionnel» : ses articles R212-3 et R212-6 énoncent que le TGI «comprend une ou plusieurs chambres» et que «chaque chambre connaît des affaires qui lui ont été distribuées».

L'unité organisationnelle de base dans l'activité juridictionnelle est, pour le COJ, la chambre⁷ même si le 3° de l'article R212-42 relatif à l'assemblée générale des magistrats du siège prévoit que celle-ci émet un avis sur «3° Le projet... de répartition dans les chambres et services de la juridiction des vice-présidents et juges dont le tribunal est composé» et l'article R212-12 que «Le procureur de la République répartit les substituts entre les chambres du tribunal et les divers services du parquet»⁸.

Pour ce qui concerne le greffe, la notion de «services», utilisée aux articles R123-1 («Le greffe des cours d'appel et des tribunaux de grande instance comprend l'ensemble des services administratifs du siège et du parquet») et R1223-3 («Les services du greffe sont dirigés par un greffier en chef»), renvoie plus clairement au mode coutumier d'organisation des services administratifs mais celle utilisée à l'article R123-6 («L'affectation à l'intérieur des divers services du siège ou du parquet est fixé par le directeur de greffe, sous le contrôle des chefs de juridiction. Lorsque le directeur de greffe envisage de modifier l'affectation d'un agent exerçant ses fonctions auprès d'un magistrat spécialisé, il recueille au préalable l'avis de ce magistrat») renvoie plutôt au service juridictionnel des magistrats.

Bref, si une juridiction est normalement composée de chambres (côté juridictionnel) et de services (côté greffe), la terminologie demeure ambiguë (puisque la notion de service vise indifféremment l'activité juridictionnelle ou le greffe selon le contexte) et l'organisation floue pour le non initié.

⁷ Il en va de même dans les cours d'appel (art. R312-1) pour lesquelles le COJ distingue bien entre les chambres et les services administratifs du greffe.

⁸ La délégation au sein du parquet présente quelques spécificités du fait de l'unicité du ministère public et de son organisation hiérarchique.

3– Une organisation souple et modulable mais néanmoins contrainte.

L'incomplétude du COJ, par exemple sur la notion de chef de service, sur l'étendue et le contenu de ses responsabilités, et ses ambiguïtés ont permis à l'organisation interne des juridictions, notamment des TGI, de s'adapter en fonction des nécessités pratiques (telles que la dispersion des locaux ou au contraire leur grande taille, la conduite de projets, le besoin d'harmoniser la jurisprudence entre des chambres traitant du même contentieux...).

Ces nécessités ont progressivement consolidé l'existence d'organisations de base autres que les chambres et les services -et indirectement une pratique de la délégation au sein des juridictions- : par exemple, la création de pôles au sein des plus grandes juridictions (TGI des groupes 1 et 2) s'est faite, sauf pour le pôle de l'instruction (mentionné aux articles 52-1 et D15-4-5 du code de procédure pénale), sans base textuelle. C'est pourtant désormais la principale unité d'organisation des grands TGI et par voie de conséquence le pivot du système de délégation à l'intérieur de ceux-ci.

Le principe d'indépendance des magistrats du siège dans leur activité juridictionnelle, pilier du fonctionnement des juridictions, oblige toutefois les chefs de juridiction à s'inscrire dans une organisation qui tout à la fois garantit cette indépendance et assure un fonctionnement des services à la hauteur des attentes des justiciables. Ainsi, l'indépendance juridictionnelle ne peut pas aboutir à une gestion autonome des différents services car l'État est comptable du bon fonctionnement d'ensemble de la juridiction, qui peut notamment être sanctionnée par l'éventuelle mise en cause de sa responsabilité.

4– Les outils de pilotage et d'animation du TGI.

La pratique, instituée par la plupart des chefs de juridiction, de réunions régulières des services manifeste le besoin d'une coordination et d'une animation entre les différents pôles et services pour assurer ce bon fonctionnement d'ensemble.

Le développement de projets de service ou de juridiction, d'ailleurs heureusement encouragé par l'administration centrale dans sa circulaire du 19 juin 2014 relative au dialogue de gestion⁹, est, pour les chefs de juridiction, l'outil le mieux adapté pour dépasser les clivages habituels résultant de l'éclatement des tâches juridictionnelles entre

⁹ Note du Garde des Sceaux sur la rénovation du calendrier et des modalités du dialogue de gestion du programme « justice judiciaire », p. 3.

chambres et services. Le champ d'application de ces projets est entièrement modulable : il peut être limité au domaine juridictionnel comme par exemple la politique mise en œuvre au service des affaires familiales en matière d'audition de l'enfant ou de médiation familiale ou porter sur des aspects fonctionnels comme l'accueil du public, l'implantation géographique des services, etc...

La mise en place de ce type de projet suppose une mobilisation des magistrats et fonctionnaires en sus de leurs sujétions professionnelles habituelles. Les chefs de juridiction ont donc à convaincre la communauté de travail que le bénéfice résultant de l'aboutissement du projet et de sa mise en œuvre mérite l'investissement supplémentaire qui est demandé. En pratique, il est recommandé de faire approuver ces projets en assemblée générale ou à tout le moins par les commissions restreintes et/ou permanentes.

Les réunions thématiques constituent également un levier pour décroïsonner les différents services. Par exemple, nombre de juridictions ont mis en place un groupe pénal réunissant les différents acteurs de la chaîne pénale allant du parquet jusqu'à l'administration pénitentiaire. L'ordre du jour peut être très divers, allant de problématiques très techniques comme la circulation des dossiers jusqu'à la mise en œuvre de réformes législatives et à leurs conséquences sur le fonctionnement de chaque service de la juridiction. Elles permettent de lever des malentendus, de prendre en compte les contraintes de chacun et de définir des bonnes pratiques auxquelles chacun adhère.

Ce mode de travail «en équipe» doit être encouragé et mériterait d'être développé, notamment en matière civile ou de droit de la famille avec des réunions rassemblant juges des enfants, juges des tutelles mineurs et juges aux affaires familiales.

5- Les leviers d'optimisation de l'administration et de la gestion des TGI.

L'administration et l'organisation des juridictions n'ont pas encore atteint, pour le CSM, un degré de perfection qui les mettrait à l'abri de toute critique. Il est donc essentiel que chefs de cour et chefs de juridiction aient en permanence le souci de les améliorer, en fonction des moyens qui sont mis à leur disposition.

Pour ce qui concerne le siège, au-delà de l'élaboration de l'ordonnance de roulement, le président peut utiliser deux leviers principaux pour optimiser l'organisation des services et répartir au mieux entre les différents services les effectifs dont il dispose, tout en respectant,

sauf exception réglementée par le COJ, l'affectation des magistrats spécialisés au service dans lequel ils ont été nommés par décret.

En théorie, la répartition des effectifs entre les différents services juridictionnels devrait tenir compte de la charge de travail réelle des magistrats mais le CSM constate qu'il n'existe aucune norme officielle et nationale permettant d'évaluer ou d'étalonner la charge de travail d'un magistrat alors que le greffe dispose à cet effet d'un outil, certes toujours perfectible, le référentiel «outil greffe»¹⁰.

Des travaux ont été conduits en cette matière, comme récemment au TGI ou à la cour d'appel de Paris pour tenter de fixer des «normes» de charge de travail, notamment dans des services spécialisés comme l'instruction. Certaines juridictions ont également lancé –et continuent de le faire– des expériences d'auto-évaluation par service permettant de dégager des consensus sur la charge de travail moyenne pouvant être confiée à un magistrat mais ces initiatives locales restent encore trop isolées. Elles reprennent souvent les préconisations d'un groupe de travail mis en place à l'école nationale de la magistrature (ENM) en 2007¹¹ et piloté par Didier Marshall sur la charge de travail comparative de juridictions de tailles différentes, fondées notamment sur l'auto-déclaration. Il est regrettable que ces préconisations ne soient pas exploitées de manière plus homogène et plus large.

Au niveau national, plusieurs chantiers ont été conduits dont quelques-uns méritent d'être rappelés.

D'abord en 1997, l'Ecole des mines a rendu un rapport¹² commandé par la direction des services judiciaires afin «de mettre au point des outils d'évaluation de la charge de travail des magistrats» mais le modèle d'évaluation ainsi construit méritait, selon les auteurs du rapport, une confrontation au réel sur plusieurs années et une déclinaison régionale. Il ne semble pas que ces travaux aient été exploités plus avant.

10 La base de données Pharos sur l'activité des juridictions permet de chiffrer la production moyenne par magistrat au sein de chaque TGI et d'opérer des comparaisons à l'intérieur de chaque cour d'appel. En l'absence de toute norme nationale, ces moyennes ne permettent pas d'étalonner chaque juridiction par rapport à un standard.

11 Quels outils pour la qualité de la justice ? Le projet, la méthodologie et les résultats. Session de formation 2007-2008. Directeur de session : Didier Marshall, premier président de la Cour d'appel de Caen.

12 Rapport intitulé «Le jugement et la norme : l'évaluation de la charge de travail des magistrats dans les tribunaux de grande instance» de F Engel et F Pallez (novembre 1997).

Ensuite, la chancellerie a créé, notamment après l'affaire de Pornic, différents groupes de travail. Un groupe sur la charge de travail des juges de l'application des peines (JAP) a débouché sur une circulaire du 7 octobre 2011¹³ qui a fixé entre 700 et 800 par an le nombre de dossiers devant être traités par un JAP (1 ETPT).

Le groupe de travail sur la « justice des mineurs » a quant à lui déposé son rapport le 10 mai 2012 et a proposé des critères d'évaluation de la charge de travail des juges des enfants¹⁴.

En revanche, le groupe présidé par M. DEGRANDI et M. LE BRAS, constitué en mars 2011 et chargé de définir des indicateurs et des méthodes d'évaluation de la charge de travail des magistrats pour les fonctions civiles et pénales, n'a pas abouti. Si un pré-rapport a été transmis à la chancellerie, aucune suite ne semble y avoir été donnée.

Ainsi, pour le CSM, l'évaluation de la charge de travail reste un chantier que la chancellerie doit impérativement mener à son terme, délicat certes mais indispensable pour assurer une répartition équitable du travail au sein des juridictions¹⁵ et dégager des marges de manœuvre pour adapter les organisations internes. Le Garde des Sceaux restera en effet mal placé pour reprocher la mauvaise organisation des services au sein d'un TGI tant que les juridictions ne seront pas dotées d'un outil robuste en la matière.

Un tel chantier ne saurait être mené sans l'adhésion de ses acteurs car, faute d'accord suffisant sur la conception et le mode d'utilisation de cet outil, une « norme » nationale imposée à toutes les juridictions serait vécue comme injuste et déconnectée des réalités de terrain ou des spécificités locales.

En attendant, le système d'auto-évaluation, résultant de constats partagés et débattus contradictoirement, peut apparaître comme l'outil le moins approximatif et peut être utilisé de manière déconcentrée dans le cadre, par exemple, d'un projet de juridiction.

13 Circulaire du Garde des Sceaux du 7 octobre 2011 relative à la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail sur le service de l'application des peines. Cette norme statistique comprend les interventions en milieu ouvert et fermé ainsi que les décisions prises en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale.

14 350 dossiers d'assistance éducative (AE) pour les cabinets dont l'activité pénale est inférieure à 40 % de leur activité juridictionnelle et 290 dossiers d'AE si l'activité pénale est supérieure à ce seuil.

15 Le caractère équitable de la répartition de la charge de travail au sein du TGI a également un impact fort sur le climat social et la cohésion interne entre magistrats et fonctionnaires.

Pour optimiser l'organisation de leur juridiction, ses chefs doivent aussi disposer des informations suffisantes pour analyser le fonctionnement des différents services et mettre en évidence les freins ou les difficultés auxquelles se heurtent les magistrats et fonctionnaires qui les composent. À cet égard, si les tableaux de bord sont utiles, ils ne sont pas suffisants pour fonder des analyses et doivent être complétés grâce à quelques bonnes pratiques. Il en va ainsi, par exemple, des réunions régulières des chefs de services et/ou avec le barreau, des réunions de services associant tous ceux qui les composent en présence du chef de juridiction ou de la réunion régulière des commissions restreintes ou de la commission permanente sur des thématiques particulières. De cette manière, le chef de juridiction peut être amené à dégager, avec les services juridictionnels concernés, d'éventuelles priorités à donner au traitement judiciaire de tel ou tel contentieux¹⁶ et à envisager des réorganisations susceptibles d'améliorer le service rendu au justiciable.

En matière d'application des peines, par exemple, il n'est pas indifférent de savoir combien de juges de l'application des peines interviennent en milieu ouvert et en milieu fermé pour déterminer s'il vaut mieux privilégier la spécialisation ou au contraire la sectorisation. De l'analyse fine de telles situations dépend la bonne organisation d'un service devenu particulièrement sensible.

B– La délégation des attributions du président de TGI.

Afin de dissiper toute ambiguïté, le CSM tient à souligner d'emblée, même dans le silence du COJ, qu'il estime normal et souhaitable qu'un président de juridiction puisse déléguer une partie de ses attributions, sans exclusive en matière d'administration et de gestion. Trois raisons essentielles le justifient :

- l'ampleur et la diversité des tâches incombant au président de juridiction (cf. IV, 2), à qui l'on ne peut pas demander de maîtriser tous les domaines et toutes les spécialités ;
- l'impérieuse nécessité pour ce dernier de rester disponible et accessible tant aux membres de la juridiction et à son personnel qu'aux auxiliaires et collaborateurs de la justice, ce qui suppose de

16 Une des marges d'adaptation des TGI en cas d'insuffisances de moyens consiste à privilégier le traitement de certains contentieux (affaires familiales etc.) au détriment d'autres. Pour le CSM, ces priorités doivent être fixées de manière réfléchie sur le long terme et transparentes ; après avoir été débattues en assemblée générale, elles doivent également être communiquées aux chefs de cour afin qu'elles soient clairement assumées par la hiérarchie.

recourir au mécanisme de la délégation au profit de la hiérarchie intermédiaire ;

– la circulaire de localisation des emplois prévoit en effet l'affectation dans les juridictions, selon leur taille, d'une hiérarchie intermédiaire plus ou moins consistante, en particulier sur des postes de premier vice-président B bis (1^{er} VP B bis) ou de vice-président (VP)¹⁷, qui a vocation à exercer des responsabilités prévues par les textes et/ou déléguées par l'un des chefs de juridiction.

1– Le recours à la délégation est une pratique courante dans la gestion des grandes organisations, notamment dans l'administration où l'on distingue traditionnellement la délégation de signature et la délégation de pouvoir.

2– Le COJ comporte quelques dispositions sur les délégations au sein des juridictions, mais aucune dans le domaine de l'administration et de la gestion.

Centré sur l'exercice juridictionnel des fonctions, ce code traite surtout de la délégation de magistrats (L121-4 et R121-3) et des délégations juridictionnelles données par le président (R212-9, R213-6, R213-10 pour le juge de l'exécution etc...) ; s'il règle aussi la suppléance du président (R212-4 et R212-5), du procureur (R212-14) ou du directeur de greffe (R123-8), il n'encadre pas du tout les délégations données par le président en dehors du domaine juridictionnel.

– De ce fait, l'organisation interne d'une juridiction et la cascade des délégations qui l'accompagnent en matière d'administration et de gestion relèvent très largement d'une prérogative laissée à l'initiative des chefs de juridiction en leur qualité de chef d'une administration et de responsable de l'organisation des services placés sous leur autorité.

Le principe d'autonomie des juridictions fait aussi du président pour le siège et du procureur de la République pour le parquet les véritables responsables de l'organisation du travail dans leur juridiction. Ils sont, bien sûr, secondés par le directeur du greffe en ce qui concerne l'organisation des services du greffe. Et les instances de dialogue social, comme les commissions restreintes et permanente et les assemblées générales, sont également associées à sa définition, chacune selon ses compétences, clairement définies par le COJ.

¹⁷ Le CSM aurait aimé pouvoir citer à cet égard un extrait de la description de fonction de l'VP ou de VP. Mais ces descriptions de fonctions n'ont pas encore été diffusées dans la magistrature.

3- Le choix des délégataires par le président.

Pour assurer le bon fonctionnement et la cohésion d'ensemble au sein du TGI, le choix des chefs de service, titulaires d'une délégation, apparaît également déterminant. Si le COJ prévoit la désignation par le président de coordonnateurs pour les services des affaires familiales ou pour la juridiction des mineurs (*cf.* I, A, 2), il n'en va pas de même pour les différentes chambres civiles ou pénales. Pourtant, la désignation d'un responsable pour chaque chambre apparaît essentielle.

À l'organisation traditionnelle en chambres et services, se superpose, on l'a vu, le responsable de « pôle » civil ou pénal. Si dans les TGI des groupes 1 et 2, ce rôle est naturellement dévolu à un 1^{er} VP, rien n'est défini pour les autres TGI. En théorie, le président a toute latitude pour désigner le magistrat qui lui paraît le plus motivé et le plus intéressé par l'exercice de responsabilités qui dépassent le cadre juridictionnel habituel et à qui il pourra déléguer certaines attributions en toute confiance.

En pratique, cette désignation doit revêtir un caractère consensuel pour être acceptée par la communauté de travail : elle résulte à l'heure actuelle de critères disparates, qui vont de l'appétence pour ce type de responsabilité à l'ancienneté dans la juridiction.

La mise en œuvre de ce système de délégations sur le terrain n'est pas non plus exempte de flou car il faut aussi combiner les délégations aux 1^{ers} VP avec celles consenties au secrétaire général (SG), lorsqu'il en existe un, ou aux VP. Et la plus ou moins grande légitimité des acteurs conditionne souvent l'effectivité de la délégation.

4- Les bonnes pratiques en matière de délégation.

Pour toutes les raisons indiquées ci-dessus mais aussi à cause de la double incertitude portant d'une part sur les conséquences qu'aura à terme sur l'organisation du ministère de la Justice le redécoupage des régions administratives, d'autre part sur la création éventuelle de tribunaux de première instance¹⁸, une grande souplesse doit continuer à présider à l'organisation interne des TGI et le CSM ne recommande pas, à ce stade, de solidifier les textes malgré

18 Fortement recommandée par le rapport du groupe de travail dit Marshall (proposition 4, p. 34), cette création a, pour le moment, été écartée par la Garde des Sceaux et par la grande majorité des assemblées générales lors de leur consultation sur « La justice du XXI^e siècle ». Elle modifierait notamment la donne en ce qui concerne la mutualisation des moyens de l'ensemble des greffes de l'arrondissement judiciaire (*cf.* III, C) et donnerait davantage de flexibilité aux organisations.

quelques suggestions qui lui ont été faites en ce sens. En revanche, il recommande de mieux respecter quelques bonnes pratiques en matière de délégation.

Après avoir vérifié la qualité de l'encadrement intermédiaire de la juridiction et son aptitude à recevoir une délégation, le président qui délègue devrait :

- formaliser l'étendue et le contenu de chaque délégation dans une lettre de mission afin de fournir un cadre clair et précis au délégataire, cette lettre devant également mentionner les moyens mis à la disposition du délégataire pour exercer les responsabilités déléguées ainsi que les modalités de rapportage sur leur exercice ;
- contrôler périodiquement les résultats, l'existence de tableaux de bord de service ou de pôle définis en commun pouvant utilement faciliter ce contrôle par la diffusion d'une information fiable et suffisante.

5– Deux dilemmes à trancher par la chancellerie.

Tout système de délégation au sein des juridictions restera néanmoins fragile tant que leurs chefs n'auront pas directement autorité sur les services administratifs du greffe (articles R123-3, R123-15 et R123-16), lesquels sont actuellement dirigés par un directeur sur lequel ils exercent seulement une autorité et un contrôle hiérarchique. Or, les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs par les délégataires placés à la tête des différents pôles ou services d'une juridiction dépendent, pour partie, du directeur de greffe. Le rapport Marshall (proposition 23.1, p. 64) ayant proposé de placer le directeur de greffe sous l'autorité des chefs de juridiction, cette clarification du COJ paraît nécessaire au CSM si l'on veut conforter le système des délégations et réduire, pour les délégataires, le risque de grand écart entre les objectifs à atteindre, fixés par le délégant, et la maîtrise des moyens pour y parvenir, qui échappe pour partie au délégataire. Chacun peut comprendre que de tels choix posent de délicats problèmes d'équilibre entre les différentes familles du corps judiciaire et qu'ils soient donc différés¹⁹ mais le Garde des Sceaux ne doit pas s'étonner, dans ces conditions, que le système actuel de délégations ne brille pas par sa clarté et ne produise pas toujours les résultats escomptés.

¹⁹ En ayant créé un comité de gestion réunissant le président du TGI, le procureur de la République et le directeur de greffe, l'article R. 212-60 du COJ, inséré dans ce code par le décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 (cf. p. 2-3), a institutionnalisé la triarchie au sein des TGI (cf. p. 21) et renforcé la position du directeur de greffe.

- Il faudra aussi se demander qui doit choisir les délégataires (chef de pôle ou de service, *cf.* I, 3 ci-dessus) : le président de juridiction, l'assemblée générale, une combinaison des deux comme c'est actuellement le cas (art. R212-37 du COJ) ou les magistrats du pôle ou du service. Si chaque formule présente des avantages et des inconvénients, le critère de choix entre ces différentes options dépend des objectifs recherchés à travers le recours à la délégation.
- Il va de soi, enfin, que pour rendre ce système plus robuste, il faudra aussi améliorer, au profit des chefs de cour et de juridiction, la prévisibilité et la visibilité à long terme sur le niveau des effectifs de magistrats et de fonctionnaires et, peut-être, établir à cet effet un lien direct entre les TGI et la DSJ en matière d'expression des besoins. À l'heure actuelle, cette visibilité est faible ou nulle, même à court terme : chefs de cour et chefs de juridictions dépendent tous, pour ce qui concerne la maîtrise de leurs ressources humaines, du calendrier des commissions administratives paritaires pour les fonctionnaires et de celui des transparences pour les magistrats. Le système des délégations en place dans chaque juridiction a donc une espérance de vie courte et doit être remis périodiquement à plat, en fonction de mutations qui ne sont guère prévisibles.

II Sur les obligations incombant aux chefs de cour et de juridiction en matière de contrôle des modalités d'organisation décidées par les services de leur ressort.

- Comme le COJ ne définit pas clairement l'articulation des prérogatives respectives des chefs de cour et des chefs de juridiction en matière d'administration et de gestion des TGI (*cf.* I, A, 1), cette articulation découle autant de la pratique que des textes.

1 – Des relations étroites et suivies entre chefs de cour et chefs de juridiction.

- Si théoriquement, ils n'ont pas la faculté de s'ingérer dans l'organisation des services juridictionnels du 1^{er} degré pour les raisons évoquées ci-dessus (*cf.* I, A, 3), au travers des rapports de performance, des demandes d'allocations de moyens et des contrôles de fonctionnement, les chefs de cour entretiennent un dialogue quasi quotidien avec les chefs de juridiction sur les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la performance qualitative et quantitative de tel ou tel service d'un TGI ou de celui-ci dans son ensemble.
- La qualité des relations entre les chefs de cour et les chefs de juridiction comme la conception plus ou moins interventionniste que les premiers peuvent avoir de leur mission contribuent à façonner cette répartition des rôles entre chacun d'eux. Idéalement, pour le chef de juridiction, le chef de cour doit être perçu comme un soutien

et une personne ressource, nonobstant son rôle d'évaluateur et de responsable hiérarchique sur le plan administratif.

– À cet égard, les réunions des chefs de juridictions, organisées par le chef de cour, selon une périodicité connue et régulière sur un ordre du jour déterminé facilite les échanges d'information et le croisement des analyses.

2– La coordination de l'activité des magistrats par la cour d'appel.

– Le COJ confie à la cour d'appel un rôle de coordination de l'activité des magistrats spécialisés du ressort. Ses articles R312-13-1 et suivants prévoient en effet la désignation par le premier président de conseillers chargés de la coordination de l'activité des services spécialisés de première instance (JAP, JAF, JE).

– De même, chacun dans leur spécialité, les présidents de chambre peuvent réunir les juges chargés du même contentieux pour échanger sur leur jurisprudence ou sur des réformes législatives et leurs conséquences.

– Ce rôle de coordination, qui touche à l'activité juridictionnelle des juges de première instance, peut constituer un levier d'intervention sur les politiques de services mises en place en premier ressort. Favorisant le partage d'informations et de pratiques innovantes, à la frontière entre le juridictionnel et l'organisationnel, cette coordination ne peut avoir pour objet ou pour effet d'influer sur des décisions juridictionnelles mais doit être encouragée et développée comme une bonne pratique susceptible d'améliorer le service rendu aux justiciables.

– Parallèlement à cette mission de coordination exercée par la cour d'appel, les juridictions de première instance peuvent définir des politiques judiciaires, souvent appelées politiques de juridiction, qui n'ont pas pour objet d'influer sur les décisions juridictionnelles mais d'exprimer des choix quant à l'organisation ou au traitement de contentieux (*cf.* I, A, 5°). L'ordonnance de roulement peut constituer un des marqueurs de cette politique judiciaire de même que l'organisation en pôles ou en services au sein de la juridiction.

3– Les chefs de cour exercent néanmoins un pouvoir de contrôle du fonctionnement des juridictions.

– Si, aux termes de l'article R312-68 du COJ, les chefs de cour «procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils rendent compte chaque année au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, des constatations qu'ils ont faites», ce pouvoir n'a pas été clairement organisé par les textes.

Depuis le décret de 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), l'inspecteur général est cependant devenu le coordonnateur des inspections menées par les chefs de cour²⁰. C'est ainsi que, chaque année, l'IGSJ consulte les chefs de cour pour connaître tout à la fois les juridictions qu'ils comptent inspecter eux-mêmes et celles qu'ils souhaitent voir inspectées par l'IGSJ. De cette manière, sont évitées d'inutiles duplications. L'inspecteur général peut également demander aux chefs de cour de contrôler spécifiquement telle ou telle juridiction, en fonction de l'actualité²¹.

- En pratique, s'est instauré un partage de la tâche, laissant à l'inspection le contrôle de fonctionnement des juridictions de taille importante et celui des plus petites aux chefs de cour.

- Si un tel partage peut trouver de solides justifications dans le fait que l'inspection constitue un métier en soi et suppose d'appliquer, au cours de missions nécessairement longues, une méthodologie rigoureuse, il aboutit à ce que les chefs de cour sont partiellement dépossédés de leurs prérogatives au profit exclusif de l'inspection, donc du ministre, pour les grandes juridictions. Le TGI de Nantes relevant de cette dernière catégorie, le Garde des Sceaux ne devait donc pas s'attendre, après la publication du décret du 29 décembre 2010 dont il a été contresignataire, à ce qu'il fût inspecté par les chefs de cour.

- Quoiqu'il en soit, le référentiel utilisé dans ces deux types de contrôle est en principe celui de l'inspection²² et la procédure suivie très proche : un pré-rapport est notifié par les chefs de cour à la juridiction qui formule des observations auxquelles il est répondu.

- Ces contrôles de fonctionnement sont une charge lourde pour les chefs de cour, qui ne sont pas forcément formés à l'exercice et ne disposent pas des moyens humains et matériels pour effectuer de telles inspections sur une large échelle. Beaucoup les effectuent d'ailleurs par eux-mêmes, ensemble ou séparément.

20 L'article 4 du décret n° 2010-1668 dispose que « L'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination des inspections des chefs de cour prévues par les articles R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-30 du code du travail et centralise leurs rapports en vue de leur exploitation.

Il communique au secrétaire général du ministère de la Justice et aux directeurs de l'administration centrale ces rapports ou les éléments de ces rapports qui relèvent de leur compétence. Il peut demander aux chefs de cour d'user de leur pouvoir d'inspection à l'égard d'une juridiction déterminée. »

21 En pratique l'inspecteur général n'a utilisé cette prérogative que six fois en 2013, pour des inspections de conseils de prud'hommes.

22 Un référentiel spécifique aux inspections des chefs de cour a existé dans le passé mais n'a pas été réactualisé, de sorte qu'il n'est plus utilisé.

- En 2013, une cellule a été mise en place au sein de l'inspection pour assurer le suivi des recommandations formulées. Si, grâce à celui-ci, la plupart des recommandations sont suivies d'effets, il n'est pas indifférent de relever que 4 à 6 % des recommandations émises à l'issue des inspections conduites par les chefs de cour ou par l'IGSJ ne sont pas mises en œuvre par les juridictions et qu'une bonne part de ces dernières porte sur la réorganisation des services. Ce pourcentage étant modique, le CSM ne croit pas devoir s'en inquiéter dans la mesure où il vient lui-même de rappeler que l'organisation des juridictions relève très largement de pouvoirs propres des chefs de juridiction (*cf.* I, B, 2). En outre, le débat entre chefs de cour et chefs de juridiction (*cf.* II, 1) prend ici tout son sens : s'ils ne sont pas en situation de pouvoir imposer leurs vues en matière d'organisation des juridictions, les chefs de cour peuvent conseiller ou recommander.
- En définitive, un pilotage très centralisé a été récemment mis en place, dont les chefs de cour n'ont plus la totale maîtrise, contrairement à ce que l'article R312-68 du COJ a prévu et laisse encore supposer. Pourtant, sur le terrain, une inspection diligentée par les chefs de cour, responsables de proximité, n'est pas vécue de la même manière qu'un contrôle conduit par l'inspection générale. Dans le premier cas, elle s'inscrit plutôt dans la fonction de soutien qui permet aux chefs de cour de conseiller les chefs de juridiction et de dégager ensemble, si nécessaire, les voies et moyens d'une amélioration du fonctionnement de la juridiction.
- Elle constitue aussi une source précieuse d'informations pour le pilotage du ressort puisque, sur site, les chefs de cour rencontrent les chefs de services et leurs équipes et échangent directement avec elles.
- Le devoir de vigilance du chef de cour quant à la bonne administration des services judiciaires et à l'expédition normale des affaires suppose que les informations sur le fonctionnement et donc l'organisation des juridictions de leur ressort et de leurs différents services lui remontent ponctuellement et régulièrement.
- Outre les indications tirées du rapportage des chefs de juridiction et des réunions tenues avec eux, les données fournies par le SAR, les chefs de cour peuvent porter une attention particulière aux « alertes » venant soit des auxiliaires de justice, soit de la société civile et portant sur tel ou tel dysfonctionnement qui serait signalé. Il ne s'agit pas de créer un climat de surveillance ou de suspicion mais d'organiser un traitement des courriers de réclamation qui permette d'attirer l'attention sur des difficultés réelles qui méritent d'être résolues.

- Pour clarifier l'articulation entre les pouvoirs d'inspection des juridictions incombant respectivement aux chefs de cour et à l'IGSJ, le CSM suggère que les premiers se concentrent sur des contrôles de fonctionnement thématiques, par exemple une année donnée sur les services du JAF puis l'année suivante sur l'utilisation de la médiation ou de la conciliation comme mode alternatif de règlement des conflits... Ceci permettrait de dégager régulièrement une photographie nationale par grande catégorie de contentieux, de mettre en valeur et d'exploiter les éventuelles pratiques innovantes qui pourraient ensuite être recommandées et étendues à l'ensemble du territoire.
- Pour que les chefs de cour s'approprient cette manière de procéder, la conférence des premiers présidents pourrait, notamment en fonction de l'actualité, proposer à l'IGSJ la liste des contrôles thématiques qui lui semblent s'imposer.

III. Sur le rôle des chefs de cours en matière d'allocation de renforts en effectifs.

- Les chefs de cour peuvent jouer sur trois leviers pour allouer temporairement des effectifs supplémentaires à certaines juridictions du ressort.

A. L'emploi de vacataires.

- L'emploi d'agents contractuels non titulaires -de vacataires- est le premier des moyens à la disposition des chefs de cour pour «faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires» (art. 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012-art. 37). La durée totale du contrat et de ses renouvellements éventuels est plafonnée²³.
- Le recours aux vacataires²⁴ est même devenu une variable d'ajustement-clé dans la gestion des ressources humaines des juridictions. Les chefs de cour, qui bénéficient depuis plusieurs

²³ Elle ne peut excéder six mois au cours d'une période de douze mois consécutifs pour faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activités ou douze mois au cours d'une période de dix-huit mois consécutifs pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activités (Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié par le décret n° 2014-364 du 21 mars 2014 – art. 8).

²⁴ Recrutés directement par les directeurs de greffe sur la base de demandes d'emplois spontanées ou par l'intermédiaire des services de Pôle-emploi, ils sont soumis au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal et sont tenus à l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont également tenus aux devoirs de réserve, d'intégrité, de loyauté et de moralité selon la circulaire du 26 novembre 2007 du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

années de crédits relativement importants à ce titre, utilisent cette ressource afin de faire face aux emplois vacants de fonctionnaires ou de renforcer certains services en difficulté. Son utilisation est cependant soumise à deux contraintes.

- En premier lieu, l'emploi des ETPT vacataires attribués est parfois fléché par l'administration centrale en fonction d'orientations nationales (par exemple, pour renforcer le service d'exécution des peines ou celui des tutelles). Si ces objectifs nationaux sont parfaitement légitimes, les chefs de cour restent néanmoins très attachés à la souplesse d'affectation et à la libre disposition de ces « crédits vacataires » qu'ils peuvent engager sur les secteurs d'activité les plus en difficulté de leur ressort.

- En deuxième lieu, l'importance de ces emplois est devenue telle qu'elle influe désormais sur les durées d'affectation de ces agents : la situation du marché du travail permettant de recruter des personnes ayant un niveau élevé de formation générale, celles-ci assimilent rapidement les spécificités du poste d'affectation et, dans la plupart des cas, deviennent très vite opérationnelles. Aussi, là où, pour des considérations tenant souvent à des conséquences financières (paiement d'indemnités de chômage), prédominaient des contrats courts (trois mois), le souci d'efficacité tend, le plus souvent et notamment dans des situations peu ou prou assimilables à des comblements de postes de titulaires, à privilégier l'allongement de la durée des contrats (entre six et dix mois) plutôt que d'émettre sur la même durée de multiples contrats de courte durée.

- S'agissant de recrutements temporaires et sans perspective de renouvellement d'une année sur l'autre, le recours aux vacataires ne saurait constituer une solution pérenne, même si cela tend à le devenir du fait de la pratique actuelle au sein du ministère de la justice : les chefs de juridiction et les directeurs de greffe restent en attente de ces affectations afin de maintenir le niveau d'activité des juridictions.

B. L'affectation de magistrats ou fonctionnaires placés.

- 1– Les magistrats placés sont appelés à remplacer temporairement les magistrats de leur grade des tribunaux de première instance et de la cour d'appel qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie, de longue maladie, pour maternité ou adoption ou du fait de leur participation à des stages de formation, ou admis à prendre leur congé annuel.

- Ils peuvent, en outre, être temporairement affectés dans ces juridictions pour exercer, pendant une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, les fonctions afférentes à un emploi vacant de leur grade.

- Ils peuvent enfin, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, être temporairement affectés dans un tribunal de première instance, ainsi qu'à la cour d'appel pour les magistrats du premier grade, pour renforcer l'effectif d'une juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable.
- S'il s'agit de magistrats du siège et sauf consentement de leur part à un changement d'affectation, ils demeurent en fonctions jusqu'au retour du magistrat dont ils assurent le remplacement, ou jusqu'au terme fixé à leur affectation temporaire par l'ordonnance du premier président. À défaut d'assurer un remplacement ou d'être temporairement affectés dans les conditions ci-dessus, ces magistrats exercent des fonctions du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent au TGI du siège de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés ou au TGI le plus important du département où est située cette cour.
- Ces magistrats ne peuvent en aucun cas exercer les fonctions de «placés» pendant une durée supérieure à six ans. À l'issue d'une période de deux ans²⁵, ils peuvent demander à être «assis» et, à l'issue des six ans, ils le sont automatiquement²⁶.
- 2– Les magistrats et fonctionnaires placés sont des ressources à la disposition des chefs de cour pour soutenir, après qu'un diagnostic partagé a été posé avec les chefs de juridiction, des projets susceptibles d'assurer une amélioration de l'organisation ou du fonctionnement des services par l'apport de personnels supplémentaires, en quantité ou en qualité.
- La gestion des placés doit, pour les chefs de juridiction mais aussi pour les magistrats, s'appuyer sur une bonne connaissance par les chefs de cour de l'état des juridictions du premier degré

25 Après deux ans d'exercice dans leurs fonctions et sur leur demande, ces magistrats sont nommés au TGI du siège de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés ou au TGI le plus important du département où est située ladite cour. La nomination intervient sur le premier emploi vacant respectivement du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ces magistrats appartiennent et pour lequel ils se sont portés candidats, à l'exception des emplois de chef de juridiction, premier vice-président, premier vice-président adjoint, procureur de la République adjoint ou premier vice-procureur de la République des TGI.

26 Respectivement en qualité de magistrat du siège ou du parquet du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent dans celui des deux TGI visés ci-dessus où, au plus tard quatre mois avant la fin de la sixième année de leurs fonctions, ils ont demandé à être affectés. À défaut d'avoir effectué un choix, ils sont nommés au TGI le plus important du département où est située la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés. Les nominations sont prononcées, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du niveau hiérarchique auquel ils appartiennent et, s'il y a lieu, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction. Les surnombres sont résorbés à la première vacance utile intervenant dans la juridiction considérée (article 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiée par la LO n° 2012-208 du 13 février 2012 – art. 2).

et s'effectuer dans la transparence, ne serait-ce que pour vérifier que la cour d'appel n'est pas privilégiée au détriment des TGI. L'objectif de la délégation doit être précisé par le chef de cour, au besoin dans un contrat d'objectif, et prévoir un compte-rendu et une évaluation au terme de la mission, en particulier pour les magistrats.

- Lorsqu'ils sont en partie non pourvus, ce qui est souvent le cas depuis quelques années, le comblement de ces postes «placés» doit absolument être retenu comme une priorité par la chancellerie. Le renforcement des moyens en fonctionnaires placés (essentiellement des catégories A et B) au maximum de la circulaire de localisation des emplois (CLE) nécessite aussi une négociation constante des chefs de cour avec l'administration centrale.

- Pour les magistrats, ce seul objectif n'est pas simple à atteindre. La difficulté est plus grande encore au parquet, en raison de la structure actuelle du corps et des servitudes attachées à la fonction. Ici encore, les marges de manœuvre sont contraintes dans un contexte où il existe un déficit de près de 400 postes de magistrats par rapport à la CLE 2013. Aussi, le rythme bisannuel des mouvements oblige-t-il bien souvent les chefs de cour à passer par des scénarios intermédiaires consistant à privilégier le renforcement des «placés» au niveau régional, en acceptant en contrepartie une marge temporaire de postes vacants plus importante sur l'ensemble des juridictions du ressort.

- En effet, ce n'est qu'au prix de cet effort de négociation qu'ils peuvent espérer, épisodiquement et dans les séquences temporelles les plus favorables, disposer d'un volant en magistrats placés et en greffiers susceptible d'être spécifiquement dédié à des contrats d'objectifs régionaux. Ces derniers ont essentiellement pour objet d'allouer un surnombre temporaire dans un service en difficulté afin de résorber les stocks et, dans le même temps, de définir les contours d'une organisation pérenne, une fois les moyens supplémentaires retirés. La signature de tels contrats n'est toutefois possible qu'en deçà d'un certain niveau de vacances constaté sur l'ensemble des juridictions du ressort.

- 3– Des ressources humaines peuvent également être mutualisées dans certaines circonstances.

- S'agissant des remplacements de courte durée, il est fréquent, dans un contexte où le nombre de postes vacants, auxquels s'ajoutent les absences pour maladie ou congés de maternité ou encore parentaux, excède largement le nombre des magistrats placés, que des absences inférieures à trois mois, notamment sur des postes spécialisés (JI, JE, JAP) ne soient pas compensées dès lors que parmi les affaires en cours les urgences pourront être traitées par d'autres cabinets, sans accumuler de retards trop importants.

- D'autres mesures, comme la verticalisation des tâches²⁷, là aussi accompagnée de résorptions transitoires de stocks accompagnées par l'affectation de fonctionnaires placés, ont été mises en œuvre dans des services comme l'exécution des peines mais aussi et surtout dans les bureaux d'aide juridictionnelle.
- 4– La gestion des placés laissée à l'initiative des chefs de cour apparaît souvent comme un exercice frustrant à la fois aux chefs de cour et aux chefs de juridiction car affecter les placés consiste à arbitrer en permanence entre des demandes le plus souvent d'importance identique ou d'urgence égale.
- Définir de manière concertée et transparente avec les chefs de juridiction une politique d'affectation des placés est indispensable pour les chefs de cour mais cette politique est difficile à mettre en œuvre lorsque le nombre des postes vacants, aussi bien d'ailleurs au sein des juridictions que dans les équipes de magistrats placés, est tel qu'il s'agit en réalité de répartir aussi équitablement que possible une pénurie généralisée.
- Compte tenu de la raréfaction du volant de placés, notamment du fait que ces fonctions attirent de moins en moins de magistrats et sont surtout attribuées aux auditeurs de justice sortant d'école -sauf pour les vice-présidents placés, pour qui elles fournissent l'opportunité de passer au premier grade-, le CSM suggère de les revaloriser pour tenir compte des contraintes qu'elles imposent, en termes de capacités d'adaptation ou d'autonomie dans l'organisation. Les primes actuellement attribuées à ces magistrats s'élèvent à 39 %, identiques à celles des magistrats du parquet. Il faudrait aller plus loin, peut-être en re-pyramidant ces postes en « Bbis placés » dans les cours peu attractives et en étendant au ressort de toute la cour le choix géographique du poste de sortie²⁸. Il conviendrait également de développer, comme l'expérience de la cour d'appel de Rennes y invite, une politique de sectorisation géographique des placés, chacun des placés se voyant confier une « portion du ressort », déterminée en fonction de son lieu de résidence.

C. La délégation de magistrats ou de fonctionnaires.

- 1– Selon l'article L121-4 du COJ, en cas de vacance d'emploi ou d'empêchement d'un ou plusieurs magistrats ou lorsque le renforcement temporaire et immédiat des juridictions du premier degré

²⁷ La verticalisation, qu'on rencontre surtout dans le domaine pénal, désigne la situation dans laquelle le greffe assume la totalité du processus judiciaire, de l'enregistrement jusqu'à l'exécution des décisions.

²⁸ Un projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature, en cours de préparation par la Garde des Sceaux, le prévoira.

apparaît indispensable pour assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable, le premier président peut déléguer les présidents de chambre et les conseillers de la cour d'appel, les juges des tribunaux d'instance et de grande instance pour exercer des fonctions judiciaires dans les tribunaux du ressort de la cour d'appel dont le service est assuré par des magistrats du corps judiciaire. Un magistrat ne peut être délégué plus de cinq fois au cours de la même année judiciaire. Ses délégations ne peuvent excéder une durée totale de trois mois²⁹.

– Il en va de même pour les agents du greffe, qui peuvent, en vertu de l'article R123-17 du COJ et selon les besoins du service, être délégués dans les services d'une autre juridiction du ressort de la même cour d'appel³⁰.

2– Des délégations de magistrats du siège des TGI vers les tribunaux d'instance (TI) ont, à titre d'illustration, été mises en œuvre à une échelle significative lors de la révision des mesures de protection des majeurs impliquée par la loi du 5 mars 2007.

3– Des mutualisations internes aux greffes sont également intervenues en recourant à la délégation, notamment lorsque plusieurs juridictions ont été regroupées sur des sites uniques dans le cadre de la refonte de la carte judiciaire. Il s'agissait essentiellement de délégations de fonctionnaires de TI vers des conseils de prud'hommes (notamment pour occuper des postes de chefs de greffe vacants) ou de conseils de prud'hommes vers des TGI ou des TI.

Cette mutualisation semble davantage utilisée au parquet, dans deux hypothèses surtout :

– en jouant sur la solidarité entre second et premier degré, en déléguant des magistrats du parquet général pour soulager les parquets en difficulté (régler des dossiers d'information ; tenir les assises) ou pour prendre toutes les affaires en appel ;

29 Les articles R 122-2, R 122-3 du COJ prévoient des dispositions analogues, dans les mêmes circonstances, pour les magistrats du parquet : le procureur général peut déléguer, pour remplir les fonctions du ministère public près les tribunaux du ressort de la cour d'appel, un magistrat du parquet général ou un magistrat du parquet d'un TGI du ressort de cette cour pour une durée ne pouvant excéder trois mois. Il peut aussi déléguer, pour remplir les fonctions du ministère public près la cour d'appel, un procureur de la République adjoint ou un vice-procureur du parquet d'un TGI du ressort de cette cour avec la même limitation de durée.

30 Cette délégation est prononcée par décision du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour. Elle ne peut excéder une durée de deux mois. Toutefois, le Garde des Sceaux, ministre de la justice peut la renouveler dans la limite d'une durée totale de huit mois. Dans les départements d'outre-mer, elle peut excéder une durée de six mois. Toutefois, le Garde des Sceaux, ministre de la justice, peut la renouveler ou lui assigner une durée supérieure.

– en mutualisant les astreintes des permanences de week-end entre deux parquets géographiquement proches.

4-Même si elles ne peuvent qu'être encouragées, les délégations et mutualisations restent peu employées et risquent de le demeurer à l'avenir : elles sont délicates à mettre en œuvre compte-tenu de l'état général des effectifs dans les juridictions (la juridiction « délégente » risque à son tour de se mettre en difficulté), de la forte réticence des personnes concernées à accepter ces mobilités géographiques imposées (contraintes familiales ; enfants en bas âge ; disponibilité ou non du conjoint...) et d'un défraiement qui n'est pas perçu comme incitatif³¹. Le recours aux délégations ou à la mutualisation des ressources humaines entre juridictions n'est de ce fait possible et acceptable par les agents qu'entre sites rapprochés.

Trois conclusions ayant valeur de préconisations peuvent, selon le CSM, être tirées de cette analyse :

- les juridictions du premier degré ont périodiquement besoin de recevoir des renforts provisoires pour les raisons évoquées ci-dessus. En qualité de responsables de l'affectation des moyens entre les juridictions du ressort et en situation d'arbitres, les chefs de cour doivent disposer d'un volant adéquat de ressources humaines temporaires et les allouer dans la transparence et avec équité ; les trois dispositifs ci-dessus s'avèrent actuellement insuffisants pour répondre aux besoins, compte tenu du niveau élevé de vacances en magistrats ;
- la chancellerie doit, dans ce but, pourvoir en priorité les emplois de placés, qui sont le principal facteur de souplesse pour les chefs de cour et la meilleure ressource en termes de formation et de réponse aux besoins ;
- ces ressources permettent de régler des difficultés conjoncturelles mais ne permettent pas de résoudre les problèmes structurels découlant notamment des insuffisances de recrutement des années 2009 à 2011³² ou des missions nouvelles confiées aux juges à moyens

31 Le barème national des frais de déplacement et de logement applicable aux magistrats et aux fonctionnaires ne couvre pas toujours les frais réellement exposés. Par ailleurs, si certains premiers présidents tiennent compte des délégations pour fixer le taux de prime modulable attribué aux magistrats ayant fait l'objet d'une délégation, ce n'est pas toujours le cas.

32 Au cours de ces années, le volume des effectifs recrutés par l'ENM lors des concours 2008 à 2010 est passé de 250 par an à 130, alors que 300 départs par an étaient annoncés. Cette insuffisance de recrutement a privé la magistrature d'environ 400 magistrats, ceux qui manquent cruellement aujourd'hui. Depuis lors, le recrutement des magistrats a de nouveau été relevé à une moyenne, sur 3 ans, de 247 (212 en 2011, correspondant à la promotion 2012, 256 en 2012 pour la promotion 2013 et 275 en 2013 pour la promotion 2014).

humains constants, sans toujours tenir compte des conclusions des études d'impact des réformes législatives ainsi mises en œuvre.

De ce point de vue, le CSM fait part au Garde des Sceaux de son souhait que les recrutements de magistrats soient stables et prévisibles dans la durée.

IV Les critères présidant au choix par le CSM des chefs de juridictions.

Les réflexions ci-dessus conduisent le CSM à revenir sur ses critères de choix des chefs de juridiction, après avoir rappelé le contenu des fonctions qu'ils exercent et leur ressenti à cet égard.

1– Les critères de sélection des chefs de juridiction, s'ils ne sont pas strictement détaillés dans les rapports annuels du CSM, transparaissent néanmoins nettement lorsqu'il est rendu compte du parcours préalable des présidents proposés (rapport d'activité 2012, p. 40 ; rapport d'activité 2013, p. 56-58) et parfois au détour d'un développement spécifique (rapport d'activité 2012, p. 40-41 au sujet des auditions).

Il en ressort qu'il n'existe pas, pour le CSM, de filière privilégiée d'accès aux fonctions de chef de juridiction, même si, de fait, l'exercice de fonctions telles que celles de 1^{er} vice-président, de conseiller de cour d'appel, de juge directeur de tribunal d'instance, de responsable de pôle, de secrétaire général de cour d'appel y prédispose plus que d'autres.

2– Les fonctions exercées par un président de TGI sont très variées.

Le président de juridiction, *primus inter pares*, est d'abord un juge, investi par le COJ de fonctions juridictionnelles spécifiques. Le poids de cette activité dans l'emploi du temps du président décroît avec la taille de la juridiction : très important dans les petites juridictions, il diminue dans les plus grandes, au profit des tâches d'administration, de gestion et d'animation. La quantité et la qualité de l'activité juridictionnelle du président contribue à asseoir sa légitimité tant à l'égard de ses collègues qu'à l'égard des auxiliaires de justice.

Par voie de conséquence, le président de juridiction est, pour le CSM, l'autorité de proximité chargée de veiller au respect de l'indépendance de la magistrature par rapport aux attaques ou mises en cause qui, de l'extérieur, pourraient être dirigées contre les magistrats du ressort (fonction de « paratonnerre », voir en ce sens l'avis délibéré par le CSM le 5 décembre 2014, sur saisine du Garde des Sceaux du 25 mars 2013). Il est aussi chargé de veiller au respect des règles déontologiques par les magistrats du ressort.

Le chef de juridiction est responsable de l'administration et de la gestion de son tribunal. À ce titre, il arrête l'ordonnance de roulement et répartit les effectifs entre les différents services (*cf.* I, A, 2), pilote l'activité de la juridiction (par exemple, juger en priorité les affaires les plus anciennes) et en rend compte au chef de cour, veille à l'entretien des locaux et au bon accueil du public, est responsable de la sécurité des bâtiments en sa qualité de chef d'établissement, prépare les demandes budgétaires de la juridiction et garantit le respect des enveloppes budgétaires attribuées, etc...

Il exerce également une fonction d'animation, qui revêt une importance croissante. À l'interne, il doit réunir et animer des organes de concertation avec les magistrats et les fonctionnaires (assemblées générales, commission permanente, commission restreinte) et des instances de dialogue social (CHSCT-D...). Son implication est également déterminante pour l'élaboration et la mise en œuvre de tout projet de service ou de juridiction. Il préside aussi, on l'a vu, les réunions des différents services de la juridiction (*cf.* I, A, 4 et 5) et participe aux réunions qui associent soit fréquemment le président et le procureur (dyarchie), soit ces deux derniers et le directeur de greffe (triarchie). Tout ceci prend du temps, car il faut expliquer, convaincre et chercher à établir le consensus le plus large avant de décider. Cette fonction d'animation est tout aussi cruciale lorsqu'il s'agit de mobiliser les énergies internes pour appliquer les réformes législatives (révision de la carte judiciaire ; hospitalisation d'office avec intervention obligatoire du juge des libertés et de la détention ; réforme des tutelles ; expérimentation de l'association de citoyens au jugement des affaires correctionnelles...), qui se surajoutent, souvent à moyens constants, aux charges ordinaires des juridictions.

Avec l'extérieur, il doit entretenir des relations confiantes et constructives avec les auxiliaires de justice, notamment le barreau, et la plupart des professions juridiques (notaires, huissiers, mandataires de justice...), avec les autorités de police, avec les experts, les associations qui gravitent autour des juridictions (victimes, PJJ etc...).

Il est aussi chargé de l'animation du ressort (chambres détachées, tribunaux d'instance, juridictions de proximité, maisons de la justice et du droit...) et entretient à ce titre des relations institutionnelles avec les juridictions spécialisées (tribunal de commerce, conseil des prud'hommes...).

On rappellera pour mémoire les fonctions de représentation de l'institution judiciaire dans le ressort, notamment auprès des autorités élues et des autorités administratives, des médias, des établissements

d'enseignement du droit... Des magistrats qu'il faut désigner participent également à un nombre élevé de commissions administratives en tout genre (commissions locales de sécurité...), dont il faut suivre l'activité. Même si ces fonctions de représentation sont de facto largement assurées par les procureurs, les présidents de juridiction ne peuvent pas totalement s'en désintéresser, surtout lorsque ils ont défini une politique de juridiction (*cf.* II, 2).

Tout ceci implique de la part du chef de juridiction, juge administrateur, une grande disponibilité et une accessibilité aisée pour tous. Et requiert de sa part une polyvalence certaine, accompagnée d'une solide maîtrise juridique. Cette exigence de polyvalence croît d'ailleurs avec la taille de la juridiction.

3– Le ressenti sur l'exercice des fonctions de chef de juridiction.

– Les fonctions de président de juridiction continuent à attirer un nombre significatif de magistrats qui souhaitent, à un moment donné de leur carrière, ne pas s'enfermer dans la seule expertise juridique et s'ouvrir à d'autres horizons, notamment celui de l'animation d'équipes et du management d'organisations complexes.

Elles sont néanmoins considérées comme de plus en plus difficiles à exercer et de moins en moins gratifiantes, pour des raisons bien identifiées :

- la prise de fonctions est souvent délicate car le prédécesseur est parti depuis longtemps³³ et n'a pas nécessairement laissé ses consignes ou une documentation en ordre sur la juridiction, dont la mémoire n'est pas toujours organisée ;
- les tensions sur les effectifs de magistrats et de fonctionnaires (vacances de postes) ; la rotation très élevée des effectifs dans les juridictions du Nord et de l'Est du pays ; des conditions de travail difficiles (surcharge des audiences et audiences tardives ; permanences et travail durant le weekend ; problématiques de harcèlement moral et de burn-out...) ;
- l'absence de maîtrise sur l'essentiel des moyens (personnel, budget, locaux, informatique...) ;
- des marges de manœuvre budgétaires en réduction constante ;
- la perte des symboles associés à l'exercice de responsabilités (logement de fonction etc...), comparativement à d'autres administrations de l'État ;

33 Pour cette raison, le CSM rend régulièrement compte du délai de nomination des chefs de juridiction décompté à compter de la vacance du poste à pourvoir et essaie de raccourcir ce délai au mieux de ses possibilités.

– le sentiment que les responsabilités associées aux fonctions augmentent alors que les moyens pour les exercer se réduisent (le « syndrome de Pornic »).

Ces éléments expliquent sans doute la baisse relative du nombre des candidats pour exercer les fonctions de président de juridiction, spécialement dans certaines parties du territoire. Le CSM s'est plus d'une fois trouvé en difficulté pour pourvoir une présidence, compte tenu du faible nombre de candidats et a donc dû procéder à des appels à candidatures, qui n'ont pas toujours eu beaucoup d'écho. Sans que ces éléments ne remettent fondamentalement en cause les critères de sélection des chefs de juridiction, cette situation nouvelle a eu un impact sur les critères de choix par le CSM des chefs de juridiction.

4– L'exercice des fonctions de président de juridiction dans le contexte rappelé ci-dessus suppose que le candidat réunisse un nombre élevé de qualités ou d'aptitudes, que le CSM s'efforce d'apprécier au mieux lors du processus de sélection.

Il est d'abord attendu du candidat qu'il soit un « bon juge », maîtrisant le droit civil et pénal. Il est également attendu de lui qu'il ait réfléchi au rôle du juge et de la justice dans la société et à l'importance à cet égard de la déontologie des magistrats, domaine dans lequel il doit être personnellement irréprochable³⁴.

Le candidat doit également démontrer un intérêt pour les questions d'organisation et de gestion. Comme un chef de juridiction doit en permanence identifier les leviers d'amélioration de la productivité et de la qualité, toute expérience en la matière est bienvenue.

L'importance des fonctions d'animation incombant au président de juridiction a conduit le CSM à accorder davantage d'attention au pouvoir de conviction, aux capacités d'entraînement, au leadership et au style de management des candidats. En effet, au-delà des qualités généralement attendues des chefs (sens des responsabilités et de l'organisation ; autorité naturelle ; esprit d'initiative ; capacité à s'adapter à l'environnement socio-économique et culturel ; capacité à impulser et à conduire des projets ; capacité à écouter, à expliquer et à communiquer ; capacité à déléguer, à fixer des objectifs et à évaluer leur atteinte...), il ne reste en dernier ressort au chef de juridiction que sa capacité d'entraînement pour animer

³⁴ Dans une décision du 20 septembre 2012 (S200), le CSM Siège a rappelé que le président « doit, en tout, donner une image exemplaire de l'institution qu'il représente dans son ressort ».

la juridiction et dégager des marges de manœuvre lorsque les moyens sont très contraints.

Toutes ces qualités ou aptitudes, hormis celles qui sont relatives aux fondamentaux du métier de juge, n'ont pas nécessairement à être maîtrisées dans leur entièreté : le CSM s'attache, surtout pour les premières nominations aux fonctions de président, au potentiel des candidats (rapport d'activité 2011, p. 49) et à leurs motivations.

5– Le CSM tire les conséquences suivantes des réflexions ci-dessus.

- Les chefs de juridiction portent une responsabilité éminente dans le bon fonctionnement de leur juridiction et de la justice au quotidien ainsi qu'en témoigne la jurisprudence disciplinaire du CSM (voir à ce sujet le rapport d'activité 2012, p. 145 à 158). La qualité de leur choix par le CSM est donc cruciale pour l'image de la justice dans notre pays.

- La nature essentiellement juridictionnelle de la fonction de président et l'étroite imbrication entre gestion d'un tribunal et exercice de la fonction juridictionnelle emportent qu'un TGI ne pourra jamais, selon le CSM, être présidé par un non-magistrat, alors que d'autres administrations peuvent faire appel à des personnalités extérieures pour diriger un service ou un établissement (hôpitaux...). Le vivier des futurs présidents de juridiction est donc définitivement limité au corps de la magistrature.

- Comme les compétences, notamment dans les domaines des ressources humaines et du management, s'acquièrent sur le terrain et dans la durée, le CSM estime que la durée optimale d'un mandat de président se situe entre 3 et 5 ans. C'est le sens qu'il faut donner à la « règle des trois ans » appliquée avec constance par le CSM, avec quelques rares dérogations.

- Il serait relativement aisé de faciliter leur prise de fonctions par les nouveaux présidents de TGI en formalisant davantage la passation de pouvoir entre président sortant et entrant, notamment en ce qui concerne la documentation à laisser à la disposition du successeur (derniers audits et rapport de fonctionnement sur la juridiction ; compte-rendu des réunions ; rapports adressés aux chefs de cour ; statistiques d'activité ; organigramme et notes d'organisation des services ; dernières évaluations des charges de travail...).

- Cette situation pourrait s'avérer préoccupante si devait se développer un phénomène, déjà amorcé, d'effet de ciseau entre des exigences de plus en plus élevées de la part du CSM (*cf.* IV, 4) et un déclin du nombre de candidats (*cf.* IV, 3).

Pour briser ce cercle vicieux et alimenter ce vivier de candidats, plusieurs actions doivent être impérativement poursuivies.

La première consiste à promouvoir les candidatures de magistrats au sein des juridictions. Cette responsabilité incombe spécialement aux chefs de cour et de juridiction, notamment à travers les évaluations auxquelles ils procèdent.

De manière particulière, il y a lieu de promouvoir les candidatures de magistrates pour que soit brisé le «plafond de verre» qui empêchait nombre d'entre elles de pouvoir prétendre à ces fonctions (rapport d'activité 2012, étude «La parité dans la magistrature», p. 279 et s). Si les statistiques récentes marquent une inflexion dans cette situation (rapport d'activité 2013, p. 52 et s), l'effort doit être poursuivi.

La deuxième consiste pour les chefs de juridiction, dans leur fonction d'encadrement et d'évaluation des ressources humaines dont ils ont la responsabilité, à faire naître des vocations, à les encourager (*cf.* rapport d'activité 2012, p. 297) et à «flécher» les candidats potentiels.

La troisième consiste à mieux préparer les candidats à l'exercice des responsabilités de chef de juridiction. De ce point de vue, si le lancement du CSAJ s'était effectué dans de mauvaises conditions (rapport d'activité 2011, p. 95 et p. 163), sa transformation en CADEJ, sous l'égide de l'ENM, a permis de rectifier le tir (rapport d'activité 2013, p. 175 et s ; p. 298 et s). Le CSM a indiqué à cette occasion qu'il trouvait légitime que soit organisé au sein de la magistrature un processus permettant d'identifier les magistrats souhaitant exercer des fonctions d'encadrement et de leur donner l'occasion de s'y préparer par une formation générale favorable au développement d'une réflexion sur leur métier et la place de la justice dans la société. Suivre ou avoir suivi la formation du CADEJ constitue donc un élément important à l'appui d'une motivation, même si le CSM n'a jamais considéré que ce cycle délivrait un passeport pour l'accès automatique aux responsabilités de chef de juridiction.

Par ailleurs, la formation des chefs de juridiction mise en place par l'ENM au profit de ceux qui vont prendre leurs fonctions est très bien perçue par les intéressés.

6— Les inflexions relevées ci-dessus dans la nature et l'étendue des fonctions exercées par les chefs de juridiction et, par voie de conséquence, dans les critères de leur sélection doivent-elles trouver un prolongement dans les critères de choix des premiers présidents de cour d'appel?

Le rôle d'inspection et de contrôle confié aux chefs de cour (*cf.* II, 3) de même que le dialogue étroit et constant entre chefs de

juridiction et chefs de cour sur l'amélioration de la performance quantitative et qualitative des différents services juridictionnels du ressort (*cf.* II, 1) ont à l'évidence des répercussions sur les attentes des chefs de juridiction à l'égard des chefs de cour. Leur rôle d'audit interne (*cf.* II, 3), l'évaluation qui leur incombe de la performance des juridictions du ressort, leur implication dans le dialogue de gestion avec la chancellerie et la présentation du budget de la cour d'appel auprès de la DSJ (*cf.* I, A, 1) impliquent de leur part de maîtriser les grands paramètres de l'organisation et de la gestion administrative et financière des juridictions.

Il serait donc hautement souhaitable que le CSM formalise la fiche de poste ou la description de fonctions des chefs de cour et de préciser davantage les compétences requises pour occuper ces fonctions, d'une nature différente de celle de chef de juridiction.

Le CSM sortant n'a pas eu l'occasion de conduire ce travail durant son mandat. Il souligne que l'absence d'une évaluation adaptée aux chefs de cour pose aussi une difficulté sérieuse pour gérer les carrières de ces magistrats et que si, pour devenir chef de cour, il n'est pas impératif d'avoir déjà exercé des fonctions de chef de juridiction (rapport d'activité 2013, p. 51), il est néanmoins indispensable d'avoir exercé des fonctions d'animation et de gestion.

II Avis de la formation plénière du 4 décembre 2014

À la suite de propos «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, le garde des Sceaux a saisi le 25 mars 2013 la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution, sur les «conséquences de ces propos sur le bon fonctionnement de l'institution judiciaire et sur la sérénité de la Justice».

Le Conseil supérieur de la magistrature avait immédiatement publié un communiqué après les déclarations faites en conclusion d'un entretien avec un journaliste de la radio Europe 1, le 22 mars 2013, par M. Henri Guaino, député, selon lesquelles une décision de mise en examen avait «deshonoré (...) un homme, (...) les institutions, (...) la justice». Le Conseil avait alors rappelé «le respect qui est dû au principe d'indépendance de la Justice, consacré à l'article 64 de la Constitution et commun aux traditions juridiques des États européens», ainsi que les termes de la Recommandation du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 17 novembre 2010, explicitant les exigences concrètes inhérentes à la séparation des pouvoirs : «S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir».

Afin de traiter plus spécifiquement la question posée par la demande d'avis de «l'interprétation possible des dispositions statutaires afin d'assurer la sérénité de la Justice et le maintien de son bon fonctionnement», et indépendamment de tout jugement et appréciation sur la portée des propos à l'origine de cette saisine, la formation plénière du Conseil a procédé par la suite à des auditions d'experts, d'anciens gardes des Sceaux et de parlementaires, du président du conseil national des barreaux, des représentants de la conférence des premiers présidents et de la conférence des procureurs généraux et des organisations syndicales de magistrats. Il a par ailleurs bénéficié des notes établies par son Secrétariat général, ainsi que par le Service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation, le bureau de droit comparé du Service des affaires européennes et internationales, ainsi que d'états statistiques établis notamment par la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires de la Chancellerie.

Alors que les propos en cause ont donné lieu à une procédure pénale toujours en cours, l'avis du Conseil n'entend pas se prononcer sur cette affaire particulière, afin de mieux répondre à la demande d'avis qui lui a été adressée.

1. La question posée au Conseil doit conduire à concilier le principe fondamental de l'indépendance de la Justice, reconnu par l'article 64 de la Constitution, sans laquelle il n'est pas d'État de droit, d'une part, et la liberté d'expression, à laquelle la Cour européenne des droits de l'homme attache une valeur toute particulière notamment lorsqu'il s'agit de propos tenus par des parlementaires, d'autre part.

Le premier élément de réponse consiste à s'interroger sur les limites qui peuvent être apportées aux critiques contre les magistrats.

La liberté d'expression, consacrée notamment par l'article 11 de la Déclaration du 26 août 1789, l'article 10 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'article 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit s'inscrire dans certaines limites. Celles-ci sont, notamment, prévues par l'article 10 § 2 de la Convention, qui dispose en particulier que : « L'exercice de ces libertés [...] peut être soumis à certaines [...] conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, [...] à la protection de la réputation [...] ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »³⁵. Cependant, selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine des discours politiques ou de questions d'intérêt général »³⁶. La liberté d'expression implique en effet qu'un débat public puisse avoir lieu sur toutes les « questions d'intérêt général », parmi lesquelles la Cour range le « fonctionnement de la Justice »³⁷. Les ingérences dans la liberté d'expression des parlementaires sont soumises à un contrôle d'autant plus strict que, « précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts », ainsi que le rappelait la Cour dans son arrêt du 23 avril 1992, dans l'affaire *Castells c. Espagne*³⁸. La Cour a également jugé que « bien que l'on ne puisse dire qu'ils s'exposent sciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes exactement comme c'est le cas des hommes politiques, les magistrats peuvent faire l'objet dans l'exercice de leurs fonctions de critiques qui demeurent acceptables dans une limite plus large que pour les citoyens ordinaires »³⁹.

Pour autant, cette jurisprudence s'attache aussi à protéger la Justice « contre des attaques destructrices dénuées de fondement

³⁵ Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et n° 14, Rome, 4. XI.1950.

³⁶ Voir notamment CEDH, arrêt du 25 novembre 1996, *Wingrove c. Royaume-Uni*, n° 17419/90, § 58 ; CEDH, arrêt 10 octobre 2000, *Ibrahim Aksoy c. Turquie*, n° 28635/95, § 52.

³⁷ CEDH, arrêt du 25 avril 1995, *Prager et Oberschlick c. Autriche*, n° 15974/90, § 34 ; CEDH, arrêt du 24 février 1997, *De Haes et Gijssels c. Belgique*, n° 19983/92, § 37 ; CEDH, arrêt du 27 mai 2004, *Rizos et Daskas c. Grèce*, n° 65545/01, §§ 41-42.

³⁸ CEDH, arrêt du 23 avril 1992, *Castells c. Espagne*, n° 11798/85, point 42.

³⁹ CEDH, arrêt du 27 mai 2014, *Mustafa Erdogan et autres c. Turquie*, n° 39779/04, § 42

sérieux»⁴⁰. Selon une jurisprudence bien établie, la légitimité des limites susceptibles d'être apportées à la liberté d'expression dépend de leurs finalités ainsi que de leur proportionnalité par rapport à leurs objectifs. S'agissant d'une restriction apportée à la liberté d'expression, «les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier [doivent apparaître] «pertinents et suffisants»»⁴¹. Dépassent ainsi les limites de la liberté d'expression protégée par la Convention des propos qui exercent une influence néfaste sur l'impartialité de l'autorité judiciaire ou qui portent atteinte à la confiance des citoyens en celle-ci⁴², mais seules des mesures proportionnées peuvent alors être adoptées.

Sur cette condition de proportionnalité, l'arrêt du 15 juillet 2010, *Dumas c. France*, juge que la condamnation pénale d'un ancien ministre pour avoir rapporté dans un livre des propos outranciers qu'il avait tenus à l'égard de magistrats du ministère public lors d'une audience correctionnelle (avant d'être relaxé par la cour d'appel), n'était pas «une mesure nécessaire, dans une société démocratique» et violait donc l'article 10 précité. La Cour avait cependant tenu à souligner que l'auteur du livre avait pris soin de marquer ses distances à l'égard de ses propres outrances, en décrivant sa perte de contrôle lorsqu'il avait eu cette réaction colérique. La Cour avait aussi attaché une importance particulière au fait que des poursuites n'avaient pas eu lieu au moment où ces propos avaient été tenus⁴³. La Cour souligne également que les juridictions nationales doivent replacer les commentaires litigieux dans leur contexte et, «à cet égard, rappelle que le style est une composante de la communication en tant que forme d'expression, et qu'il est à ce titre protégé comme l'est la teneur du message exprimé», ce qui, s'agissant notamment de commentaires d'une décision de justice faits par un universitaire dans une revue trimestrielle de droit, doit conduire à admettre que des commentaires même «rudes et pouvant passer pour insultants» ne franchissent pas les limites de la liberté d'expression⁴⁴.

⁴⁰ Voir notamment CEDH, *Prager et Oberschlick c. Autriche*, n° 15974/90, § 34 ; CEDH, *Rizos et Daskas c. Grèce*, n° 65545/01,, § 43 et CEDH, arrêt du 11 juillet 2003, *Maurice c. France*, n° 29369/10, § 99.

⁴¹ CEDH, arrêt du 22 février 1989, *Barfod c. Danemark*, n° 11508/85, § 28 ; voir également CEDH, *Perna c. Italie*, n° 48898/99, § 47.

⁴² CEDH, arrêt du 29 août 1997, *Worm c. Autriche*, n° 22714/93, CEDH, arrêt de Grande chambre du 15 décembre 2005, *Kyprianou c. Chypre*, n° 73797/01 et CEDH, arrêt du 22 février 1989, *Barfod c. Danemark*, n° 11508/85.

⁴³ CEDH, 15 juillet 2010, *Dumas c. France*, n°34875/07.

⁴⁴ CEDH, arrêt du 27 mai 2014, *Mustafa Erdogan et autres c. Turquie*, n° 39779/04, §42

Il n'existe pas d'arrêt de la Cour portant sur de tels propos de parlementaires ou d'hommes politiques à l'égard de magistrats et sur des poursuites exercées contre les auteurs de ces propos à un moment où les magistrats sont encore chargés des affaires ayant donné lieu à ces attaques.

Il ressort cependant de l'ensemble de sa jurisprudence, qui s'attache aux finalités poursuivies par les limitations apportées à la liberté d'expression et au contrôle de leur proportionnalité, que la Justice doit être préservée d'attaques susceptibles d'apparaître « destructrices ». La Cour rappelle en effet régulièrement qu'il « convient [...] de tenir compte de la mission particulière du pouvoir judiciaire dans la société. Comme garant de la justice, valeur fondamentale dans un État de droit, son action a besoin de la confiance des citoyens pour prospérer. Aussi peut-il s'avérer nécessaire de protéger celle-ci contre des attaques destructrices dénuées de fondement sérieux, alors surtout que le devoir de réserve interdit aux magistrats visés de réagir »⁴⁵.

2. Le dernier point souligné par la Cour est fondamental. Les attaques visant les magistrats dans des affaires dont ils continuent d'avoir la charge sont d'autant plus « destructrices » que ces derniers ne peuvent, par nature, ni contre-attaquer, ni se défendre, ni même prendre simplement la parole ou la plume pour expliquer la réalité de leurs actions. Un magistrat ne saurait en effet réagir lui-même sauf à prendre le risque de voir son impartialité objective suspectée et d'être de ce fait l'objet d'une procédure de récusation.

Le constat qu'il importe de faire est que de telles attaques dans des affaires en cours sont potentiellement ravageuses. Si les magistrats ont l'imprudence d'y répondre, ils seront privés des moyens d'accomplir leur mission dans l'affaire concernée puisqu'ils en seront dessaisis. En revanche, la circonstance qu'ils n'ont en réalité que le choix de se taire crée un risque d'autant plus fort que la confiance du public dans la Justice soit ébranlée. Ce dernier peut en effet croire que le fait qu'elles ne suscitent précisément aucune réponse ni aucune explication en retour emporte, selon toute apparence, confirmation de la pertinence de ces critiques.

3. Il en résulte que seuls des tiers peuvent agir ou réagir en lieu et place des magistrats concernés, mais que leur action doit être d'autant plus vigoureuse que l'effet de ces attaques est potentiellement

⁴⁵ CEDH, *Prager et Oberschlick c. Autriche*, op. cit., § 34 ; voir également, CEDH, *Maurice c. France*, op. cit. § 99. CEDH, *Mustafa Erdogan c. Turquie*, op. cit., § 42.

« destructeur » pour le fonctionnement de la Justice et son crédit aux yeux du public. Partant du constat que, même lorsque des attaques outrepassent les limites de la liberté d'expression, elles ne peuvent donner lieu à une réponse du ou des magistrats directement concernés, le Conseil est d'avis que celles-ci appellent une réaction proportionnée mais aussi rapide que possible de la part des autorités garantes de cette indépendance.

4. Une première possibilité d'action est de caractère pénal. Il existe en France comme dans quelques pays européens (Belgique, Italie, Lituanie, Luxembourg), des dispositions pénales spécifiques réprimant l'outrage à magistrat (article 434-24 du code pénal). Constitue également en France une infraction, rarement réprimée en fait, le fait de jeter le discrédit sur une décision de justice (article 434-25 du code pénal). La protection des magistrats peut être aussi assurée par le biais de l'infraction de diffamation envers une personne dépositaire de l'autorité publique (article 30 de la loi du 29 juillet 1881), comme c'est également le cas en Autriche, en Espagne, aux Pays-Bas, en Pologne, en République tchèque et en Suède.

La question de la compatibilité de ces dispositions avec la jurisprudence européenne précitée a été posée devant la Chambre criminelle, qui a jugé par deux fois que la répression pénale sur le fondement de l'article 434-24 du code pénal pouvait être justifiée par les dispositions du second paragraphe de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où l'exercice de la liberté d'expression peut être soumis à certaines restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent dans une société démocratique, des mesures nécessaires, notamment, pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire⁴⁶. Il est particulièrement significatif que la Chambre criminelle ait jugé qu'une cour d'appel avait pu retenir que le fait, pour un député, lors d'une réunion électorale, d'affirmer publiquement qu'il ne respectait pas un procureur de la République et un juge d'instruction « qui se sont transformés en commissaires politiques, qui ont outrepassé leurs droits et sali la magistrature, préférant s'attaquer aux élus de la droite plutôt que de s'attaquer aux voyous », caractérisait l'outrage à magistrat⁴⁷. Dans ce dernier arrêt du 3 janvier 2012, la Chambre criminelle a rejeté le moyen selon lequel l'arrêt attaqué avait méconnu les dispositions conventionnelles précitées

⁴⁶ Crim., 27 septembre 2000, pourvoi n° 99-87.929, Bull. crim. 2000, n° 280 ; Crim., 3 janvier 2012, pourvoi n° 11-81.011, diffusé.

⁴⁷ Crim., 3 janvier 2012, pourvoi n° 11-81.011, diffusé, précité.

au motif que, «si toute personne a droit à la liberté d'expression et si le public a un intérêt légitime à recevoir des informations relatives aux procédures pénales ainsi qu'au fonctionnement de la justice, l'exercice de ces libertés comporte des devoirs et des responsabilités et peut être soumis, comme en l'espèce où les limites admissibles de la liberté d'expression dans la critique de l'action de magistrats ont été dépassées, à des restrictions ou sanctions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection de la dignité du magistrat ou au respect dû à la fonction dont il est investi»⁴⁸.

Pour lui conserver cependant une sévérité strictement proportionnée à ses finalités, ce dispositif pénal ne doit sans doute pas être renforcé quant aux peines maximales susceptibles d'être prononcées (actuellement un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende). Aller plus loin, comme certains l'ont suggéré, ferait probablement encourir un risque au regard de l'exigence de proportionnalité attachée par la Cour aux limites susceptibles d'être apportées à la liberté d'expression, notamment dans le cas de propos émanant d'un parlementaire ou, plus généralement, d'une personnalité politique. Le plus sage semble, à cet égard, de ne modifier ni les incriminations, ni les sanctions actuelles.

5. Des réformes sont cependant nécessaires, non pas dans la définition de ces infractions, mais dans la mise en œuvre des poursuites. Pour atteindre les objectifs consistant à préserver l'impartialité de la Justice et la confiance du public contre toute attaque pouvant apparaître destructrice à cet égard, il importe en effet que ce dispositif puisse effectivement être mis en œuvre très rapidement et sans que le ou les magistrats concernés aient à agir eux-mêmes, dans le cas, tout spécialement, où ils sont encore saisis de l'affaire à propos de laquelle ils font l'objet d'attaques pouvant caractériser ce délit.

L'action en réparation civile parfois introduite par des magistrats a notamment l'inconvénient de ne pouvoir être engagée que lorsque ces derniers sont dessaisis de l'affaire en cause et elle atteint donc imparfaitement les objectifs justifiant que des limites puissent être apportées, par exception, à la liberté d'expression.

C'est pourquoi, plutôt que la Chancellerie se limite à assurer, au titre de la protection statutaire des magistrats, la couverture des frais d'avocat dans les procédures impliquant personnellement tel ou tel magistrat, il conviendrait que les parquets aient une politique active

⁴⁸ Crim., 3 janvier 2012, pourvoi n° 11-81.011, diffusé, précité.

permettant aux magistrats d'être protégés contre de telles attaques, lorsqu'elles outrepassent les limites de la liberté d'expression, sans avoir à en prendre eux-mêmes l'initiative.

6. De telles poursuites pénales peuvent être exercées à l'égard d'un parlementaire autant que de la généralité des citoyens, dans la mesure où, si l'article 26 de la Constitution institue une immunité pour les « opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions », la Cour de cassation n'a pas étendu l'immunité parlementaire de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 aux infractions réprimées par le Code pénal. Ce n'est donc que pour les propos tenus au sein de l'Assemblée parlementaire que s'applique cette immunité.

Cependant, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la liberté d'expression des personnalités politiques, des poursuites pénales à l'égard d'un parlementaire doivent être réservées aux cas les plus graves, si l'on se réfère à la déclaration du 12 février 2004 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe estimant que, pour ne pas porter atteinte à la liberté de critique, seules les déclarations diffamatoires ou insultantes devraient faire l'objet d'une protection par le droit pénal.

7. La Résolution (2010) 12 du Comité des ministres du 27 novembre 2010, citée par le Conseil supérieur de la magistrature dans son communiqué du 26 mars 2013, relevait surtout que les juges, lorsqu'ils estiment que leur indépendance est menacée, « devraient pouvoir se tourner vers le conseil de justice ou vers une autre autorité indépendante ».

Des interventions publiques d'une autorité indépendante seraient d'autant plus appropriées aux objectifs consistant à préserver la sérénité de la justice et la confiance du public qu'elles ne poseraient pas le même problème de proportionnalité puisqu'il s'agirait essentiellement d'apporter des éléments d'information au public et de faire contrepoids aux pressions exercées sur les magistrats par ces attaques.

La législation espagnole relative au conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) est souvent citée comme exemple à cet égard, dans la mesure où l'article 14 de la loi organique relative au pouvoir judiciaire dispose que le juge « qui se considère inquiet ou perturbé dans son indépendance pourra en informer le CGPJ, lequel prendra alors les mesures pertinentes pour demander à la juridiction compétente de prendre toutes les décisions strictement indispensables pour assurer l'action de la justice et restaurer l'ordre juridique. Le

Ministère public sera également invité à prendre d'office ou sur instructions toutes les mesures pertinentes pour la défense de l'indépendance judiciaire ».

Il apparaît dans les faits que les prises de position du CGPJ, qui sont rendues publiques quatre à cinq fois par an, à la demande du magistrat concerné ou d'office à la suite de déclarations dans la presse, sont largement relayées dans la presse et ont accompagné efficacement pour les magistrats la dépénalisation par ailleurs des infractions d'atteinte à l'honneur (outrage, calomnies, injures...).

L'exemple de l'Italie est également cité en ce que le Conseil supérieur de la magistrature adopte également, en lieu et place du magistrat attaqué, des résolutions largement relayées dans la presse, selon la «pratiche a tutela» prévue à l'article 21 bis du règlement interne du CSM.

Ces exemples pourraient conforter la pratique actuelle du Conseil supérieur de la magistrature⁴⁹ et inspirer une réforme constitutionnelle.

8. En effet, à droit constant, compte tenu de ce que, en l'état, le Conseil supérieur de la magistrature ne peut être saisi par un magistrat à propos de faits mettant en cause son indépendance ou son impartialité, le moyen le plus adapté pour éviter que de telles attaques aient un effet «destructeur» pourrait consister en une déclaration publique du chef de juridiction ou du chef de cour, selon les circonstances, pour rappeler les principes régissant l'action de la Justice.

Dans des circonstances où la rapidité de la réaction et la pédagogie de l'explication sont essentielles, l'intervention des chefs de juridiction ou de cour apparaît même comme une dimension essentielle de leur rôle lorsque des magistrats, agissant dans le

⁴⁹ Le CSM a déjà publié spontanément deux communiqués, accessibles sur le site internet du Conseil. Ainsi, le 9 février 2011, le CSM, «dans ses formations du siège et du parquet, [a rappelé] que la mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire des magistrats [obéissait] à des règles précises de compétence et de procédure, prévues par la Constitution et la loi organique». Enfin, le 27 mars 2013, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège, a rappelé «le respect qui est dû au principe d'indépendance de la Justice, consacré à l'article 64 de la Constitution et commun aux traditions juridiques des États européens» et cité «la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 17 novembre 2010, [qui] explicite ainsi les exigences concrètes inhérentes à la séparation des pouvoirs : «S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir».

ressort du tribunal ou de la cour, subissent des pressions rendant plus difficiles l'accomplissement de leur mission.

Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature choisit des présidents ou des premiers présidents, de même que lorsqu'il examine les propositions faites par la Chancellerie pour des postes de procureur ou de procureur général, il doit ainsi s'assurer de la capacité de ces derniers de s'exprimer publiquement avec clarté, mesure et pondération, mais aussi détermination pour garantir l'indépendance des magistrats lorsque cette dernière est mise en cause d'une façon qui porte atteinte à la confiance du public dans la Justice. Les chefs de juridiction ou de cour, selon les circonstances, ayant en l'état un rôle essentiel et prioritaire pour protéger l'indépendance des magistrats, doivent être préparés, pour ce faire, à différentes formes de communication publique à la fois respectueuses de la dignité et de l'impartialité nécessaires à leur mission mais répondant aux besoins d'une information effective du public.

Une déclaration factuelle faite immédiatement devant la presse par les plus hauts magistrats de France semble en effet, dans notre société, à l'heure de l'information continue, avoir un effet plus approprié qu'une procédure pénale en outrage s'étalant nécessairement sur plusieurs années, alors même qu'elle s'exposerait moins à la critique au regard de la protection apportée par la Cour européenne des droits de l'homme à la liberté d'expression.

La circonstance que le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près la Cour de cassation président les formations siège et parquet du Conseil supérieur de la magistrature, y compris en matière disciplinaire, n'apparaît pas comme un obstacle mais plutôt comme une source supplémentaire de légitimité pour ce faire, dès lors que leurs déclarations publiques conserveraient quant à elles un caractère exceptionnel.

9. Dans le cas où des propos particulièrement violents, susceptibles de dépasser les limites de la liberté d'expression énoncées à l'article 10 § 2 de la convention, auraient été tenus par des parlementaires, il serait aussi possible de concevoir que le président ou le Bureau de l'assemblée concernée exprime publiquement, en réaction, son attachement à la séparation des pouvoirs et au respect de la Justice.

Dans le même sens, certains hommes politiques auditionnés ont fait part de leur étonnement de ce que les règlements des assemblées ne prévoient pas que l'outrage à magistrat puisse, comme l'outrage à d'autres dépositaires de l'autorité publique, donner lieu à des actions disciplinaires au sein de l'assemblée.

Cependant, la limite de telles actions disciplinaires, de même que celle des interventions de responsables politiques, qu'il s'agisse du Président de la République, du garde des Sceaux, voire du président d'une assemblée parlementaire, est qu'elles puissent apparaître, dans notre pays, comme le fait d'une majorité politique à l'encontre de membres de l'opposition. Ce n'est que dans le cas d'un dérapage d'une personnalité appartenant à la majorité que de telles déclarations auraient tout leur poids.

10. En conclusion, interrogé, après des propos mettant en cause l'honneur et la probité de magistrats, sur la portée des «dispositions statutaires afin d'assurer la sérénité de la Justice et le maintien de son bon fonctionnement», le Conseil supérieur de la magistrature relève que la protection statutaire des magistrats, permettant la prise en charge de leurs frais dans les procédures qui les concernent personnellement, apporte en l'état une réponse relativement inadaptée à ce besoin dans la mesure où les magistrats concernés n'ont en réalité que le choix, dans un premier temps, de se taire face aux critiques même violentes, pour ne pas risquer d'être dessaisis, alors même que la rapidité de réaction face à de tels propos est au contraire essentielle pour restaurer la confiance du public.

Compte tenu des limites de l'action pénale dans un domaine touchant à la liberté d'expression, il importe surtout que le Conseil supérieur de la magistrature et les chefs de juridiction et de cour puissent se saisir ou être saisis très vite dans de telles hypothèses.

Enfin, une meilleure information devrait être donnée, en France, sur les réalités de la Justice, son organisation et son fonctionnement, et l'importance de la séparation des pouvoirs dans leurs rapports mutuels, afin que leur méconnaissance éventuelle, notamment par des personnalités politiques, ne trouve trop facilement un écho complaisant chez nos concitoyens. C'est là cependant une œuvre de longue haleine qui supposerait que, dès les premiers stades de la formation des citoyens, cette préoccupation soit pleinement prise en compte par les programmes de l'Éducation nationale et que les médias y soient à leur tour sensibilisés.

ANNEXE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ

/ COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Président de la formation plénière

M. Bertrand Louvel, 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. Bertrand Louvel, 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 à l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne

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 Tiberghien, 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

M. Christophe Vivet, vice-procureur près le tribunal de grande instance de Grenoble

Mme Anne Coquet, vice-procureur près le tribunal de grande instance de Paris

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

M. Vincent Lamanda, premier président honoraire de la Cour de cassation a présidé la formation plénière et la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège, jusqu'au 30 juin 2014, date de son admission à la retraite.

Secrétariat général du Conseil

M. Peimane Ghaleh-Marzban, magistrat placé en position de détachement, secrétaire général

Mme Lisa Gamgani, magistrat placé en position de détachement, secrétaire général adjoint

M. Arnaud Borzeix, magistrat placé en position de détachement, secrétaire général adjoint.

**/ DÉCISIONS ET AVIS
DU CONSEIL EN MATIÈRE
DISCIPLINAIRE 2014**

Les décisions du Conseil supérieur
de la magistrature réuni comme Conseil
de discipline des magistrats du siège
2014

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

20 février 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, siégeant comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité déposée par M. X, vice-président au tribunal de grande instance d'xxxx, anciennement vice-président chargé du service du tribunal d'instance de xxxx, s'est réuni le 30 janvier 2014 à la Cour de cassation, 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. Jean-Pierre Machelon,
M. Pierre Fauchon,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Christophe Ricour,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Jean Trostel,
M. Loïc Chaufy,
M. Laurent Bedouet
Mme Emmanuelle Perreux,
Mme Catherine Vandier,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzbah, 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'arrêt du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012 annulant la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 20 janvier 2011, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, concernant M. X, et renvoyant l'affaire devant ledit Conseil ;

Vu l'ordonnance du 28 février 2013 désignant M. Bertrand Mathieu en qualité de rapporteur ;

Vu les conclusions 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 M. X et son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'après avoir entendu M. X, assisté de M. A, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité, Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction, en ses observations tendant au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat, M. X, assisté de M. A ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; qu'en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition

3

législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé»;

Attendu qu'en l'espèce, aux termes des conclusions versées aux débats le jour de l'audience, M. X demande que soit adressée la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

«L'exercice du droit à un procès équitable devant un tribunal impartial qui découle de 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 point de Constitution») est-il garanti au magistrat du siège qui comparait devant le Conseil supérieur de la magistrature dès lors qu'il lui est impossible de mesurer les conséquences d'une demande visant à voir récusé le président de la formation du Conseil Supérieur de la Magistrature appelé à suppléer le Premier Président de la Cour de Cassation en cas d'empêchement conformément aux dispositions des articles 10-1, 10-2, 13 et 14 de la loi organique 94-100 ?»;

Attendu qu'à l'appui de cette question prioritaire de constitutionnalité, M. X expose que «les dispositions législatives actuelles ne (lui) permettent pas (...) d'appréhender les conséquences qui résulteraient d'une demande visant à voir exercer un droit de récusation contre l'actuel président de la formation appelée à statuer sur les faits qui lui sont reprochés» ; qu'en l'espèce, en raison du départ de M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation et de la présidence de la formation disciplinaire par M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation suppléant le Premier président de la Cour de cassation en application de l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994, l'exercice de la faculté de récusation M. Daniel Ludet serait «rendu aléatoire» par l'absence de dispositif dans la loi organique pour le remplacer ;

Sur la recevabilité du moyen tiré de l'atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution

Attendu que le 18 décembre 2013, à l'occasion de l'audition de M. X par M. Bertrand Mathieu, rapporteur, M. A a remis des conclusions, avant toute défense au fond, aux fins de poser une question prioritaire de constitutionnalité, dans un écrit non signé ;

Attendu qu'à la suite d'une lettre du rapporteur en date du 14 janvier 2014 précisant à M. X que «l'écrit distinct doit être signé, et qu'il y aurait lieu donc de le compléter sur ce point», M. A a adressé, le même jour et par courriel, un écrit signé ;

Attendu que le jour de l'audience, M. X a déposé des conclusions signées par lui et ses conseils, dans lesquelles est développée la question prioritaire de constitutionnalité, en visant, dans le libellé de la question, comme fondement de l'exercice du droit à un procès équitable devant un tribunal impartial, non «l'article 6 de la Convention EDH», mentionné dans le texte de la question prioritaire de constitutionnalité présentée le 18 décembre 2013 et adressée par M. A le 14 janvier

2014, mais «l'article 16 de la Déclaration de 1789» ;

Attendu qu'en l'espèce, le Conseil constate que le moyen tiré de l'atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution a été présenté dans des conclusions déposées le 14 janvier 2014, puis le jour de l'audience, dans un écrit distinct et motivé et qu'il est en conséquence recevable.

Sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat

Attendu que l'article 23-2 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 prévoit que la juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat si les conditions suivantes sont remplies :

1° La disposition contestée est applicable au litige et à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;

2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

Attendu que la loi organique 94-100 du 5 février 1994, ainsi que les lois organiques postérieures la modifiant, n°2001-539 du 25 juin 2001, n°2007-287 du 5 mars 2007, n°2010-830 du 22 juillet 2010 et n°2011-333 du 29 mars 2011 ont été soumises au Conseil constitutionnel qui les a examinées dans ses décisions n°93-337 DC du 27 janvier 1994, n°2001-445 DC du 19 juin 2001, n°2007-551 DC du 1er mars 2007, n°2010-611 DC du 19 juillet 2010 et n°2011-626 DC du 29 mars 2011 ;

Attendu que les articles 10-1 et 10-2 de la loi organique du 5 février 1994, insérés par l'article 7 de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution ont spécifiquement été examinés dans la décision du 19 juillet 2010 et ont été déclarés conformes à la Constitution, sous les réserves énoncées au considérant 12 de la décision ;

Attendu que l'article 13, modifié par la loi organique du 22 juillet 2010, n'a pas été expressément examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juillet 2010 ;

Attendu en outre que l'article 14 modifié par la loi organique du 22 juillet 2010 n'a pas été non plus expressément examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juillet 2010 ; qu'il y a lieu de préciser cependant que les termes du premier alinéa de cet article, qui dispose qu'«en cas d'empêchement, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour peuvent être suppléés respectivement par le magistrat visé au 1° de l'article 1er et par le

5

magistrat visé au 1^{er} de l'article 2», résultent de l'article 35 de la loi organique du 25 juin 2001 et figuraient au troisième alinéa de l'article 18 de la loi organique du 5 février 1994 modifiée, avant d'être insérés par l'article 11 de la loi organique du 22 juillet 2010 au premier alinéa de l'article 14 de la loi organique du 5 février 1994 modifiée ; que cette disposition, issue de la loi organique du 25 juin 2001 a expressément été examinée et déclarée conforme à la Constitution dans la décision précitée du 19 juin 2001 ;

Attendu, en tout état de cause, que pour ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur les lois organiques, le Conseil constitutionnel doit être regardé comme s'étant prononcé sur la conformité à la Constitution de chacune des dispositions de la loi organique qui lui est soumise ; que dès lors, sauf changement dans les circonstances, les lois organiques promulguées doivent être regardées, dans leur intégralité, comme conformes à la Constitution, alors même que la décision du Conseil constitutionnel qui les a examinées ne mentionne pas expressément les dispositions critiquées dans ses motifs ;

Attendu, en conséquence que les dispositions des articles 13 et 14, comme des articles 10-1 et 10-2 de la loi organique 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature doivent être regardées comme ayant été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de décisions du Conseil constitutionnel ;

Attendu, en l'espèce, que M. X invoque un changement des circonstances selon lequel l'obligation de respecter le principe d'impartialité objective (...) a (...) été affirmé à plusieurs reprises en droit interne par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, en se référant à la décision n°320697 du 11 février 2011 du Conseil d'Etat, qui a, selon le requérant, rappelé que le droit à un procès équitable est applicable devant les instances disciplinaires des magistrats de l'ordre judiciaire et à la décision n°2011-147 QPC du 8 juillet 2011 du Conseil constitutionnel aux termes de laquelle «le principe d'impartialité est indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles» ;

Attendu cependant que dans sa décision du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel s'était déjà expressément référé au principe d'impartialité applicable spécifiquement à la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, en considérant notamment que «sous réserve des exigences d'impartialité susceptibles d'imposer leur départ, les membres du Conseil supérieur, dont la liste est fixée par l'article 65 de la Constitution, tiennent de cet article le droit et le devoir de participer aux travaux et aux délibérations de ce Conseil» ;

Attendu que de plus, le Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège est une juridiction administrative soumise à un contrôle de cassation ; qu'à ce titre, l'applicabilité du principe d'impartialité est inhérente à cette activité juridictionnelle du Conseil supérieur de la magistrature ;

Attendu qu'en outre, le Conseil d'Etat, statuant comme juge de cassation des décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature en tant que conseil de discipline des magistrats du siège, a consacré à plusieurs reprises, le principe d'impartialité comme s'appliquant à la procédure disciplinaire concernant les magistrats du siège ; qu'il l'a fait notamment dans un arrêt n°222160 du 30 juin 2003 en jugeant que s'appliquaient à cette procédure les dispositions en matière de récusation, et de manière expresse dans un arrêt n°295778 du 19 décembre 2007 ;

Attendu, en cet état, que le changement des circonstances invoqué par M. X n'est pas établi ;

Attendu que les dispositions contestées au travers de la question prioritaire de constitutionnalité posée par M. X ont été déclarées conformes à la Constitution sans que M. X justifie d'un changement des circonstances de fait ou de droit, postérieur à la décision du 19 juillet 2010 ; que l'une des conditions prévue à l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 faisant ainsi défaut, la demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut qu'être rejetée.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos ;

Statuant en audience publique, le 30 janvier 2014 pour les débats et le 20 février 2014, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Rejette la demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

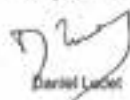
Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx.

Le secrétaire général
du Conseil supérieur de la magistrature



Peimane Ghahiri-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 Lucet

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

20 février 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, siégeant comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité déposée par M. X, magistrat placé en position de disponibilité s'est réuni le 30 janvier 2014 à la Cour de cassation, sous la présidence de M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
M. Pierre Fauchon,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Christophe Ricour,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Daniel Ludet,
M. Jean Trotelet,
M. Loïc Chauty,
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 du 24 juillet 2013, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, actuellement magistrat placé en position de disponibilité, avocat inscrit au barreau de xxxxx, et précédemment conseiller à la cour d'appel d'xxxxx ;

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2013 désignant Mme Catherine Vandier en qualité de rapporteur ;

Vu les conclusions 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 M. X et son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'après avoir entendu M. X, assisté de M. A, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, au soutien d'une demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité, Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction, en ses observations tendant au rejet de cette demande, M. X, assisté de M. A, ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; qu'en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative

3

Conseil constitutionnel, « devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé » ;

Attendu que M. X demande que soit adressée au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

« L'exercice du droit à un procès équitable devant un tribunal impartial affirmé par l'article 6 de la Convention EDH, et qui découle également de l'article 16 de la Déclaration de 1789 est-il garanti, devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant en tant que juridiction disciplinaire des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, dès lors que le magistrat choisi par un des pairs pour l'assister, n'est assuré d'aucune garantie individuelle contre d'éventuelles pressions liées à l'exercice de la défense, d'aucun aménagement de service, ni du moindre remboursement des frais de déplacement qu'il engage ? »

Attendu que M. X, dans les conclusions présentées, précise que « la question prioritaire de constitutionnalité port(e) sur l'application des dispositions de l'article 52 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 pour insuffisance des garanties appropriées encadrant les droits de la défense devant l'organe disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire. »

Sur la recevabilité du moyen tiré de l'atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution

Attendu que le 15 janvier 2014, à l'occasion de l'audition de M. X par Mme Catherine Vandier, rapporteure, M. A a déposé dans un écrit signé par lui, une question prioritaire de constitutionnalité, transmise précédemment par courriel le 13 janvier 2014, et jointe au procès-verbal d'audition signé par M. X ;

Attendu que le jour de l'audience, M. A a déposé des conclusions signées par lui, dans lesquelles est formulé le texte de la question prioritaire de constitutionnalité ;

Attendu qu'en l'espèce, le Conseil constate que le moyen tiré de l'atteinte aux droits et libertés par la Constitution a été présenté dans des conclusions déposées le 15 janvier 2014, puis le jour de l'audience ;

Attendu que la question prioritaire de constitutionnalité est recevable en ce qu'elle est fondée sur la méconnaissance des dispositions à valeur constitutionnelle de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ; que le grief tiré de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne pouvant être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, est inopérant.

Sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat

Attendu que l'article 23-2 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 prévoit que la juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat si les conditions suivantes sont remplies :

1° La disposition contestée est applicable au litige et à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;

2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

Attendu que les dispositions contestées de l'article 52 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 et, de manière particulière, l'alinéa 2 qui dispose que « le magistrat incriminé peut se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau » résultent de la loi n°70-642 du 17 juillet 1970 relative au statut de la magistrature ; qu'elles ont été déclarées conformes à la Constitution dans le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel n°70-DC du 9 juillet 1970 ;

Attendu, en tout état de cause, que pour ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur les lois organiques, le Conseil constitutionnel doit être regardé comme s'étant prononcé sur la conformité à la Constitution de chacune des dispositions de la loi organique qui lui est soumise ; que dès lors, sauf changement dans les circonstances, les lois organiques promulguées doivent être regardées, dans leur intégralité, comme conformes à la Constitution, alors même que la décision du Conseil constitutionnel qui les a examinées ne mentionne pas expressément les dispositions critiquées dans ses motifs ;

Attendu, en outre, que, postérieurement à la loi du 17 juillet 1970, seul le premier alinéa de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 a été modifié par l'article 27 de la loi n°2010-830 du 22 juillet 2010, lequel a expressément été visé dans les motifs de la décision 2010-611 DC du 19 juillet 2010 et a été déclaré conforme à la Constitution dans le dispositif ;

5

Attendu, en conséquence, que les dispositions de l'article 52 de l'ordonnance statutaire doivent être regardées comme conformes à la Constitution, sauf changement dans les circonstances, de fait ou de droit ;

Attendu, qu'en l'espèce, M. X invoque une « *inégalité manifeste* » et « *structurelle* » entre « *les moyens mis à la disposition de l'administration pour assurer la démonstration de la culpabilité d'un magistrat et les moyens que la loi organique alloue à la préparation de la défense d'un magistrat par un autre magistrat* », renforcée, selon lui, par l'institution de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par tout justiciable, prévue à l'article 50-3 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 dans sa rédaction issue de la loi n°2010-830 du 22 juillet 2010 ;

Attendu que M. X invoque le fait que la situation des défenseurs des magistrats de l'ordre judiciaire a ainsi été rendue plus difficile par l'élargissement de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par le justiciable, « *sans que pour autant une réflexion ne soit engagée sur la possibilité de mettre effectivement ces droits en œuvre.* » ;

Attendu que les saisines en matière disciplinaire de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège sont les suivantes : 4 en 2003, 4 en 2004, 7 en 2005, 3 en 2006, 5 en 2007, 5 en 2008, 8 en 2009, 6 en 2010, 10 en 2011 dont aucune à la suite d'une plainte d'un justiciable, 5 en 2012 dont une à la suite d'une plainte d'un justiciable et 7 en 2013 dont une à la suite d'une plainte d'un justiciable ; que ces données sont publiées dans les rapports d'activité du Conseil ;

Attendu qu'il s'ensuit que la procédure de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables n'a pas eu d'incidence significative sur le nombre total des procédures disciplinaires engagées, de nature à caractériser un changement des circonstances qui n'est dès lors pas démontré ; qu'en effet, le nombre total des saisines du Conseil de discipline est en 2012 égal ou inférieur à celui de 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 ou 2011 et, en 2013, égal ou inférieur à celui de 2005, 2009 ou 2011 ;

Attendu que les dispositions contestées ont été déclarées conformes à la Constitution sans que M. X justifie d'un changement des circonstances de fait ou de droit, postérieur aux décisions précitées du 16 juillet 1970 et du 19 juillet 2010 ; que l'une des conditions prévue à l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 faisant ainsi défaut, la demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut qu'être rejetée.

PAR CES MOTIFS,

6

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos;

Statuant en audience publique, le 30 janvier 2014 pour les débats et le 20 février 2014, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Rejette la demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée à M. X

Le secrétaire général du Conseil
supérieur de la magistrature



Palmine Ghazal-Marzban

Le Président du Conseil supérieur de
la magistrature statuant comme conseil
de discipline des magistrats du siège



Vincent Lamanda

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline des magistrats du siège

20 Mars 2014

Mme X

FRAPPEE DE POURVOI

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 19 février 2014 à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées à l'encontre de Mme X, vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxxx, précédemment chargée des fonctions de l'instruction au même tribunal, ensuite de la décision du 25 octobre 2012 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège renvoyant à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du siège l'examen des plaintes datées des 15 mai 2011, 1^{er} juin 2011, 8 juin 2011, 5 juin 2011 et 6 juin 2011, respectivement déposées par M. A, M. B, M. C, Mme D et Mme E.

Sous la présidence de M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Christophe Ricour,
M. Daniel Ludet,
M. Loïc Chauty,
M. Luc Fontaine,
M. Laurent Bedouet,

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 en date du 25 octobre 2012 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège et ses pièces annexées, renvoyant l'examen des plaintes susvisées à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du siège ;

Vu l'ordonnance du 19 décembre 2012 du président de la formation désignant M. Loïc Chauty en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport déposé le 19 décembre 2013 par M. Loïc Chauty, 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 et ses conseils, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'à l'ouverture de la séance, le Président de la formation a indiqué que, par lettre en date du 3 février 2014, M. F, avocat au barreau de xxxxx, a demandé que M. B, M. C, M. A, Mme E et lui-même soient entendus par le Conseil, et que, par lettre du 17 février 2014, Maître G et M. H, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx et président [d'une organisation syndicale de magistrats], conseils de Mme X, se sont opposés à cette demande ; qu'il a été indiqué que la Direction des services judiciaires n'y était pas davantage favorable ;

Attendu qu'après en avoir délibéré, le Conseil a estimé que l'audition des plaignants pouvait être utile et a donc décidé d'entendre M. B, M. C, M. A et Mme E ;

Attendu qu'à la reprise de l'audience, Maître G et M. H, ont, faisant suite à la lettre précitée du 17 février 2014, soutenu l'irrecevabilité de la plainte déposée par M. B ; qu'après avoir entendu M. Jean-François Baynel, Directeur des services judiciaires, assisté de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction, Mme X, assistée de ses conseils ayant eu la parole en dernier, le Conseil supérieur de la magistrature, après en avoir délibéré, a décidé de joindre cette demande au fond ;

3

Attendu qu'à la reprise des débats, le Conseil, après avoir entendu le rapport de M. Loïc Chauty, a procédé à l'audition de M. B, M. C, Mme E et M. A ; que le Président de la formation a, à la demande de Mme X et de ses conseils, donné lecture du procès-verbal d'audition de Mme I, présidente de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx ; que le Conseil a ensuite procédé à l'audition de Mme J, conseillère à la cour d'appel de xxxxx et de Mme K, vice-présidente chargée de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, témoins cités par la défense ; qu'après avoir entendu Mme X en ses explications et moyens, M. le Directeur des services judiciaires en ses observations qui a indiqué qu'il n'y avait pas lieu à prononcer de sanction, Maître G en sa plaidoirie et M. H en ses observations, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

-Sur la procédure

Attendu qu'à l'appui de la demande d'irrecevabilité de la plainte, les conseils de Mme X, reprenant les termes de la lettre précitée du 17 février 2014 expose que « si M. B a été placé en garde à vue dans le cadre d'une commission rogatoire, décision qui est de la compétence exclusive de l'officier de police judiciaire, à l'issue de cette garde à vue, M. B n'a pas été déféré devant Mme X » ; qu'« il n'a jamais été mis en examen, ni même entendu comme témoin assisté ou simple témoin » et qu'« au regard des dispositions constitutionnelles et organiques, il ne peut dès lors être considéré comme un justiciable » ;

Attendu que l'article 50-3 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 dispose que « tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature » ;

Attendu que le placement en garde à vue de M. B a été décidé au titre de l'exécution d'une commission rogatoire délivrée par Mme X ; qu'en application de l'article 154 du code de procédure pénale, la garde à vue s'exerce sous son autorité, celle-ci ayant le pouvoir d'« ordonner à tout moment que la personne gardée à vue soit (...) remise en liberté »

Attendu en conséquence que M. B a, au sens de l'article 50-3 de l'ordonnance précitée, la qualité de justiciable ; que la demande d'irrecevabilité de sa plainte ne peut dès lors être accueillie ;

Sur le fond

Attendu qu'il résulte des plaintes déposées par M. A, M. B, M. C, Mme D et Mme E que, le 27 novembre 2006, le Service de soutien aux investigations territoriales (SSIT) était destinataire d'une note émanant des renseignements généraux de la Préfecture de police de Paris dénonçant un trafic portant sur la délivrance de titres de séjour pour des étrangers et sur des attributions de logements ; que M. L, sous couvert de l'association « M », paraissait négocier ses interventions auprès d'individus à la recherche de logement ou de titre de séjour, voire d'indulgences policières, et solliciter à cet effet des sommes de l'ordre de 1000 euros pour des attributions de logement et de 8000 euros pour des titres de séjour ;

Attendu que l'information judiciaire ouverte le 24 janvier 2007 au cabinet de Mme X des chefs notamment de corruption passive et active de personnes exerçant une fonction publique, amenaient à suspecter l'implication de fonctionnaires travaillant au service des affaires réservées de la direction de la police générale de la préfecture de police, notamment Mme D, secrétaire administrative principale et chef de salle, Mme E, adjointe administrative principale et agent d'accueil, M. C, commandant de police en fonction au service de protection des hautes personnalités et de M. A, administrateur civil, en charge du traitement de toutes les demandes de titre qui font l'objet d'intervention ; que M. B, préfet, directeur de la police générale, et sous l'autorité duquel était placé le service des affaires réservées était suspecté pour avoir connaissance de ces interventions ;

Attendu que le 31 mai 2007, des mesures de garde à vue étaient prises notamment à l'encontre de Mme E, Mme D, M. C et M. B ; que M. A était interpellé le 19 décembre 2007 ;

Attendu que, mis en examen, Mme E, Mme D, M. C et M. A ont toujours maintenu devant le magistrat instructeur n'avoir jamais sollicité ou accepté des contreparties et n'avoir jamais fait bénéficier des étrangers d'avantages indus ;

Attendu qu'ils ont précisé durant la procédure disciplinaire suivie à l'encontre de Mme X avoir bénéficié d'un non-lieu, ordonné par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx, par arrêt du 1^{er} juin 2010 pour M. A et le 25 janvier 2011 pour M. C, Mme E et Mme D ;

Attendu qu'il est reproché à Mme X :

- les conditions dans lesquelles se sont déroulées et ont été conduites les mesures de garde à vue et la procédure d'instruction ;
- des propos tenus au cours d'interrogatoires ;
- son comportement à l'égard des plaignants et des atteintes à la liberté individuelle ;
- son manque de diligence et de célérité dans la conduite de l'instruction.

Sur les conditions dans lesquelles se sont déroulées et ont été conduites les mesures de garde à vue et la procédure d'instruction

Attendu qu'il est reproché à Mme X, aux termes des plaintes déposées par les justiciables, les conditions dans lesquelles se sont déroulées et ont été conduites les mesures de garde à vue et la procédure d'instruction :

-s'agissant des mesures de garde à vue, de n'avoir pas durant celles-ci fait procéder à des confrontations entre les plaignants et M. L, alors qu'il leur était reproché d'avoir perçu des contreparties de la part de ce dernier, de n'avoir pas suffisamment motivé au regard des dispositions de l'article 154 alinéa 2 du code de procédure pénale la prolongation des gardes à vue, le juge se limitant à mentionner qu'« un interrogatoire est en cours dans son cabinet » ;

-s'agissant de la procédure d'instruction, d'avoir manqué de prudence par rapport à l'enquête de l'inspection générale des services de police (IGS), de n'avoir émis aucune réserve sur ce travail et d'avoir instruit uniquement à charge, cette attitude étant caractérisée, selon les plaignants, par l'absence de réaction du juge quant aux multiples demandes de confrontations ;

Attendu qu'il est en outre reproché à Mme X l'absence de réponse à la demande de M. B à être entendu au cours de l'information judiciaire, non mis en examen dans la procédure mais entendu sous le régime de la garde à vue, qui possédait, selon lui, des éléments à décharge, et plus généralement de ne pas avoir fait droit aux demandes d'auditions de différentes personnes citées dans la procédure ; qu'il est encore fait grief à Mme X de n'avoir procédé qu'à un seul interrogatoire par mis en examen au cours de l'instruction et, uniquement à charge, et sans que les pièces versées par leur avocat n'aient été prises en compte au cours de ces auditions ;

Attendu, selon les plaignants, qu'une demande du 16 novembre 2009 d'une nouvelle retranscription d'écoutes téléphoniques n'était pas suivie d'effet alors que la chambre de l'instruction y faisait droit dans son arrêt du 1^{er} juin 2010, suite à la transmission par le parquet le 3 août 2009 d'une série de pièces faisant état de fausses retranscriptions d'écoutes téléphoniques par l'IGS sur la ligne de M. L, et alors qu'était mis en évidence un pacte de corruption entre M. L et deux policiers ;

Attendu enfin que Mme X est critiquée pour le choix d'un « sachant » en droit des étrangers qui ne semblait pas avoir la compétence nécessaire pour apprécier le fonctionnement spécifique du service des affaires réservées de la préfecture de police ;

Attendu que l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, résultant de la loi n°2010-830 du 22 juillet 2010 dispose que « 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 devenue définitive », tirant les conséquences du considérant n°7 de la décision DC 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, par lequel le Conseil constitutionnel a posé le principe que « l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation

des pouvoirs, proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive. »

Attendu que le Conseil ne peut, dès lors, apprécier un acte relevant de l'activité juridictionnelle d'un magistrat que lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée que, par le caractère grave et délibéré de la violation d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, cet acte, en dépit des apparences, ne peut être regardé comme juridictionnel ; qu'en dehors de ce cas, un tel acte qui relève du seul pouvoir du magistrat ne peut être critiqué que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige ;

Attendu, pour les griefs tirés du déroulement des mesures de garde à vue, que ni les décisions de mises en garde-à-vue, par un officier de police judiciaire, sous le contrôle du juge d'instruction, ni les conditions de leur prolongation, n'ont été jugées irrégulières par la chambre de l'instruction ; que, sur l'absence de confrontations au cours des gardes à vue, la chambre de l'instruction a estimé, dans son arrêt du 1^{er} juin 2010, que si ces confrontations apparaissaient effectivement nécessaires, elles pouvaient très bien avoir lieu ultérieurement en cours d'instruction ;

Attendu, s'agissant du déroulement de l'information judiciaire, que la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx, dans l'arrêt précité du 1^{er} juin 2010, a relevé, s'agissant des demandes d'actes, que « si le juge d'instruction n'a pas assuré au cours des mois précédents la réalisation de nouveaux actes en raison de l'encombrement de son cabinet et de la nécessité d'instruire plusieurs dossiers nécessitant des investigations en Afrique, il convient d'observer que de très nombreuses investigations ont été conduites dans cette affaire et que l'ensemble des mis en examen a été réentendu au fond, que l'absence de réponses aux demandes d'actes ne caractérise pas en l'espèce un refus de nouvelles diligences, le magistrat instructeur ayant d'ailleurs sollicité des réquisitions suppléatives du chef d'escroqueries manifestant ainsi sa volonté d'approfondir ses recherches... » ;

Attendu que, sur le grief spécifique de manque d'impartialité du juge, la chambre de l'instruction n'a pas jugé que telle avait été l'attitude de Mme X durant l'information judiciaire, les éléments recueillis par elle ayant permis au contraire à la cour d'appel d'ordonner un non-lieu à l'endroit de M. A le 1^{er} juin 2010 et à l'endroit de M. C, Mme E et Mme D le 25 janvier 2011 ; qu'enfin, le choix du « sachant » n'a fait l'objet d'aucune contestation devant la chambre de l'instruction ;

7

Attendu, en cet état, que les conditions dans lesquelles se sont déroulées et ont été conduites les mesures de garde à vue ainsi que la procédure d'instruction n'entrent pas dans le champ d'un comportement relevant du domaine disciplinaire ;

Sur les propos tenus au cours d'interrogatoires

Attendu qu'il est reproché à Mme X les propos qu'elle aurait tenus au cours d'interrogatoires, et d'avoir, de manière générale fait preuve de dureté ;

Attendu, d'une part, que selon M. A, Mme X lui aurait dit, au cours de sa première comparution « qu'il n'avait plus sa place dans le droit des étrangers » ; que Mme X a assuré, tant devant le rapporteur que devant le Conseil, n'avoir jamais tenu de tels propos ; qu'elle a indiqué en outre au rapporteur que « *Me F ne (lui) a jamais déposé une note ou bien formulé des observations par rapport à ces prétendus propos* » ;

Attendu qu'aucun élément ne permet d'établir que de tels propos ont été tenus ; que la réalité du grief n'est pas établie ;

Attendu, d'autre part, que selon Mme E, lors de son audition du 17 septembre 2008, elle aurait eu du mal à retenir ses larmes devant la dureté de Mme X réagissant aux propos qu'elle avait tenus sur le comportement des policiers au cours de la garde à vue ; que Mme E les ayant comparé à « des membres de la gestapo », Mme X l'aurait menacée de poursuites pénales si elle maintenait de telles déclarations alors qu'elle ne faisait que répondre à une interrogation du juge sur le déroulement de la garde à vue ;

Attendu que, dans l'exercice de ses fonctions, tout juge doit constamment veiller à adopter avec les justiciables, une attitude empreinte de délicatesse et exempte de tout manquement à la dignité ainsi qu'à la réserve et éviter tout propos qui tendrait à une manifestation de préjugés ou de partis pris ;

Attendu que Mme X a expliqué devant le rapporteur avoir « indiqué qu'elle (Mme E) ne pouvait pas tenir de tels propos qui pouvaient faire l'objet de poursuites pénales » ; qu'elle a confirmé ce point à l'audience ;

Attendu que les propos reprochés n'établissent à l'encontre de Mme X aucun manquement à la délicatesse à l'égard de Mme E, ni davantage à la dignité et à la réserve qui doivent être inhérentes à l'accomplissement des fonctions judiciaires ; qu'en effet, la référence faite à la gestapo, synonyme de terreur, d'arbitraire, de tortures et d'exactions, pouvait justifier en l'espèce que le juge rappelle à des fins pédagogiques l'éventuelle conséquence de cette mention ;

Attendu qu'aucune faute disciplinaire ne peut dès lors être relevée à l'encontre de Mme X de ce chef ;

Attendu en outre, que, selon M. C, lors de son interrogatoire le 16 avril 2009, Mme X se serait adressée à son avocat en disant que cela allait le changer en faisant allusion à la perte de 75 % de sa rémunération, à la suite de la mesure de suspension administrative décidée par son autorité hiérarchique ;

Attendu que, devant le rapporteur, Mme X a indiqué qu'« (elle n'avait) pas souvenir des propos que l'on (lui) prête et qu' (elle n'avait) jamais tenu des propos condescendants, blessants envers quiconque » ;

Attendu que l'existence de tels propos n'est pas démontrée ; qu'à supposer qu'ils aient été tenus, et pour maladroits qu'ils aient alors été, ils ne caractériseraient pas suffisamment, à l'encontre de Mme X un manquement délibéré à la délicatesse, à la dignité et à la réserve ;

Sur le comportement de Mme X à l'égard des plaignants et les atteintes à la liberté individuelle

Attendu que M. C, M. A, Mme D et Mme E estiment que les mesures de contrôle judiciaire auxquelles ils ont été soumis étaient disproportionnées par rapport aux faits qui leur étaient reprochés, compte tenu des pièces qu'ils avaient versées au cours de l'instruction, des actes qui avaient été sollicités auprès du juge et du résultat final de l'instruction, à savoir un non-lieu ; qu'ils font état dans leur plainte et devant le Conseil des conséquences de ces mesures sur leur situation professionnelle et de la forte atteinte à leur image créant un ostracisme social à leur égard pendant plusieurs années ;

Attendu que M. C, M. A et l'avocat de Mme D estiment que les graves problèmes de santé qu'ils ont rencontrés sont la conséquence directe de la durée de cette procédure ; que, selon M. A, Mme X aurait refusé d'alléger les mesures de contrôle judiciaire, empêchant ainsi de reprendre son travail et provoquant un épuisement et une dépression entraînant des conséquences graves sur sa santé ;

Attendu, de manière particulière, que, selon M. C et Mme E, Mme X aurait refusé en juin 2008 de lever en partie les mesures du contrôle judiciaire auquel ils étaient soumis, leur interdisant de rentrer en contact, afin d'échanger sur la situation de leur fils en raison de son hospitalisation pour une opération chirurgicale sous anesthésie générale consécutive à un accident ; que Mme X, aurait, de la même manière, refusé, en juin 2009, de lever le contrôle judiciaire pour les vingt ans de leur fils alors que M. C avait un cancer ; que, le 26 janvier 2010, Mme E sollicitait une modification du contrôle judiciaire afin de permettre à M. C de s'entretenir avec elle du décès brutal de son frère et de la possibilité d'assister aux obsèques ; que Mme X, selon les plaignants, aurait adopté à cette occasion une attitude particulièrement dure et inhumaine, et aurait rejeté le 23 février 2010 cette demande, hors du délai de 5 jours prévu par les dispositions de l'article 140 du code de procédure pénale ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que Mme D, Mme E et M. C ont été placés sous contrôle judiciaire le 1^{er} juin 2007 et que M. A a été soumis à cette mesure le 20 décembre 2007 ; que la main-levée totale du contrôle judiciaire a été ordonnée par Mme X le 28 mai 2010 à l'endroit de Mme D, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx ayant ordonné la main-levée du contrôle judiciaire pour Mme E, M. C et M. A par arrêt du 11 mai 2010 ;

Attendu qu'aux termes de l'article 140 du code de procédure pénale, « la mainlevée du contrôle judiciaire peut être ordonnée à tout moment par le juge d'instruction, soit d'office, soit sur les réquisitions du procureur de la République, soit sur la demande de la personne après avis du procureur de la République » ; que « le juge d'instruction statue sur la demande de la personne, dans un délai de cinq jours, par ordonnance motivée » et que « faute par le juge d'instruction d'avoir statué dans ce délai, la personne peut saisir directement de sa demande la chambre de l'instruction qui, sur les réquisitions écrites et motivées du procureur général, se prononce dans les vingt jours de sa saisine. A défaut, la mainlevée du contrôle judiciaire est acquise de plein droit, sauf si des vérifications concernant la demande de la personne ont été ordonnées » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que les mesures de contrôle judiciaire ont été examinées, à de nombreuses reprises, tant par le juge d'instruction que par la chambre de l'instruction et, dans un cas, par la Cour de cassation ;

Attendu, s'agissant de Mme D, que si des demandes de modification du contrôle judiciaire ont été rejetées les 7 septembre 2007 et 3 octobre 2007, Mme X a autorisé des départs à l'étranger pour des vacances le 22 octobre 2009 et le 14 avril 2009 et modifié les mesures du contrôle judiciaire le 19 mars 2010 ;

Attendu, que s'agissant de Mme E, des rejets de modification des mesures du contrôle judiciaire sont intervenus le 30 juin 2008, le 23 février 2010, répondant à une demande du 26 janvier 2010 relative au décès d'un frère de l'intéressée et le 11 mai 2009, confirmé par un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx du 11 juin 2009 ;

Attendu, que, s'agissant de M. C, des rejets de modification des mesures du contrôle judiciaire ont été décidés le 30 juin 2008, le 11 mai 2009, confirmé par arrêt de la chambre de l'instruction du 11 juin 2009 et le 23 février 2010, répondant à la demande du 26 janvier 2010 formée à la suite du décès d'un frère de Mme E ;

Attendu enfin, que, s'agissant de M. A, des demandes de modification de mesures du contrôle judiciaire ont été rejetées le 30 juin 2008, le 22 septembre 2008 confirmé le 30 octobre 2008 par la chambre de l'instruction, le 10 décembre 2008 confirmé par arrêt du 29 janvier 2009, le 30 mars 2009 confirmé par arrêt du 14 mai 2009 de la chambre de l'instruction, le pourvoi contre cette décision ayant été rejeté le 19 août 2009, et, le 4 mars 2010 ; que, le 9 avril 2009, la chambre de l'instruction avait levé l'interdiction de quitter le territoire national décidée à l'endroit de M. A, suite à une saisine directe formée en application de l'article 140 du code de procédure pénale ;

Attendu, s'agissant de la demande de modification du contrôle judiciaire faisant suite au décès d'un frère de Mme E, que Mme X a déclaré au rapporteur que « l'objectif n'était absolument pas de heurter qui que ce soit » mais que les demandes, qui n'étaient pas claires sur la question de savoir s'il s'agissait de demandes de mainlevée ou de modification du contrôle judiciaire, lui étaient apparues comme une entorse à l'interdiction de communiquer qu'elle avait décidée ; qu'elle a précisé, pour expliquer la non-réponse dans les délais légaux, le contexte d'une mission au Rwanda début mars 2010 au titre de la procédure judiciaire dans

laquelle elle était co-saisie, qui avait nécessité d'être préparée les 30 et 31 janvier et les 8 et 9 février 2010 ;

Attendu, en tout état de cause, que les plaignants ont bénéficié des recours prévus en application de l'article 140 du code de procédure pénale, soit en interjetant appel des décisions rendues par Mme X, soit en saisissant directement la chambre de l'instruction ; qu'en cet état, la réalité du grief n'est pas établie ;

Sur le manque de diligence et de célérité de Mme X dans la conduite de l'instruction

Attendu qu'il est reproché à Mme X un manque de célérité dans la conduite de l'instruction ; que, si Mme D, Mme E et M. C ont été mis en examen le 1^{er} juin 2007, ils ont bénéficié d'un non-lieu ordonné par la chambre de l'instruction le 25 janvier 2011 ; que pour M. A, mis en examen le 20 décembre 2007, la chambre de l'instruction a prononcé un non-lieu le 1^{er} juin 2010 ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure qu'après les mises en examen, Mme X a délivré quatre commissions rogatoires, entre les 4 juin et le 11 juillet 2007, puis une nouvelle, le 14 février 2009 ; qu'un retour partiel de cette dernière commission rogatoire a eu lieu le 17 juin 2009 et un autre le 3 août 2009 ;

Attendu que l'examen de la procédure d'information judiciaire révèle, chez Mme X, une absence de diligence à compter du 3 août 2009 ;

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 au titre de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retards injustifiés ;

Attendu que le cabinet de Mme X comportait 125 dossiers dont 36 communiqués au parquet au 31 décembre 2009 et 114 dossiers dont 45 communiqués au parquet au 31 juillet 2009, à un niveau inférieur à la moyenne générale des cabinets d'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, mais supérieur à la moyenne nationale ; que, selon Mme N, première vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxxx, le cabinet de Mme X était moins chargé que la moyenne des cabinets xxxxx, afin de tenir compte des dossiers du Rwanda ;

Attendu en effet que Mme X a indiqué, que saisie avec Mme I des dossiers relatifs au génocide au Rwanda, elles avaient décidé en 2008 et 2009, de mettre l'accent sur ces dossiers dans un contexte international et médiatique exigeant ;

Attendu que selon Mme N, « compte tenu de l'instruction des dossiers du Rwanda, la charge de travail a peut-être causé un problème d'organisation interne au cabinet. La spécificité de ces dossiers rendait difficile de les instruire en même temps que les autres procédures » ;

11

Attendu sur ce point, qu'il résulte de l'enquête effectuée, que le président du tribunal de grande instance de xxxxx a été informé le 9 novembre 2009 de la surcharge d'activité résultant de la conduite d'informations judiciaires dans des procédures de crimes contre l'humanité ; que, dans un courrier conjoint de Mme X et de Mme I, est souligné le fait que « la masse des documents à analyser et la quantité des données et informations à assimiler pour pouvoir instruire dans des conditions raisonnables la dizaine d'informations judiciaires concernant des faits survenus à l'international dans un contexte historique, est considérable » et que, « dans l'attente de la création annoncée d'un pôle spécialisé « génocide et crimes contre l'humanité » et afin de pas pénaliser davantage l'organisation de nos cabinets de service général, nous vous prions de bien vouloir envisager de nous alléger des services annexes à notre activité principale (présidences d'audiences et assises) » ;

Attendu qu'en réponse à cette lettre, le président du tribunal écrivait le 2 décembre 2009 que « les moyens nécessaires au fonctionnement des audiences pénales ne permettent pas de répondre favorablement à votre demande de dispense des services annexes » ; qu'il apparaît que les allègements obtenus ont commencé seulement début 2011, le pôle crimes contre l'humanité ayant été en outre créé en janvier 2012 avec trois juges d'instruction dédiés et des assistants spécialisés ;

Attendu en outre que Mme X a expliqué avoir eu le sentiment d'être inondée de demandes, de pièces, de mémoires par l'avocat des plaignants dans des conditions ne lui permettant pas de les traiter dans des délais satisfaisants ; que l'enquête disciplinaire a montré que quarante et une demandes d'actes avaient été présentées, dont onze entre le 13 mars et le 18 juin 2008 et treize le 16 novembre 2009 ;

Attendu en définitive que l'inaction constatée de Mme X n'a porté que sur une procédure isolée et doit être appréciée au regard de l'ensemble de ces circonstances ;

Attendu que la charge particulièrement importante du cabinet de Mme X liée aux procédures concernant le Rwanda, de même que l'absence de prise en compte significative par sa hiérarchie de cette situation, ne permettent pas de considérer le manque de diligence de Mme X dans une procédure d'information judiciaire isolée, pour regrettable qu'il soit, comme constitutif d'une faute disciplinaire ;

Attendu ainsi qu'un comportement fautif de nature à justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire n'est pas caractérisé à l'encontre de Mme X ;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de M. Loïc Chauly, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 19 février 2014 pour les débats et le 20 mars 2014, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Rejette la demande d'irrecevabilité de la plainte déposée par M. B ;

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 xxxxx,

Le secrétaire général du Conseil
supérieur de la magistrature



Peimane Ghaleh-Marzban

Le Président du Conseil supérieur
de la magistrature statuant comme
conseil de discipline
des magistrats du siège



Vincent Lamanda

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

27 Mars 2014

Mme X

FRAPPEE DE POURVOI

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 26 février 2014 à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le premier président de la cour d'appel de xxxxx à l'encontre de Mme X, vice-présidente chargée de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, sous la présidence de 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. Christophe Ricour,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Jean Tritel,
M. Loïc Chauly,
M. Luc Fontaine,
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 le rapport en date du 9 mai 2012 du premier président de la cour d'appel de xxxxx et ses pièces annexées, saisissant la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du siège ;

Vu l'ordonnance du 23 mai 2012 du président de la formation désignant Mme Emmanuelle Perreux en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport déposé le 8 janvier 2014 par Mme Emmanuelle Perreux, dont Mme X a reçu copie ;

Vu les conclusions de nullité avant toute défense au fond reçues au Conseil le 25 février 2014 et les conclusions au fond 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 et ses conseils, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'à l'ouverture de la séance, Mme X, assistée de Maître A et Maître B, avocats à la Cour et Mme C, premier juge d'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, ont développé des conclusions de nullité avant toute défense au fond ; qu'après avoir entendu Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Claire Alain-Foydy et M. Vincent Aldeano-Gallimard, magistrats à cette direction, Mme X, assistée de ses conseils ayant eu la parole en dernier, le Conseil, après en avoir délibéré, a décidé de joindre les demandes au fond ;

Attendu qu'à la reprise de l'audience, après audition de Mme Delnaud et lecture du rapport par le secrétaire général du Conseil en l'absence de Mme Perreux, empêchée, le Conseil a procédé à l'audition de Maître D, Maître E, avocats à la Cour, et de Mme F ; que le Président de la formation a donné lecture d'une lettre adressée par Maître G, de même que les conseils de Mme X d'attestations au soutien de sa défense ; qu'après avoir entendu Mme X en ses explications et moyens, Mme la sous-directrice des ressources humaines de la magistrature en ses observations qui a indiqué n'y avoir lieu à prononcer de sanction, Mme C en ses observations, Maître B et Maître A en leur plaidoirie, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

- Sur la procédure

Attendu que les conclusions avant toute défense au fond tendent à :

- l'annulation de l'acte de saisine, de la désignation du rapporteur et de tous les actes subséquents ;
- l'annulation du rapport rédigé par le rapporteur et de tous les actes subséquents ;

**** Sur la demande d'annulation de l'acte de saisine, de la désignation du rapporteur et de tous les actes subséquents***

Attendu que les conseils de Mme X arguent, à l'appui de la demande d'annulation de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par le premier président de la cour d'appel de xxxxx et de tous les actes subséquents, de la violation des dispositions de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, aux motifs de l'imprécision de l'acte de saisine, du non-respect du principe de la contradiction, d'une part, en l'absence d'audition de Mme X préalablement à la saisine de la juridiction disciplinaire par le premier président de la cour d'appel de xxxxx et, d'autre part, en la notification des évaluations de Mme X pour les seuls besoins de la cause, en mai 2012 pour celles de 2005 à 2007 et en septembre 2013 pour celles de 2010 et 2011, et de l'absence de transmission au Conseil par le premier président de la cour d'appel de xxxxx à l'appui de la saisine d'une « étude contradictoire suffisamment établie démontrant la particulière longueur des délais de traitements des procédures du cabinet d'instruction tenu par Madame X par rapport aux autres services du tribunal de grande instance de xxxxx » ;

Attendu qu'en application de l'article 50-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, « le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel » ;

Attendu que l'acte par lequel le premier président de la cour d'appel de xxxxx a saisi la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente en matière de discipline des magistrats du siège de faits imputables à Mme X n'est qu'un élément de la procédure qui permet au Conseil supérieur de la magistrature, après avoir examiné la réalité des griefs formulés à l'encontre d'un magistrat, de prononcer éventuellement une sanction à l'égard du magistrat en cause ; que l'acte de saisine ne peut dès lors, par lui-même, faire l'objet d'une demande de nullité ;

Attendu en outre que si le premier président de la cour d'appel de xxxxx n'a pas directement procédé à l'audition de Mme X, il résulte des pièces de la procédure qu'à la suite d'une lettre en date du 30 mars 2012 du premier président de la cour d'appel de xxxxx à la présidente du tribunal de grande instance de xxxxx, transmettant un rapport du 15 mars 2012 du président de la chambre de l'instruction concernant le fonctionnement du cabinet de Mme X, celle-ci a été reçue, le 12 avril 2012, par Mme H, premier vice-président chargé du service pénal au tribunal de

grande instance de xxxxx, afin de recueillir ses observations sur le fonctionnement de son cabinet ;

Attendu qu'à cette occasion, Mme X était accompagnée, à sa demande, de Mme I, vice-président chargé de l'instruction, en qualité de représentant syndical ; qu'en outre, Mme X a remis le même jour des observations écrites sur le rapport du président de la chambre de l'instruction qu'elle a indiqué avoir eu en sa possession depuis le 20 mars 2012 ;

Attendu que les prescriptions de l'article 50-2 de l'ordonnance statutaire n'imposaient pas que le premier président de la cour d'appel de xxxxx procède à l'audition du magistrat objet de la saisine ; qu'il apparaît, en tout état de cause, qu'en l'espèce, Mme X a eu la possibilité, préalablement à la saisine du Conseil, de formuler toutes les observations utiles, tant écrites qu'orales sur les éléments relevés par le président de la chambre de l'instruction portant sur le fonctionnement de son cabinet d'instruction ;

Attendu enfin que l'article 42 du décret du 9 mars 1994 qui dispose que « l'autorité qui saisit le conseil supérieur de faits motivant une poursuite disciplinaire adresse au président de la formation concernée tous les documents fondant cette poursuite », n'imposait pas au premier président de la cour d'appel de xxxxx, au regard de la nature juridique de l'acte de saisine du Conseil, de transmettre, ainsi que le soutiennent les conseils de Mme X, une étude contradictoire sur la situation du cabinet d'instruction de Mme X ; qu'il y a lieu de relever qu'en l'espèce, le premier président de la cour d'appel a notamment joint à l'acte de saisine le rapport du 15 mars 2012 du président de la chambre de l'instruction, les observations écrites de Mme X, de même que le rapport de Mme H du 16 avril 2012 faisant état des observations orales de Mme X ;

Attendu, en tout état de cause, qu'au cours de l'enquête et avant l'audience, Mme X a eu communication de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur ; qu'elle a eu la possibilité, assistée de ses conseils, de s'exprimer au cours de l'audience et de développer tous moyens utiles à l'appui de sa défense, en ayant la parole en dernier ;

Attendu qu'ainsi, Mme X, assistée de ses conseils, a eu la possibilité de discuter contradictoirement les éléments contenus dans la saisine du Conseil supérieur de la magistrature ;

Attendu qu'il y a lieu de rejeter la demande d'annulation de l'acte de saisine et partant, de la demande d'annulation de la désignation du rapporteur, Mme Emmanuelle Perreux ayant été régulièrement désignée par le Président de la formation du Conseil le 23 mai 2012, en application de l'article 51 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

"Sur la demande d'annulation du rapport rédigé par le rapporteur et de tous les actes subséquents

Attendu que les conseils de Mme X, au soutien de la demande d'annulation du rapport rédigé par le rapporteur, exposent d'une part que Mme Perreux « a choisi M. Bartholin, président de la Chambre de l'instruction de xxxxx pour assister le délégataire principal désigné, M. Gilles Straehli, dans la mission d'examen du cabinet de Mme X » et qu'« il s'agit donc d'un magistrat placé sous l'autorité directe du Premier président de la Cour d'appel à l'origine de la poursuite » ; qu'au regard du lien de subordination existant, tenant notamment au pouvoir d'évaluation, de fixation du taux de prime modulable ou d'attribution de congés, cette désignation porterait atteinte à l'impartialité objective de la juridiction ; qu'ils font valoir, d'autre part, que la désignation de M. Gilles Straehli, conseiller à la Cour de cassation, placé sous l'autorité directe du Premier président de la Cour de cassation, président du Conseil supérieur de la magistrature, dont la mission, selon les requérants, aurait été « d'apporter des faits susceptibles de fonder la réalité des actes de saisine » porterait atteinte, de la même manière, au principe d'impartialité objective ; que le fait, pour le Premier président de la cour d'appel de xxxxx, auteur de la saisine, d'avoir été installé en qualité de président de chambre à la Cour de cassation serait de nature également, à créer une apparence de subordination portant atteinte au principe d'impartialité objective ; qu'en outre, les conseils de Mme X soutiennent que la désignation de M. Straehli, puis de M. Bartholin, ne consisteraient pas en la désignation d'un expert au sens de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, mais « en une véritable délégation des pouvoirs du rapporteur » ; qu'en dernier lieu, selon les conseils de Mme X, le versement par l'autorité de poursuite de pièces couvertes par le secret de l'instruction serait « contraire aux dispositions du code de procédure pénale et aux dispositions du statut de la magistrature qui protègent le magistrat contre la violation du serment qu'il a prêté » ;

Attendu qu'en application de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, « au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes d'investigation et peut procéder à la désignation d'un expert » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que le 24 octobre 2012, Mme Emmanuelle Perreux, rapporteur, a désigné M. Straehli, conseiller à la chambre criminelle aux fins notamment de :

- « se faire communiquer le relevé intégral des actes d'instruction effectués dans les dossiers dont le cabinet de Mme X est ou a été saisi et notamment par consultation des bases de données informatiques. A cette fin, le délégataire aura accès au cabinet d'instruction et pourra accéder, dans le respect des dispositions du code de procédure pénale, aux dossiers physiques. Pour effectuer le contrôle du cabinet d'instruction, le délégataire sera assisté d'un président de chambre de l'instruction à la cour d'appel de xxxxx, M. Jean-Claude Bartholin, désigné par ordonnance séparée, qui sera garant du bon déroulement des opérations (...) »
- « se faire communiquer par la présidence du tribunal de grande instance de xxxxx le rapport de Mme J, vice-présidente chargée de l'instruction au

tribunal de grande instance de xxxxx relatif aux méthodes d'évaluation de la charge de travail des magistrats instructeurs spécialisés en matière économique et financière et déposé en septembre 2012 »

- « se faire communiquer par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx les notices semestrielles ;
- « après exploitation des données recueillies », procéder « à l'audition de Mme X afin de recueillir ses observations sur les divers éléments ainsi rassemblés et sur les diligences effectuées dans les dossiers dont elle a eu la charge » ; après la communication d'un pré-rapport, « d'entendre Mme X par procès-verbal et de la convoquer par la voie hiérarchique ainsi que ses différents conseils ;
- (...) »

Attendu, en premier lieu, que la nature de la mission confiée à M. Gilles Straehli a porté sur le contrôle du fonctionnement du cabinet d'instruction de Mme X et sur le contrôle des dossiers physiques et l'accès à la base de données informatiques ;

Attendu que la nature de cette mission résulte tant des termes de l'ordonnance de désignation de M. Straehli, des procès-verbaux de transport réalisés le 4 décembre 2012, le 15 janvier 2013 et le 29 janvier 2013 que des termes du pré-rapport en date du 27 février 2013 aux termes desquels M. Straehli indique que « conformément à la mission reçue, telle que nous l'avons comprise, nous nous sommes abstenus de porter la moindre appréciation sur la pertinence ou la qualité des actes effectués par le juge d'instruction ou la stratégie qu'il a suivie dans telle ou telle information » et « ainsi qu'elle se présente, et dans les limites fixées, l'étude qui suit se veut une traduction exhaustive et aussi fidèle que possible de l'activité du cabinet d'instruction de Mme X. La présentation suit l'enregistrement, au fur et à mesure, des informations confiées à ce magistrat » ;

Attendu en conséquence que la mission confiée à M. Straehli, portant sur le contrôle du cabinet de Mme X, s'analyse en une assistance technique qui s'est exercée sous le contrôle constant du rapporteur, portant sur le cabinet d'instruction de Mme X ; qu'à cet égard, Mme Perreux avait indiqué à Mme X, dans une lettre adressée le 29 novembre 2012 que les « commissions rogatoires s'exécutent sous (son) contrôle constant » ; qu'il résulte enfin des pièces de la procédure que M. Straehli a informé le rapporteur de la conduite de sa mission ;

Attendu en outre que l'audition de Mme X, réalisée le 10 avril 2013 par M. Straehli, ne procède pas d'une analyse des griefs articulés dans la saisine du Conseil, mais s'est bornée à recueillir, selon les termes de l'ordonnance de Mme Perreux, ses « observations sur les différents éléments résultant des diligences que (M. Straehli) a effectuées » ; que M. Straehli a précisé, lors de cette audition, que c'était « l'objet de la présente audition, à la suite de laquelle (il) établit(a) (s)on rapport définitif, en complément du rapport provisoire (...) communiqué » ;

7

Attendu que le concours de M. Straehli, assistant Mme Perreux au cours de l'enquête, ne procède pas d'une délégation par Mme Perreux de ses pouvoirs, aux fins, selon les conseils de Mme X, d'apporter des faits susceptibles de fonder la réalité de l'acte de saisine, mais a constitué une contribution de nature technique ;

Attendu que l'exécution de cette mesure d'expertise a, en outre, pleinement respecté le principe de la contradiction et les droits de la défense ; qu'en effet, au regard notamment de l'audition de Mme X par M. Straehli, Mme Perreux avait précisé que cette audition devait intervenir après la communication du pré-rapport portant sur le cabinet de Mme X, et que, préalablement à cette audition, il y avait lieu de mettre l'intégralité de la procédure à la disposition de Mme X et à celle de ses conseils ;

Attendu en deuxième lieu, que le premier président de la Cour de cassation ne dispose d'aucun pouvoir disciplinaire ni d'évaluation à l'endroit de M. Straehli, conseiller à la Cour de cassation, qui n'est pas membre du Conseil statuant en matière disciplinaire ; qu'en conséquence, et après en avoir délibéré sur ce point sans la participation du premier président de la Cour de cassation, président de la formation, le Conseil estime que la désignation de M. Straehli par le rapporteur n'a pas porté atteinte au principe d'impartialité de la formation disciplinaire ;

Attendu enfin que le moyen tiré de ce que le premier président de la cour d'appel de xxxxx a été nommé et installé en qualité de président de chambre à la Cour de cassation pour exercer les fonctions à la cour d'appel, n'est pas davantage opérant, le premier président de la cour d'appel de xxxxx n'exerçant aucune mission au sein de la Cour de cassation ;

Attendu, en troisième lieu, que Mme Perreux a désigné M. Jean-Claude Bartholin avec pour mission de « s'assurer du bon déroulement » de l'opération de contrôle des dossiers physiques par M. Straehli et « de veiller au respect des dispositions légales, notamment au regard du secret de l'instruction » ; que, d'une part, M. Jean-Claude Bartholin n'a exercé aucun rôle actif au titre de la mission confiée à M. Straehli, ainsi que l'établissent l'ordonnance de désignation et la lettre adressée par M. Bartholin au rapporteur en date du 18 février 2013, dans laquelle il précise avoir « veillé au respect des dispositions légales au regard notamment du secret de l'instruction » ; que, d'autre part, seul M. Bartholin, en sa qualité de président de la chambre de l'instruction, pouvait, de par ses fonctions, et en application de l'article 220 du code de procédure pénale, se voir confier cette mission ; que M. Bartholin, en sa qualité d'observateur, n'a participé à la rédaction d'aucun acte, se bornant à parapher les procès-verbaux de transport ; que la désignation de M. Bartholin ne contrevient pas davantage au principe d'impartialité ;

Attendu, enfin, qu'au regard du secret de l'instruction invoqué par Mme X, elle a eu la possibilité de s'exprimer pleinement au cours de l'audience, le Président de la formation ayant informé que l'accès de la salle d'audience pourrait être interdit au public, à la demande de Mme X, si elle estimait devoir, pour les besoins de sa défense, aborder des éléments de dossiers d'information judiciaire couverts par le secret de l'instruction ; que Mme X n'a pas demandé à user de cette faculté ; qu'en

outre, l'expertise réalisée par M. Straehli n'a pas porté sur le fond des procédures mais sur l'examen formel des dossiers d'information sans référence ni au contenu des actes réalisés ni aux qualités des mis en cause ou des parties civiles ;

Attendu en conséquence qu'il y a lieu de rejeter la demande d'annulation du rapport établi par le rapporteur, de même que de tous les actes subséquents ;

Sur le fond

Attendu qu'il est reproché à Mme X des insuffisances professionnelles en relation avec la gestion de son cabinet d'instruction ; que, selon le premier président de la cour d'appel de xxxxx, dans sa saisine du 9 mai 2012, Mme X, « en dépit de la diminution significative du nombre d'ouvertures au cours des années passées et des efforts entrepris pour résorber les difficultés périodiquement constatées depuis sa réinstallation dans les fonctions de magistrat instructeur le 30 septembre 2005, est dans l'incapacité de gérer efficacement un cabinet d'instruction » et que « sa situation personnelle difficile, liée à la charge d'un enfant handicapé, explique les démarches renouvelées pour lui permettre d'assainir la situation », mais qu'« elle n'est pas parvenue à atteindre cet objectif alors que sa charge de travail était amplement amoindrie et qu'il est impossible d'envisager de la sournetter au rythme de saisine de ses collègues chargés d'un contentieux similaire sans compromettre le traitement de l'ensemble des dossiers de son cabinet » ;

Attendu qu'un premier rapport du 21 mai 2008, établi par Mme K, présidente de la chambre de l'instruction, élaboré à la suite du contrôle du cabinet de Mme X effectué les 12 novembre 2007 et 20 mai 2008 a fait état de procédures pour lesquelles aucun acte n'avait été réalisé depuis la reprise du cabinet par Mme X en octobre 2005 ou depuis le réquisitoire introductif ;

Attendu qu'un deuxième rapport du 22 mars 2011 de M. L, président de la chambre de l'instruction, faisant suite à la visite du cabinet de Mme X le 22 février 2011 et se référant à l'examen des notices pour la période du 1^{er} avril 2010 au 30 septembre 2010, faisait état de 12 dossiers, sur 44 dossiers actifs en stock, dans lesquels aucun acte n'avait été effectué depuis plus de 6 mois, de 2 dossiers en état d'être réglés depuis près de 8 mois et d'un dossier pour lequel aucun acte n'avait été effectué depuis la reprise du cabinet en octobre 2005 ; que si, au jour de la visite, les statistiques 2010 étaient meilleures puisque sur 17 ouvertures, 16 dossiers avaient été sortis avec un stock actif de 40, il apparaissait que sur les 12 dossiers en souffrance, la situation n'avait pas sensiblement évolué, 18 dossiers au total ne faisant pas l'objet d'un traitement suffisant ;

Attendu qu'un troisième rapport du 15 mars 2012, établi par M. L, faisant suite à l'examen des notices de l'année 2011 et à une visite du cabinet du 14 février 2012, relevait un stock au 31 décembre 2011 en baisse par rapport à 2010 avec 31 dossiers actifs ; que toutefois, il faisait état d'un dossier ouvert en juin 1992 et repris par Mme X en octobre 2005 pour lequel aucune mise en examen n'était intervenue et qui posait la question du délai raisonnable, qualifiant ce dossier de « sinistre

judiciaire majeur », et d'un dossier où, à défaut d'acte accompli entre octobre 2006 et octobre 2009, la prescription de l'action publique était acquise ;

Attendu en outre que la mission d'expertise réalisée par M. Straehli a montré, sur la base des notices semestrielles à partir du mois de mars 2010 que sur 95 dossiers d'information étudiés, 45 faisaient l'objet d'observations, de la part de l'expert, quant au délai de plus de 6 mois écoulés entre deux actes d'instruction, 32 de ces dossiers connaissent un délai entre deux actes d'au moins un an, sans que la complexité du dossier et le nombre de personnes concernées puissent constituer un facteur d'explication ;

Attendu que ces retards doivent être rapportés au nombre de saisines du cabinet de Mme X ;

Attendu qu'il résulte des auditions de M. M et de Mme H, ayant exercé les fonctions de premier vice-président en charge du service pénal, que Mme X avait bénéficié, dans la durée, de leur soutien caractérisé par un nombre de saisines inférieur à celui de ses collègues travaillant comme elle au service de la délinquance astucieuse ;

Attendu que Mme X a formellement contesté avoir été saisie de dossiers plus faciles que ses collègues et de même, d'avoir bénéficié de moins de saisines, expliquant que son cabinet, qui subissait une situation anormale avec 66 dossiers actifs en 2005, avait vu sa situation s'aggraver avec 47 nouveaux dossiers en 2006 ;

Attendu toutefois, que Mme N, présidente du tribunal de grande instance de xxxxx, a confirmé au rapporteur que « l'allègement s'est concrétisé par une diminution du nombre de saisines mais également par des saisines dans des dossiers plus simples », précisant avoir donné des instructions en ce sens à Mme H ; que, selon Mme N, Mme X « a notamment été saisie de constitutions de parties civiles qui pour beaucoup donnent lieu à des réquisitions de non-informer ou de non-lieu et qui demandent donc un moindre investissement » ; qu'enfin, selon Mme N, Mme X, contrairement à ses collègues, ne participait pas au service des assises, qui constitue une charge importante pour les juges d'instruction ;

Attendu que les constatations réalisées par M. Straehli montrent que si le cabinet de Mme X avait reçu 47 nouveaux dossiers en 2006, ce nombre était passé à 21 en 2007, 13 en 2008, 20 en 2009, 17 en 2010 et 16 en 2011 ; que Mme H a précisé avoir « poursuivi la politique de désignations initiée par M. M. Ainsi, pour toute l'année 2012, 11 dossiers lui ont été confiés contre 16 en 2011 et 17 en 2010 » ;

Attendu enfin qu'il résulte de l'audition de Mme N que si la situation du cabinet de Mme X s'était sensiblement améliorée en 2010 et 2011, notamment au regard des dossiers de plus de deux ans, une nouvelle aggravation de la situation devait être déplorée en 2013, puisqu'à la date d'avril 2013, le cabinet de Mme X comportait 52 dossiers dont 37 de plus de deux ans soit 71 % ; qu'un rapport du 14 juin 2013 de Mme O, présidente de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx, faisait état de dossiers d'instruction en souffrance au cabinet de Mme X, s'agissant notamment de 10 dossiers réglés par le parquet depuis de nombreux mois, en

attente de l'ordonnance de règlement du juge d'instruction mettant fin à l'information ;

Attendu que, sur le rapport établi par Mme O, Mme X a reconnu que certaines ordonnances de règlement avaient tardé, expliquant cette situation par le fait qu'elle se trouvait en 2013 en situation personnelle difficile ;

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 au titre de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retards injustifiés ;

Attendu que Mme X a fait l'objet d'observations et de mise en garde sur la gestion de son cabinet ; qu'ainsi, Mme K a notamment indiqué avoir eu un premier entretien avec Mme X le 12 novembre 2007, à l'issue d'une réunion organisée au pôle financier avec les juges d'instruction ; qu'elle explique n'avoir fait, « à l'occasion de ce premier entretien, que des observations orales basées sur ses notices » et que « Mme X s'était montrée virulente voire agressive pour contester les observations et mettre en avant, dès le départ, ses difficultés personnelles dues à un divorce difficile et à la prise en charge d'un fils adolescent handicapé » ; qu'il résulte d'un rapport du 28 avril 2011 du président du tribunal de grande instance de xxxxx au premier président de la cour d'appel de xxxxx que « Mme X à laquelle j'ai rappelé ses obligations, a pris l'engagement d'apurer la situation de son cabinet avant la fin du second trimestre 2011, étant observé que depuis mars 2011, Madame H, premier vice-président en charge du service pénal, suit très précisément l'évolution du cabinet de ce magistrat » ; que, dans un rapport du 22 mars 2011, M. L., président de la chambre de l'instruction, indiquait qu'« il me semble que Mme X n'a pas été en mesure d'assurer la gestion globale de son cabinet de façon acceptable malgré des mises en garde (par les présidents de chambre de l'instruction) et également l'aide qui lui a été apportée par le président de la juridiction » ;

Attendu qu'en dépit de mesures d'allègement de son service et de ces observations ou mises en garde, le cabinet d'instruction dont a la charge Mme X a connu des retards chroniques et récurrents, entraînant notamment, pour une procédure d'information judiciaire, la prescription de l'action publique ; que malgré une amélioration en 2010 et 2011, la situation s'est de nouveau aggravée en 2013, alors même qu'avait été engagée une procédure disciplinaire ;

11

Attendu que la réalité du grief est établie ; qu'il caractérise un manquement au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir d'accomplir sa mission avec diligence ;

Attendu qu'il y a lieu, pour le prononcé de la sanction, de tenir compte de ce que la qualité du travail de Mme X n'a jamais été mise en cause et du fait qu'elle vit une situation personnelle difficile liée à la charge d'un enfant handicapé ;

Attendu en conséquence qu'il y a lieu de prononcer à l'encontre de Mme X, la sanction de blâme avec inscription au dossier.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos ;

Statuant en audience publique le 26 février 2014 pour les débats et le 27 mars 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Rejette l'ensemble des moyens tendant à la nullité des actes de la procédure engagée, le premier président de la Cour de cassation, président de la formation, n'ayant pas participé à la délibération sur le moyen tiré de la désignation de M. Straehli par le rapporteur ;

Prononce à l'encontre de Mme X la sanction de blâme avec inscription au dossier, prévue à l'article 45 1° de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx.

Le secrétaire général du Conseil
supérieur de la magistrature

Peimane Ghaleh-Marzban

Le Président du Conseil supérieur
de la magistrature statuant comme
conseil de discipline
des magistrats du siège

Vincent Lamanda

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

30 avril 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 9 avril 2014 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 à l'encontre de M. X, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, chargé du service du tribunal d'instance de xxxxx, sous la présidence de 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. Daniel Ludet,
M. Jean Trolet,
M. Loïc Chauty,
M. Laurent Bedouet,
Mme Emmanuelle Perreux,
Mme Catherine Vandier,
M. Luc Fontaine, rapporteur, présent aux débats, 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 l'article 65 de la Constitution

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 4 juillet 2013, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, chargé du service du tribunal d'instance de ladite ville, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 10 juillet 2013 du président de la formation désignant M. Luc Fontaine en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M.X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de ses conseils ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé le 14 janvier 2014 par M. Luc Fontaine, dont M. X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 5 février 2014 à M. X et sa notification à l'intéressé le 13 février 2014 ;

Vu les convocations adressées le 5 février 2014 à Madame A, avocate au barreau du xxxxx et à M. B, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx ;

Vu le rappel, par Monsieur le Président de la formation, 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 de la séance, après audition de Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction et lecture de son rapport par M. Luc Fontaine, M. X, assisté de Mme A, avocate au barreau du xxxxx, et de M. B, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, a développé ses explications et moyens de défense ; qu'après avoir entendu Mme la sous-directrice des services judiciaires qui a demandé le prononcé d'une mesure de déplacement d'office, M. B en ses observations et Maître A en sa plaidoirie, M. X a eu la parole en dernier ;

Attendu qu'aux termes de la saisine du garde des sceaux du 4 juillet 2013, il est reproché à M. X, le 21 novembre 2012 :

1° d'avoir échangé publiquement des messages, par le biais du réseau social Twitter, lors d'une audience de la cour d'assises des xxxxx où il occupait la fonction d'assesseur, avec M. C, avocat général de cette même cour, alors que ni l'arrêt criminel, ni l'arrêt civil n'avaient été rendus, messages ensuite largement publiés par la presse et d'avoir, en donnant une publicité au lien et à la connivence qu'il entretenait avec un autre des protagonistes du procès pénal en cours, manqué à son devoir d'impartialité et porté ainsi atteinte à la confiance que les justiciables doivent pouvoir accorder aux décisions de justice ;

2° d'avoir échangé, toujours dans les mêmes conditions, des messages qui évoquaient entre autres le meurtre de la présidente de la cour d'assises et de la directrice de greffe et qui critiquaient le déroulement de l'audience et, ce faisant, manqué à son obligation de dignité mais également à son devoir de délicatesse à l'égard des personnes visées dans ces messages ;

3° d'avoir échangé, toujours dans les mêmes conditions, des messages sur Twitter alors même qu'il en était un utilisateur régulier et averti depuis plusieurs années, disposant d'une large audience, et en connaissant la publicité donnée à ces messages, manqué, à ses devoirs de discrétion, prudence et réserve ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure disciplinaire que, le 26 novembre 2012, un journaliste du quotidien E remettait au président du tribunal de grande instance de xxxxx cinq pages comprenant dix-huit messages échangés sur le réseau social Twitter le 21 novembre 2012, principalement entre deux personnes utilisant les pseudonymes « Bip_ed » et « Proc_Gascogne ».

Attendu qu'il s'avérait que ces pseudonymes étaient utilisés respectivement par M. X, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, chargé du service du tribunal d'instance de cette ville, et M. C, vice-procureur de la République près ledit tribunal, et qu'à cette date, ces magistrats participaient à l'audience de la cour d'assises des xxxxx, qui donnait lieu à un arrêt du 23 novembre 2013 déclarant l'accusé coupable et le condamnant à la peine de dix années de réclusion criminelle.

Attendu qu'à la suite de ces échanges, l'édition papier du 28 novembre 2012 du journal E a publié « en Une » un article sur ce comportement intitulé : « Les magistrats tweetaient aux assises. L'avocat général et un juge assesseur échangeaient des commentaires acides en pleine audience sur le réseau social Twitter. Une enquête est ouverte » ; que le même jour, l'édition numérique de ce quotidien titrait « xxxxx : les magistrats tweetent et dérapent pendant un procès d'assises » ; que cette information était largement relayée par les médias locaux et nationaux ;

Attendu que les investigations effectuées par l'inspection générale des services judiciaires permettaient d'établir que sur l'ensemble des messages échangés le 21 novembre 2012, M. X, utilisateur du pseudonyme « @Bip_Ed » sur son compte Twitter était l'auteur de quatre messages ;

Attendu, en premier lieu, qu'était établi l'échange de six premiers « tweets » entre M. X et M. C avant 14h07, antérieurs à la reprise de l'audience d'assises à 14h40, trois de ces messages ayant été envoyés par M. X selon le déroulement suivant :

Expéditeur	Texte
@Bip_Ed	Question de jurisprudence : un assesseur exaspéré qui étrangle sa présidente en pleine audience, ça vaut combien ?
@Proc_Gascogne	Je serai témoin de moralité
@Bip_Ed	Pour menacer la victime ?
@Proc_Gascogne	Si elle est morte, ce sera plus dur de la menacer...
@Bip_Ed	Je te renvoie l'ascenseur en cas de meurtre de la directrice de greffe
@Proc_Gascogne	La circonstance de réunion risque en outre d'être retenue...
@Lagaufrètte0	Voilà c'est pour ça que je ne veux pas être GEC : trop dangereux

Attendu, en deuxième lieu, que les quatre « tweets » suivants ont été adressés pendant l'audience, durant les heures d'audition de témoins, soit entre 14h40 et 17h10, selon l'enchaînement suivant et sans que M. X ait été l'auteur d'un de ces messages :

Expéditeur	Texte
@...	@Proc_Gascogne C'est quand même limite de tweeter pendant l'audience, non ?
@Proc_Gascogne	Pourquoi ?
@...	Donne l'impression qu'on ne s'intéresse pas trop à ce qui se passe, du moins je trouve
@Proc_Gascogne	Si ça se voit je suis d'accord

Attendu, en troisième lieu, que les quatre « tweets » suivants ont été échangés avant 17h23, lors de l'audition d'un témoin, sans que M. X en ait été l'auteur :

Expéditeur	Texte
@Proc_Gascogne	Bon ça y est, j'ai fait pleurer le témoin...
@Proc_Gascogne	On a le droit de gifler un témoin ?
@eBlacksheep	@Proc_Gascogne Non, mais pour la sodomie, ça peut s'arranger
@Proc_Gascogne	T'es un GRAND malade...

Attendu, en dernier lieu, qu'il apparaissait que les trois derniers « tweets » identifiés étaient transmis à partir de 18h49, entre l'audition de deux témoins et concomitamment à la lecture de pièces de procédures ; qu'une interrogation subsistait toutefois, selon l'inspection générale des services judiciaires, sur l'heure du dernier « tweet », posté par M. X (@Bjp_Ed) ; que les investigations diligentées ne permettaient pas d'établir que M. X avait adressé ce dernier message durant l'audience ;

6

Expéditeur	Texte
@Proc_Gascogne	Lecture in extenso des auditions des témoins de personnalité. Mourir (je crois d'ailleurs que @Bip_Ed s'en est allé)
@_Doudette	@Proc_Gascogne @Bip_Ed concentrez vous ! Le prévenu vous en sera reconnaissant
@Bip_Ed	Je n'ai plus écouté à partir des deux dernières heures

Attendu que, si l'utilisateur du compte « twitter » @... était un magistrat, conseiller référendaire à la Cour de cassation, l'enquête de l'Inspection générale des services judiciaires n'a pas permis d'identifier les autres utilisateurs des comptes « twitter » : @lagaufrette0, @eBlacksheep et @_Doudette.

Attendu que M. X a reconnu avoir été l'auteur des quatre messages précités ; qu'il a précisé que les trois premiers avaient été adressés durant une suspension d'audience, qu'ils constituaient une « sorte de dérivatif pour exprimer quelque chose », « n'ayant rien à reprocher de particulier à la présidente de la cour d'assises et à la directrice de greffe » ;

Attendu que M. X a formellement contesté avoir adressé, pendant l'audience, le dernier message : « je n'ai plus écouté à partir des deux dernières heures » ; qu'il a précisé avoir été probablement chez lui lorsqu'il avait pris connaissance du message de M. C et qu'il y avait répondu ; qu'il a qualifié devant le rapporteur son propre message de « boutade », indiquant à l'audience du Conseil avoir toujours eu « l'attention nécessaire » au cours des débats de la cour d'assises ;

Attendu que M. X a expliqué son comportement « par une tentative d'évacuer le stress », précisant que, lorsqu'il avait des problèmes, il essayait « toujours de (s')en sortir par des traits d'humour » ; qu'il a confirmé avoir eu, sur ce réseau social, 4000 abonnés ou « followers » susceptibles de lire ces messages, tout en justifiant que « ces tweets étaient nécessairement anonymes » ; qu'il reconnaissait toutefois l'imprudence pour un magistrat de « faire part de ses états d'âme sur Twitter » ;

Attendu que M. X a reconnu devant l'Inspection générale des services judiciaires avoir posté d'autres messages les deux jours suivants, mais ne pas avoir le souvenir que ceux-ci étaient en rapport avec l'audience ; que l'enquête n'a pas permis d'établir le contraire ;

Attendu qu'aux termes du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » ;

Attendu que, si le principe de la liberté d'expression bénéficie aux magistrats comme à tout citoyen, son exercice, quel qu'en soit le mode, doit s'accorder pour un magistrat avec le respect de ses devoirs et obligations ;

Attendu que l'usage de réseaux sociaux, y compris sous couvert de pseudonymes, ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité, particulièrement durant le déroulement du procès ; que cet usage est d'autant plus inapproprié que les messages échangés peuvent être lus en temps réel par des personnes extérieures à l'institution judiciaire et qu'ils permettent d'identifier tant leurs auteurs que les circonstances de leur émission ;

Attendu que le contenu des trois premiers messages, évoquant l'étranglement de la présidente de la cour d'assises et le meurtre de la directrice de greffe, constitue un manquement aux devoirs de dignité et de délicatesse ; que l'invocation d'une pratique d'humour sur les réseaux sociaux pour justifier la teneur de ces messages est spécialement inappropriée s'agissant d'une audience, en l'espèce de la cour d'assises ;

Attendu que le quatrième message : « Je n'ai plus écouté à partir des deux dernières heures », qui a donné, a posteriori, l'apparence d'une désinvolture ou d'ennui à l'audience, a gravement porté atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire ;

Attendu, par surcroît, que M. X a manqué à son devoir de neutralité et d'impartialité, en donnant l'apparence d'un lien de connivence avec l'avocat général de la cour d'assises ; qu'il a, ce faisant, porté atteinte à la confiance que les justiciables doivent pouvoir accorder aux décisions de justice, conduisant le ministère public à interjeter appel et imposant ainsi le déroulement d'un nouveau procès avec toutes les conséquences afférentes ;

Attendu que l'utilisation que M. X a faite d'un réseau social, incompatible avec les devoirs et obligations de l'état de magistrat, constitue une faute disciplinaire ;

Attendu qu'afin d'apprécier la sanction qu'il y a lieu de prononcer, le Conseil tient compte de ce qu'il n'est pas établi que M. X ait adressé un message durant l'audience ; qu'il n'est pas davantage démontré qu'il ait eu connaissance des deux messages de mise en garde ; qu'en effet, M. X a expliqué au rapporteur n'avoir reçu que les messages de « @Proc_Gascogne » puisqu'il n'était pas abonné aux comptes twitter des auteurs des alertes ;

Attendu que le Conseil prend aussi en considération les appréciations élogieuses portées sur la manière de servir de M. X, de même que la situation familiale difficile, liée à la santé de son épouse, dont il a fait état ;

8

Attendu en conséquence qu'il y a lieu de prononcer à l'encontre de M. X, la sanction de blâme avec inscription au dossier.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos ;

Statuant en audience publique le 9 avril 2014 pour les débats et le 30 avril 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Prononce à l'encontre de M. X la sanction de blâme avec inscription au dossier, prévue à l'article 45 1° de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

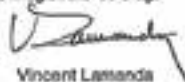
Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx.

Le secrétaire général du Conseil
supérieur de la magistrature



Peimane Ghazieh-Marzban

Le Président du Conseil supérieur
de la magistrature statuant comme
conseil de discipline
des magistrats du siège



Vincent Lamanda

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline des magistrats du siège

9 juillet 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, siégeant comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité déposée par M. X, juge au tribunal de grande instance de xxxx, sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation suppléant le Président de la formation, en présence de :

Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
Mme Chantal Kerbec,
M. Bertrand Mathieu,
M. Christophe Riocour,
M. Frédéric Tibarghien,
M. Jean Tretol,
M. Lolo Chauly,
M. Laurent Bedouet,
Mme Emmanuelle Perreux,
Mme Catherine Vandier,
M. Luc Fontaine, présent aux débats mais qui n'a pas participé au délibéré

Membres du Conseil,

Assistés de M. Peimano 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 ;

2

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date du 20 février 2013, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, actuellement interdit temporairement d'exercice des fonctions ;

Vu l'ordonnance du 1^{er} mars 2013 désignant M. Luc Fontaine en qualité de rapporteur ;

Vu les conclusions déposées le 8 juillet 2014 ;

Attendu qu'après avoir entendu M. X, assisté de Maître A au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité, Mme Valérie Delraud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction, en ses observations tendant au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat, M. X, assisté de Maître A ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

***Sur la question prioritaire de constitutionnalité**

Attendu qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; qu'en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé » ;

Attendu qu'en l'espèce, aux termes des conclusions versées aux débats le 8 juillet 2014, M. X demande que soit adressée la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

« Les articles 43 alinéa premier, 45 alinéa premier et 46 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui respectivement disposent que : « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire », exposent « les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats » et disposent que « si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines », sont-ils contraires aux articles premier, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à l'article 34 de la Constitution, au principe de légalité des délits et des peines, à la présomption d'innocence, au principe de nécessité, au principe de proportionnalité, au principe d'individualisation de la peine, au principe selon lequel nul n'est responsable que de son propre fait, au droit à un procès équitable et aux droits de la défense en tant que droits fondamentaux à caractère constitutionnel résultant de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, ainsi qu'aux principes de clarté et de précision de la loi, de prévisibilité juridique et de sécurité juridique dès lors qu'ils permettent qu'une faute disciplinaire soit prononcée

sans établir le caractère intentionnel de la faute disciplinaire, qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée nonobstant la cause d'atténuation ou d'absence de responsabilité devant résulter de l'altération ou de l'abolition du discernement lors des faits, qu'ils ne définissent pas les éléments constitutifs de la faute disciplinaire, qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée à l'égard des faits qui donnent également lieu à des poursuites pénales sans que ceux-ci aient été préalablement établis par une décision pénale antérieure et définitive, qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée cumulativement avec une sanction pénale sans que cette dernière ait été préalablement prononcée par une décision antérieure définitive, et qu'ils permettent qu'une sanction disciplinaire de révocation soit prononcée cumulativement avec une sanction pénale sans que soit assuré le respect effectif du principe de proportionnalité ?»;

Attendu qu'à l'appui de cette question prioritaire de constitutionnalité, M. X expose que « ces textes permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée sans établir le caractère intentionnel de la faute disciplinaire », que « ces textes permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée nonobstant la cause d'atténuation ou d'absence de responsabilité devant résulter de l'altération ou de l'abolition du discernement lors des faits », que « ces textes ne définissent pas les éléments constitutifs de la faute disciplinaire », que « ces textes permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée à l'égard de faits qui donnent également lieu à des poursuites pénales sans que ceux-ci aient été préalablement établis par une décision pénale antérieure et définitive », que « ces textes permettent qu'une sanction disciplinaire soit prononcée cumulativement avec une sanction pénale sans que cette dernière ait été préalablement prononcée par une décision antérieure définitive », et que « ces textes permettent qu'une sanction disciplinaire de révocation soit prononcée cumulativement avec une sanction pénale sans que soit assuré le respect effectif du principe de proportionnalité ? »;

Sur l'existence d'un écrit distinct et motivé

Attendu que le Conseil constate que les moyens tirés de l'atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ont été présentés dans des conclusions déposées le 8 juillet 2014, dans un écrit distinct et motivé et qu'il est en conséquence recevable.

Sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat

Attendu que l'article 23-2 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 prévoit que la juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat si les conditions suivantes sont remplies :

- La disposition contestée est applicable au litige et à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;
- Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;
- La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

1° Sur l'applicabilité au litige

Attendu que les dispositions critiquées du premier alinéa de l'article 43, du premier alinéa de l'article 45 et l'article 46 sont applicables au litige ;

2° Sur l'absence de déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel des dispositions contestées

- Sur le premier alinéa de l'article 43

Attendu d'une part que le premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 23 décembre 1958 dispose que « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » ;

Attendu que l'article 21 de la loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010 a modifié l'article 43 précité en insérant, notamment, un deuxième alinéa ainsi rédigé : « 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, commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive. »

Attendu que dans sa décision n°2010-611 DC du 19 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a jugé : « Considérant que l'article 21 modifie l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui définit la faute disciplinaire comme « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité » ; que le 1^{er} de cet article 43 précise que « 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 » ; que cette précision est conforme aux exigences constitutionnelles rappelées au considérant 7 de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} mars 2007 susvisée » ; que ce considérant 7 a énoncé « que l'indépendance de l'autorité judiciaire garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puissent engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive » ;

Attendu que les dispositions issues de l'article 21 de la loi organique du 22 juillet 2010 ont expressément été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision ;

- Sur le premier alinéa de l'article 45

Attendu que le premier alinéa de l'article 45 de l'ordonnance précitée du 23 décembre 1958 dispose que « les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : » ;

Attendu que l'article 16 de la loi organique n°2001-639 du 26 juin 2001 a inséré à l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 un alinéa créant au 4° bis de cet article la sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;

Attendu que cette disposition a expressément été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n°2001-445 DC du 19 juin 2001 ;

Attendu que le 3° bis de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, résulte de l'article 15 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007, qui a inséré la sanction d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ;

Attendu que, pour ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur les lois organiques, le Conseil constitutionnel doit être regardé comme s'étant prononcé sur la conformité à la Constitution de chacune des dispositions de la loi organique qui lui est soumise ; que dès lors, sauf changement des circonstances, lequel n'est pas invoqué par M. X, les lois organiques promulguées doivent être regardées, dans leur intégralité, comme conformes à la Constitution, alors même que la décision du Conseil constitutionnel qui les a examinées ne mentionne pas expressément les dispositions critiquées dans ses motifs ;

Attendu que la décision n°2007-551 DC du 1^{er} mars 2007 doit être regardée comme ayant déclaré conforme à la Constitution l'article 15 de la loi organique précitée du 5 mars 2007 ;

- Sur l'article 46

Attendu enfin que l'article 46 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dispose que : *« Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne peut être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues à l'article précédent. »* et que *« Une faute disciplinaire ne peut donner lieu qu'à une seule de ces peines. Toutefois, les sanctions prévues aux 3°, 3° bis, 4°, 4° bis et 5° de l'article 46 peuvent être assorties du déplacement d'office. La mise à la retraite d'office emporte interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions prévu au premier alinéa de l'article 77 »*

Attendu que l'article 16 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 a modifié l'article 46 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, d'une part remplaçant au premier alinéa, le mot : « pourra », par le mot : « peut », et, d'autre part, en modifiant la rédaction du second alinéa, tel que rappelé précédemment ;

Attendu que si l'article 16 de la loi du 5 mars 2007 n'a pas été expressément mentionné dans la décision du Conseil constitutionnel n°2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, il doit être regardé, s'agissant d'une loi organique, comme ayant été déclaré conforme à la Constitution.

Attendu, en définitive, que les dispositions critiquées du premier alinéa de l'article 43, du premier alinéa de l'article 45 et de l'article 46 n'ont pas été, en tant que telles, déclarées conformes à la Constitution, au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 ;

6

3° Sur le caractère sérieux

Attendu cependant que la validation par le Conseil constitutionnel des modifications apportées à l'article 43 par l'article 21 de la loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010, à l'article 45 par les articles 16 de la loi organique n°2001-539 du 26 juin 2001 et 15 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 et à l'article 46 par l'article 15 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007, implique nécessairement que le Conseil constitutionnel a considéré, à l'occasion de leurs modifications, les dispositions initiales conformes à la Constitution ;

Attendu en conséquence que la question prioritaire de constitutionnalité déposée par M. X est manifestement dépourvue de caractère sérieux ;

Attendu que l'une des conditions prévues à l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 faisant ainsi défaut, la demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut qu'être rejetée.

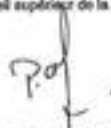
PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, statuant le 9 juillet 2014, et après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur ;

Rejette la demande de transmission au Conseil d'Etat de la question prioritaire de constitutionnalité soumise au Conseil ;

Dit que copie est remise immédiatement à M. X et à son conseil.

Le secrétaire général
du Conseil supérieur de la magistrature


Patrice Ghisay-Maczen

Le Conseiller à la Cour de Cassation
suppléant le Président de la formation
du Conseil supérieur de la
magistrature statuant comme
conseil de discipline
des magistrats du siège


Daniel Luder

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

24 juillet 2014

M. X

FRAPPEE DE POURVOI

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 9 juillet 2014 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 à l'encontre de M. X, juge au tribunal de grande instance de xxxxx, sous la présidence de M. Daniel Ludet, conseiller à la Cour de cassation suppléant le Président de la formation, en présence de :

Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
Mme Chantal Kerbec,
M. Bertrand Mathieu,
M. Christophe Ricour,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Jean Trotel,
M. Loïc Chauty,
M. Laurent Bedouet,
Mme Emmanuelle Perreux,
Mme Catherine Vandier,
M. Luc Fontaine, présent 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 ;

2

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 20 février 2013, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, actuellement interdit temporairement d'exercice des fonctions ;

Vu l'ordonnance du 1^{er} mars 2013 désignant M. Luc Fontaine en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport déposé le 2 avril 2014 par M. Luc Fontaine, dont M. X a reçu copie ;

Vu les conclusions déposées le 8 juillet 2014 ;

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 la demande en ce sens présentée par M. X, assisté de Maître A ;

Attendu qu'après avoir entendu M. X, assisté de Maître A, au soutien de sa demande de non-publicité des débats, Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction, en ses observations tendant au rejet de la demande, M. X, assisté de Maître A ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'à la reprise de l'audience, M. X, assisté de Maître A, a été entendu au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité, Mme Delnaud en ses observations tendant au rejet de la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat, M. X, assisté de Maître A, ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'à la reprise de l'audience et après avoir rejeté la demande de transmission de cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat par décision distincte, une copie de la décision ayant été immédiatement remise à M. X et à son conseil, M. X, assisté de Maître A, a été entendu au soutien d'une demande de renvoi ; qu'après avoir entendu Mme Delnaud en ses observations tendant au rejet de la demande, M. X, assisté de Maître A, ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'à la reprise des débats, après audition de Mme Delnaud et présentation par M. Fontaine de son rapport préalablement communiqué aux parties qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu à l'audience, M. X, assisté de Maître A, a été entendu en ses explications et moyens de défense et a répondu aux questions posées ; qu'après avoir entendu Mme Delnaud en ses observations tendant au prononcé de la sanction de la révocation, Maître A en sa plaidoirie, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

-Sur la procédure

****Sur la demande de non-publicité des débats***

Attendu que Maître A demande que l'audience du Conseil supérieur de la magistrature ne se tienne pas publiquement aux motifs que les faits pour lesquels M. X est poursuivi sont essentiellement de nature pénale, qu'ils concernent une information judiciaire en cours et qu'ils comportent de nombreux développements sur la vie intime et personnelle de l'intéressé ;

Attendu, qu'après en avoir délibéré, le Conseil estime que ni la protection de l'ordre public, ni celle de la vie privée de M. X, ni aucune circonstance spéciale de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ne justifient en l'espèce une telle exception au principe de la publicité de l'audience du Conseil ;

****Sur la demande de renvoi***

Attendu que Maître A demande au Conseil supérieur de la magistrature d'ordonner le renvoi de l'affaire jusqu'à ce que M. X ait obtenu copie de l'intégralité de la procédure pénale le concernant et qu'il puisse ainsi en prendre connaissance et la communiquer au conseil qui l'assiste dans le cadre de la procédure disciplinaire, afin d'assurer le respect des droits de la défense et du principe de l'égalité des armes garantis par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; que Maître A expose que M. X, qui a choisi de se défendre seul dans le cadre de l'instruction diligentée à son encontre, s'est vu refuser à plusieurs reprises la consultation du dossier de la procédure et la communication des pièces de l'instruction alors qu'ont été versés à la procédure disciplinaire des rapports relatifs à la procédure pénale engagée à l'encontre de M. X, établis par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et le procureur général près la cour d'appel de xxxxx ; qu'elle invoque en outre la circonstance que M. X, qui s'est vu refuser la délivrance d'une copie de la procédure en violation de l'article 114 du code de procédure pénale modifié par l'article 6 de la loi du 27 mai 2014, a interjeté appel de l'ordonnance du magistrat instructeur ayant refusé cette délivrance ;

4

Attendu, en premier lieu, que si les faits pour lesquels M. X fait l'objet de poursuites disciplinaires ont également entraîné l'engagement de poursuites pénales et l'ouverture d'une information judiciaire, le dossier disciplinaire soumis à l'examen du Conseil n'est constitué d'aucune pièce de la procédure pénale ;

Attendu, en deuxième lieu, que les rapports dont le versement à la procédure disciplinaire est critiqué par M. X, et qui font état du déroulement de l'information judiciaire suivie à son encontre, ont été régulièrement communiqués à M. X qui a eu la possibilité, tant devant le rapporteur que lors de l'audience du Conseil, d'en discuter les termes ;

Attendu que le 15 mars 2013, le garde des sceaux a ainsi adressé au Président de la formation un rapport du procureur général près la cour d'appel de xxxxx en date du 27 février 2013 relatif à l'information judiciaire ouverte à l'encontre de M. X, transmettant un rapport du 21 février 2013 du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx ; que ces pièces ont été adressées à M. X par une dépêche du 20 mars 2013, laquelle lui a rappelé qu'il pouvait se faire assister par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau ; que M. X a pris connaissance de ce rapport et de cette transmission le 2 avril 2013 ;

Attendu, en outre, que le 26 novembre 2013, le rapporteur sollicitait du Directeur des services judiciaires « tous éléments utiles sur l'état d'avancement de l'information judiciaire suivie à l'encontre (de M. X) », « en vue d'éclairer le Conseil de discipline » ; que le garde des sceaux a, le 29 janvier 2014, versé à la procédure disciplinaire une note du procureur général près la cour d'appel de xxxxx en date du 27 janvier 2014 concernant l'évolution de la procédure d'information judiciaire suivie à l'encontre de M. X ; que cette pièce a été adressée à M. X le 3 février 2014 qui en a accusé réception le 13 février 2014 ;

Attendu, en troisième lieu, que M. X a eu la possibilité de critiquer les termes des rapports ci-dessus et d'apporter tous éléments et moyens utiles à l'appui de sa défense ;

Attendu, en effet, que si, lors de son audition le 16 avril 2013 par le rapporteur, M. X a indiqué ne pas avoir pris connaissance des pièces du dossier disciplinaire aux motifs qu'un « article de presse du B (ayant) porté atteinte à l'impartialité objective du Conseil supérieur, (il n'avait) pas jugé utile de consulter les pièces du dossier ainsi que (son) dossier administratif », il a cependant, lors de cette audition, contesté une des assertions du rapport du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx du 21 février 2013 ;

Attendu, en outre, que lors de son audition du 25 mars 2014, si M. X a contesté le principe du versement du rapport du procureur général près la cour d'appel de xxxxx du 27 janvier 2014, il a eu la possibilité d'en discuter les termes et de formuler toutes les observations qu'il estimait utiles à l'appui de sa défense ; que le procès-verbal d'audition lui a été adressé le même jour et que M. X en a accusé réception le 2 avril 2014 ;

Attendu en conséquence que M. X a reçu communication de l'ensemble des pièces de la procédure disciplinaire et que lui a été rappelé, dès la saisine du Conseil, et, à plusieurs reprises, préalablement à son audition par le rapporteur, son droit à être assisté au cours de la procédure ; que M. X, qui a été entendu par le rapporteur le 16 avril 2013, le 16 novembre 2013 et le 25 mars 2014, puis par le Conseil, lors de l'audience disciplinaire au cours de laquelle il a été assisté par un avocat, a eu la possibilité de discuter contradictoirement l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire et donc les rapports du procureur général près la cour d'appel de xxxxx et du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx ;

Attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que les droits de la défense ont été pleinement respectés en l'espèce et que, eu égard au principe d'indépendance de la procédure disciplinaire et de la procédure pénale, il n'y a pas lieu pour le Conseil de renvoyer l'examen de cette affaire dans l'attente de l'obtention par M. X de la copie de la procédure pénale ;

"Sur la violation de l'exigence de clarté, de précision et d'intelligibilité de la loi

Attendu, selon M. X, que « l'article 43 alinéa premier de l'ordonnance du 22 décembre 1958 contient une définition totalement imprécise de la notion de faute disciplinaire » ; que la formule selon laquelle « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » est contraire à l'article 7 de la Convention européenne « en ce qu'elle porte atteinte au principe de légalité et à l'exigence d'une définition suffisante de la matière pénale, qui englobe selon la jurisprudence de la CEDH la matière disciplinaire, pour définir de manière insuffisante la faute susceptible de justifier la mise en œuvre d'une sanction » ; que « cette imprécision de la définition de la notion de faute disciplinaire constitue par ailleurs une atteinte aux droits de la défense garantis par l'article 6 de la Convention, en ce qu'elle ne permet pas d'assurer une défense utile en l'absence d'une définition précise de la faute disciplinaire » ;

Attendu que l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 dispose que « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » ; que les termes par lesquels est ainsi définie pour un magistrat, la faute disciplinaire, est en elle-même suffisamment précise ; qu'en outre cette définition législative a donné lieu au fil du temps, au travers des décisions et avis des formations disciplinaires du

6

Conseil supérieur de la magistrature, à de nombreuses applications à des situations particulières ; que cette jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature et celle du Conseil d'Etat permettent de définir la nature et l'étendue des manquements disciplinaires des magistrats de manière claire, précise et prévisible pour eux et d'en donner des déclinaisons dans des situations concrètes et dans leur contexte ; que cette jurisprudence, systématiquement répertoriée et classée, est rendue accessible chaque année dans les rapports d'activité du Conseil supérieur de la magistrature de même que de manière dématérialisée sur son site où peut être consultée la table analytique de cette jurisprudence ;

Attendu, qu'avant 2012, période au cours de laquelle les faits reprochés à M. X ont été commis, les formations du Conseil avaient fait application de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 dans des affaires pouvant présenter des similitudes avec les faits reprochés à M. X ;

Attendu que M. X ne peut sérieusement soutenir que la définition de la faute disciplinaire manquera à l'exigence de clarté, de précision et d'intelligibilité de la loi en matière disciplinaire ;

****Sur l'atteinte aux droits de la défense, au principe du contradictoire, au droit à un procès équitable et à l'égalité des armes***

Attendu, selon M. X, que la procédure disciplinaire contrevient aux dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux motifs, d'une part, que la procédure disciplinaire « a été principalement alimentée par deux rapports supposément synthétiques de l'instruction pénale en cours (...) » du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et du procureur général près la cour d'appel de xxxxx, « c'est-à-dire d'autorités publiques qui ne sont pas des autorités judiciaires (...) » en ce qu'elles sont placées hiérarchiquement sous les ordres de Madame le garde des Sceaux, Ministre de la justice, comme l'est d'ailleurs la Direction des services judiciaires en charge de l'exercice des poursuites disciplinaires, laquelle est également placée hiérarchiquement sous les ordres du Ministère de la justice » ; qu'en outre, « M. X qui n'est pas assisté d'un avocat dans le cadre de l'instruction pénale en cours pour avoir choisi de s'y défendre seul, s'est vu systématiquement opposer un refus par le juge d'instruction à ses demandes de consultation du dossier et de communication des pièces de l'instruction » ; qu'enfin, « un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx en date du 19 février 2013, pièce issue du dossier d'instruction pénale a été versée avec une note du Ministère public par la Direction des services judiciaires à la procédure disciplinaire » ;

Attendu que le rapport du procureur général près la cour d'appel de xxxxx en date du 27 février 2013 relatif à l'information judiciaire ouverte à l'encontre de M. X, transmettant un rapport du 21 février 2013 du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, de même que celui en date du 27 janvier 2014 concernant l'évolution de la procédure d'information judiciaire, ont été adressés à M. X, respectivement le 20 mars 2013 et le 3 février 2014 ; que ces rapports, dont M. X

a pris connaissance respectivement le 2 avril 2013 et le 13 février 2014 lui ont au surplus rappelé son droit à être assisté par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau ;

Attendu, ainsi qu'il a été déjà mentionné, que M. X, qui a reçu communication de ces rapports, a eu à plusieurs reprises la possibilité d'en critiquer les termes et d'apporter tous éléments et moyens utiles à l'appui de sa défense, lors de ses auditions par le rapporteur, notamment le 16 avril 2013 et le 25 mars 2014, et, enfin, lors de l'audience disciplinaire alors qu'il y a été assisté par un avocat ; que M. X a ainsi eu la possibilité de discuter contradictoirement les éléments contenus dans ces rapports ;

Attendu en conséquence que le principe des droits de la défense et le principe du contradictoire ont été pleinement respectés dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte par la saisine du Conseil supérieur de la magistrature ; que le moyen tiré du statut des magistrats du parquet dont relève le procureur général près la cour d'appel de xxxxx et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx ou de celui de la Direction des services judiciaires est inopérant dès lors que les contenus des écrits en provenance de ces magistrats ou de cette Direction ne lient en aucune manière le Conseil supérieur de la magistrature qui les soumet à un débat contradictoire avant d'en tirer éventuellement des conséquences ; que le versement à la procédure d'un arrêt de la chambre de l'instruction ne contrevient pas davantage aux prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ;

Attendu, au surplus, que le Conseil se fondera dans sa décision sur les seuls éléments dont la matérialité aura été établie au terme des débats conduits devant lui et sans considération de la qualification pénale qui serait susceptible de leur être ultérieurement appliquée ;

Sur le fond

Attendu, selon le garde des sceaux, qu'« indépendamment de l'issue de la procédure pénale dans laquelle M. X est mis en cause, des faits sont d'ores et déjà avérés ou reconnus, qui apparaissent contraires aux devoirs du magistrat », qu'« il est en effet acquis que M. X, dans le cadre de forums de discussion sur internet, a sollicité des jeunes filles de 12 ou 13 ans, qui se présentaient comme telles, pour avoir des conversations de nature sexuelle et leur demander de se dévêtir devant leur webcam » ; que, selon le garde des sceaux, « un tel comportement, indigne de tout citoyen et davantage encore d'un magistrat, constitue, sans conteste, des manquements à l'honneur, aux bonnes mœurs, à la dignité, à la délicatesse et aux devoirs de l'état de magistrat » ;

8

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que le 26 janvier 2012, qu'une jeune fille de 12 ans demeurant sur le ressort du tribunal de grande instance de xxxxx a été surprise par sa famille torse nu face à son écran d'ordinateur ; qu'entendue par les services de police, la jeune fille a expliqué que son correspondant, âgé d'environ une trentaine d'années avec lequel elle était en discussion sur le réseau social C avec sa webcam, lui avait demandé moyennant paiement de la somme de 50 puis 100 euros de se déshabiller devant l'écran ; que les investigations effectuées ont permis d'identifier l'adresse électronique du contact C comme correspondant à celle de M. X ;

Attendu que M. X a, lors de son audition par le rapporteur le 16 avril 2013 et sans que ces éléments soient par la suite remis en cause, reconnu « avoir eu des conversations à caractère sexuel avec des jeunes filles » ; qu'il a précisé qu'« il est également possible qu'elles aient été invitées à se dévêtir devant leur webcam » ; qu'il a déclaré « n'avoir pas conscience qu'elles étaient âgées de 12 ou 13 ans », ajoutant qu'il « n'avait aucune certitude sur leur âge d'autant qu'à l'époque (il) était psychologiquement fragilisé par (sa) situation personnelle et de surcharge professionnelle » ;

Attendu que M. X a contesté avoir proposé le versement d'une somme d'argent et qu'en l'absence d'autre élément, le Conseil ne considère pas cette circonstance comme suffisamment établie ;

Attendu que M. X a contesté « formellement avoir eu des certitudes sur leur âge » ; qu'interrogé par le rapporteur, M. X n'a cependant pas contesté le contenu des fichiers découverts dans son ordinateur, à savoir la découverte de photographies de jeunes filles partiellement dévêtues, de même que des conversations à caractère sexuel sur C avec des jeunes filles qui indiquaient leur âge, à savoir 12 ou 13 ans ; qu'en outre, l'exploitation du matériel informatique de M. X permettait d'établir qu'il choisissait comme critères de recherches, des jeunes filles de 12-13 ans ; qu'à l'audience, M. X n'a pas contesté « ce critère d'âge », tout en indiquant pour sa défense que « ce n'était pas le seul critère » ; qu'il expliquait sur ce point « qu'il n'avait pas créé de profil » ;

Attendu que, malgré les dénégations de M. X sur la conscience qu'il avait à l'époque de l'âge des jeunes filles avec lesquelles il s'est trouvé en contact, les investigations permettent d'établir que M. X a choisi, dans ses critères de recherche, des jeunes filles de 12-13 ans dans le but d'avoir des échanges de nature sexuelle avec elles par webcam, échanges qu'il lui arrivait d'enregistrer ;

Attendu que ces éléments établissent suffisamment la conscience qu'avait M. X d'entretenir des conversations de nature sexuelle avec des jeunes filles de 12 ou 13 ans ;

Attendu que les agissements de M. X, contraires à l'honneur, constituent des manquements particulièrement graves à la dignité et à la délicatesse et sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat, et ce alors même qu'ils ont été commis en dehors du service et sans utiliser les moyens fournis par celui-ci ; que, par leur nature, ils ont porté une atteinte grave et durable au crédit et à l'image de l'institution judiciaire ;

Attendu cependant que M. X a expliqué son comportement par une situation de « burn-out » à la suite d'une surcharge de travail, situation aggravée par une rupture sentimentale ;

Attendu que l'examen psychiatrique de M. X conclut que « le sujet au moment des faits était atteint d'un trouble psychique altérant son discernement du fait de l'existence de troubles névrotiques et d'un syndrome d'épuisement professionnel amenant une régression affective notamment » ;

Attendu que l'expert précise que M. X « reste dangereux actuellement s'il est replacé dans des fonctions comparables avec une dimension associée de surcharge de travail d'autant plus s'il associe à son travail ordinaire une masse de travail d'autre ordre amenant un déséquilibre de son mode de vie » ; qu'« au moment des faits, il était atteint de cette dépression masquée et son discernement était altéré ainsi que le contrôle de ses actes mais non abolis. Il continuait de pouvoir percevoir le caractère transgressif de sa conduite et aurait pu aussi entamer une démarche de soins ou solliciter un changement d'affectation » ; qu'il y a lieu pour le Conseil de tenir compte de cette situation et du contexte professionnel pour ne pas prononcer la sanction la plus élevée, prévue à l'article 45 7° de l'ordonnance statutaire, de la révocation ;

Attendu que les agissements de M. X imposent néanmoins de l'écarter définitivement de l'exercice de toute fonction judiciaire ; qu'au regard des éléments de l'expertise psychiatrique, il y a lieu de prononcer à son encontre la sanction d'admission à cesser ses fonctions.

10

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, statuant le 9 juillet 2014, et après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur ;

Statuant en audience publique le 9 juillet 2014 pour les débats et le 24 juillet 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Dit n'y avoir lieu à faire droit à la demande de non-publicité des débats ;

Rejette la demande de renvoi présentée ;

Prononce à l'encontre de M. X la sanction d'admission à cesser ses fonctions, prévue à l'article 45 6° 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 xxxxx.

Le secrétaire général
du Conseil supérieur de la magistrature

Peimane Ghaleh-Marzban

Le Conseiller à la Cour de Cassation
suppléant le Président de la formation
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège

Darrel Ludot

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

30 juillet 2014

Mme X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 16 juillet 2014 à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées à l'encontre de Mme X, vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxxx, ensuite de la décision du 18 avril 2013 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège, renvoyant à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du siège, l'examen de la plainte de M. A du 22 septembre 2011,

Sous la présidence de M. Daniel Ludet, Conseiller à la Cour de cassation suppléant le Président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
Mme Chantal Kerbec,
M. Bertrand Mathieu,
M. Christophe Ricour,
M. Loïc Chauty,
M. Luc Fontaine,
M. Laurent Bedouet, rapporteur, présent au débat, qui n'a pas participé au délibéré,
Mme Emmanuelle Perreux,

membres du Conseil,

assistés de M. Eric Figliolia, secrétaire général adjoint 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 en date du 18 avril 2013 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège et ses pièces annexées, renvoyant l'examen de la plainte précitée à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du siège ;

Vu l'ordonnance du 22 mai 2013 du président de la formation désignant M. Laurent Bedouet en qualité de rapporteur ;

Vu le rapport déposé le 2 juin 2014 par M. Laurent Bedouet, 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 et son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'à l'ouverture de l'audience, après audition de Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Malika Cottet, magistrate à cette direction et lecture de son rapport par M. Laurent Bedouet, Mme X, assistée de M. B, Premier président honoraire de la cour d'appel d'xxxx, a développé ses explications et moyens de défense ; qu'après avoir entendu Mme la sous-directrice des services judiciaires qui a indiqué que les agissements reprochés ne caractérisaient pas une faute disciplinaire pouvant donner lieu au prononcé d'une sanction et a, en conséquence, demandé à ce qu'il n'en soit pas prononcé, M. B en ses observations, Mme X a eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu que par courrier en date du 22 septembre 2011, M. A a saisi la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte à l'encontre de Mme X, vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxx, reprochant à celle-ci d'avoir abusé de ses fonctions et d'avoir manqué aux

devoirs de son état, en étant intervenue au cours d'une opération de saisie-contrefaçon réalisée le 19 juin 2007 par Maître D, huissier de justice à xxxxx, à la demande de M. A, en contactant téléphoniquement, à deux reprises, au moment de la saisie puis le lendemain, l'huissier instrumentaire, et ce, pour le compte du gérant de la société saisie, M. C, connaissance personnelle de Mme X ;

Attendu que postérieurement à l'enregistrement de sa requête, M. A a adressé de multiples courriers au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature reprochant, tant à Mme X qu'à son époux, sur la base de ce qui lui aurait été rapporté par des tiers, d'avoir commis un certain nombre d'agissements contraires à l'honneur et à la dignité de magistrat, notamment des faits allégués d'escroquerie à l'assurance, de détournement de biens publics, d'acquisitions immobilières dans des circonstances douteuses, de trafic d'influence, d'abus de pouvoir ;

Attendu qu'aux termes des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiée, et notamment de son premier alinéa : « *Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. La saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne constitue pas une cause de récusation du magistrat.* » ;

Attendu que l'intégralité des faits allégués par M. A dans ses courriers postérieurs à sa saisine initiale du Conseil supérieur de la magistrature, se rapportent à des agissements supposés qui sont sans rapport aucun avec une procédure judiciaire le concernant ;

Attendu qu'en conséquence, ces faits ne peuvent faire l'objet d'une saisine du Conseil supérieur de la magistrature sur le fondement des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 précitées ;

Attendu, s'agissant des agissements dénoncés dans la requête initiale de M. A, que si la preuve d'une unique communication téléphonique entre Maître D et Mme X, à l'initiative de celle-ci, le 20 juin 2007, lendemain du jour de la réalisation des opérations de saisie-contrefaçon, est rapportée par les éléments de la procédure, en revanche, aucun de ces éléments ne permet de considérer qu'en réalisant cet appel, Mme X a agi dans l'exercice de ses fonctions ;

Attendu, au demeurant, que si l'initiative prise le 20 juin 2007 par Mme X, qui a déclaré avoir voulu renseigner un particulier de sa connaissance, M. C, désarmé par la procédure de saisie qui l'avait concerné la veille, sur les conséquences précises qui s'y attachaient, a été inappropriée en raison de l'apparence qu'elle pouvait susciter, il résulte des éléments débattus devant le Conseil qu'elle n'a eu ni pour objet ni pour effet d'interférer sur le déroulement de la procédure en question, et qu'elle a, au surplus, revêtu un caractère isolé dans le parcours professionnel de Mme X ;

4

Attendu, en conséquence, que les faits, relatifs à cette initiative de Mme X, à supposer même qu'ils aient pu valablement faire l'objet d'une saisine du Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de l'article 50-3 précité, n'ont pas revêtu un caractère de gravité de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

PAR CES MOTIFS,

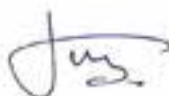
Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de M. Laurent Bedouet, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 16 juillet 2014 pour les débats et le 30 juillet 2014, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire à l'encontre de Mme X ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx.

Le secrétaire général adjoint
du Conseil supérieur
de la magistrature



Eric Figliolia

Le Conseiller à la Cour de cassation
suppléant le Président de la formation
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège



Daniel Lujdet

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

25 septembre 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 4 septembre 2014 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 à l'encontre de M. X, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, sous la présidence de M. Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Daniel Ludet,
M. Jean Trostel,
M. Loïc Chauty, rapporteur, présent aux débats, qui n'a pas participé
au délibéré,
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 l'article 65 de la Constitution ;

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 31 octobre 2013 du Conseil supérieur de la magistrature interdisant temporairement à M. X l'exercice de ses fonctions ;

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, en date du 2 janvier 2014, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. X, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 22 janvier 2014 du président de la formation désignant M. Loïc Chauby en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé le 10 juillet 2014 par M. Loïc Chauby, dont M. X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 17 juillet 2014 à M. X et sa notification à l'intéressé le 22 juillet 2014 ;

Vu la convocation adressée le 17 juillet 2014 à M. A, avocat au barreau de xxxxx, reçue le 22 juillet 2014 ;

Vu le rappel, par M. le Président de la formation, 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 la demande formulée en ce sens par M. X et son conseil, conduisant à ce que l'audience ne se tienne pas publiquement ;

Attendu qu'après avoir entendu M. X, assisté de Maître A et de Maître B, avocats au barreau de xxxxx, au soutien de sa demande de non-publicité des débats, Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Héliane Volant, magistrate à cette direction, en ses observations tendant au rejet de la demande, M. X, assisté de Maître A et de Maître B, ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'à la reprise des débats, après audition de Mme Delnaud et présentation par M. Chauty de son rapport préalablement communiqué aux parties qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu à l'audience, M. X, assisté de Maître A et de Maître B, a été entendu en ses explications et moyens de défense et a répondu aux questions posées ; qu'après avoir entendu Mme Delnaud en ses observations tendant au prononcé de la sanction de la révocation, Maître A en sa plaidoirie, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

-Sur la demande de non-publicité des débats

Attendu que M. X demande que l'audience du Conseil supérieur de la magistrature ne se tienne pas publiquement aux motifs que certains des faits pour lesquels il est poursuivi sont essentiellement de nature pénale et qu'ils donnent lieu une information judiciaire en cours ;

Attendu, qu'après en avoir délibéré, le Conseil estime que ni la protection de l'ordre public, ni celle de la vie privée de M. X, ni aucune circonstance spéciale de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ne justifient en l'espèce une telle exception au principe de la publicité de l'audience du Conseil ;

-Sur le fond

Attendu qu'aux termes de la saisine du garde des sceaux du 2 janvier 2014, il est reproché à M. X :

- D'avoir utilisé le matériel mis à sa disposition par le tribunal de grande instance de xxxxx à des fins personnelles pour consulter des sites d'annonces d'escort-girl ou des photographies érotiques de femmes ;
- D'avoir publié des photographies de son sexe en érection sur le site C, site ouvert à tout public ;
- D'être entré en contact avec une jeune fille de 14 ans, bien qu'elle ait affirmé être âgée de 17 ans, en lui demandant si elle était toujours vierge, en lui proposant de voir les photographies de son sexe nu ou de le voir nu par la web cam, d'avoir des relations sexuelles, ou sans avoir de relations sexuelles, de « s'amuser autrement... caresses, sexe oral » ;

****Sur le grief de l'utilisation du matériel mis à disposition par le tribunal de grande instance de xxxxx à des fins personnelles pour consulter des sites d'annonces d'escort-girl ou des photographies érotiques de femmes***

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure, qu'au cours d'une enquête pénale pour des faits de corruption de mineur de 15 ans, exhibition sexuelle, diffusion de messages pornographiques accessibles à un mineur, proposition sexuelle à mineur de 15 ans par un majeur utilisant un moyen de communication électronique, diligentée à l'encontre de M. X, nommé par décret du 15 avril 2013 vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx et effectuant préalablement à son installation une période de formation de six mois au sein du tribunal de grande instance de xxxxx, l'analyse de l'ordinateur et de la clé USB utilisés par M. X, saisis le 18 octobre 2013, dans le bureau des auditeurs de justice du tribunal de grande instance de xxxxx, permettait de découvrir dix-sept images érotiques de femmes, ainsi que des consultations du site internet « D » dont certaines correspondant à des recherches d'annonces d'escort-girl ou de photographies érotiques de femmes ;

Attendu que M. X a indiqué au rapporteur que s'il avait effectivement accédé au site « D » afin de rechercher une location, il n'avait pas, pour autant, utilisé l'ordinateur du tribunal pour aller sur des sites érotiques ou pornographiques, précisant au demeurant qu'il n'était pas possible d'accéder à des sites de cette nature en raison des systèmes de protection informatique ; qu'il expliquait la provenance des photos érotiques retrouvées sur l'ordinateur par le fait de s'être branché sur celui-ci pour recharger son « iPhone » ce qui aurait pu, selon lui, entraîner un transfert de fichiers, n'excluant pas avoir actionné la fonction de synchronisation des fichiers ; que devant le Conseil, il a, de nouveau, confirmé ne pas avoir utilisé l'ordinateur du tribunal pour accéder à des sites de nature sexuelle ;

Attendu que, sur ces éléments d'ordre technique, le secrétaire général du ministère, en charge de la gestion du réseau informatique, a précisé qu'il existe un système de protection géré par une société privée qui l'informe régulièrement des sites internet pouvant mettre en danger le réseau privé virtuel de la justice (RPVJ) et qu'il existe ainsi une « liste noire » des sites internet jugés dangereux et dont l'accès est bloqué ; qu'il a indiqué en outre que le transfert automatique de données photographiques d'un « iPhone » vers un ordinateur de bureau, lors du rechargement de cet appareil est techniquement possible si un logiciel permettant une telle synchronisation est mis en place par un agent possédant des droits suffisants sur le poste « ou en se connectant préalablement sur E » ; que sur ce dernier point, M. X n'a pas exclu qu'un logiciel ait pu être présent avant son arrivée à xxxxx, sans qu'il le sache ;

Attendu que M. X a versé à la procédure un rapport d'expertise informatique établi au cours de la procédure d'instruction ; que celui-ci mentionnait que l'examen des artefacts de l'ordinateur du tribunal, s'agissant des traces laissées sur l'ordinateur lors de la consultation de sites, permettait d'établir les recherches effectuées sur le moteur de recherche Google de la manière suivante :

- « message érotique xxxxx », le 1^{er} octobre 2013 ;
- une connexion sur le site « D » le 18 octobre 2013 dans la rubrique « escort gay xxxxx » ;

- une connexion sur le site « D » le 1^{er} octobre 2013 dans la rubrique « escort girl boy xxxxx » ;

Attendu que M. X a toutefois expliqué avoir été placé en garde à vue le 18 octobre 2013, et n'avoir pu ainsi être à l'origine de la recherche effectuée à cette date, précisant, en outre, que l'ordinateur, placé dans le bureau des auditeurs et dont le code d'accès était accessible à tous, avait pu être utilisé par une autre personne ;

Attendu que si le Conseil relève, pour la journée du 1^{er} octobre 2013, une connexion dans la rubrique « escort girl boy xxxxx » et une recherche sur le moteur de recherche Google, « massage érotique xxxxx », sur l'ordinateur utilisé par M. X au tribunal de grande instance de xxxxx, l'existence d'une connexion sur cet ordinateur le jour du placement en garde à vue de M. X et le fait que le code d'accès de l'ordinateur était accessible à d'autres personnes, ne permettent pas au Conseil, en cet état des éléments soumis à son appréciation, d'établir avec certitude qu'il en est l'auteur ;

Attendu en conséquence que la matérialité du grief n'est pas suffisamment établie ;

***Sur le grief d'avoir publié des photographies de son sexe en érection sur le site C, site ouvert à tout public**

Attendu que M. X a expliqué avoir, sur le site C, publié de nombreuses photographies sur des sujets très variés, mettant en avant leur aspect artistique ; qu'il a reconnu avoir mis sur ce site des photos qu'il avait prises de son sexe en érection, sous plusieurs angles, dans la rubrique « érotique » de ce site accessible à tout public ; qu'il a indiqué au rapporteur ne « pas (avoir) d'explications rationnelles par rapport à cela », précisant avoir lui-même pris ces photos et s'être « fait prendre au jeu avec d'autres personnes qui publiaient des photos érotiques » ; que devant le rapporteur, il a indiqué ressentir qu'« avoir mis des photos de (lui) nu avec (son) sexe en érection sur un site public comme une atteinte à l'image de la Justice » et le « regrette(r) profondément » ;

Attendu qu'au regard de ces éléments, le grief reproché à M. X d'avoir publié des photographies de son sexe en érection sur le site C, site ouvert à tout public, n'est pas contesté ;

***Sur le grief d'être entré en contact avec une jeune fille de 14 ans, bien qu'elle ait affirmé être âgée de 17 ans, en lui demandant si elle était toujours vierge, en lui proposant de voir les photographies de son sexe nu ou de le voir nu par la web cam, d'avoir des relations sexuelles, ou sans avoir de relations sexuelles, de « s'amuser autrement... caresses, sexe oral »**

Attendu que, le 7 septembre 2013, le commissariat de xxxxx a reçu la plainte du civilement responsable d'F, âgée de 14 ans, comme étant née le 31 juillet 1999, demeurant à xxxxx ; qu'F a expliqué avoir publié deux portraits d'elle, de même que des paysages, sur le site de partage public de photographies C et avoir été contactée au cours du mois de juin 2013 par internet sur ce site, puis sur son compte

6

G, par une personne, qui, après l'avoir complimentée sur les photographies qu'elle avait publiées, lui demandait si elle était mineure, ce à quoi elle répondait positivement ;

Attendu que, selon elle, l'homme lui demandait si elle souhaitait prendre un café avec lui et faire plus ample connaissance et si elle souhaitait voir son sexe en photo ou en vidéo ; qu'elle refusait puis mettait un terme à leurs échanges ; qu'elle constatait, en outre, que cette personne publiait régulièrement sur son profil C de nombreuses photographies à caractère pornographique, principalement des clichés d'un sexe masculin accompagnés de commentaires laissant supposer que ces photographies le représentaient, tels que : « un petit bout de moi » ;

Attendu, selon les déclarations de M. X devant le rapporteur que c'est à la suite d'un « like » d'F qu'il a dialogué avec elle, son « idée éta(n)t d'établir des relations mais sur un plan purement d'amitié et notamment peut-être d'échanger sur des domaines artistiques » ; que selon lui, « dès lors qu'elle va (lui) dire qu'elle a 17 ans, (il s')excuse d'avoir mis des photos de (lui) nu », mais qu'il va continuer « à parler de choses et d'autres mais pas à caractère sexuel » ;

Attendu toutefois qu'il résulte d'un rapport administratif du parquet de xxxxx en date du 12 février 2014, versé à la procédure disciplinaire, que les exploitations techniques du matériel informatique permettent d'établir que, postérieurement à la déclaration d'F selon laquelle elle avait 17 ans, M. X a continué à avoir des conversations de nature sexuelle avec l'adolescente qu'il appelait « princesse » ou « lolipop », lui déclarant à ce titre, être « sous son charme », l'interrogeant notamment sur le point de savoir si elle était toujours vierge, lui proposant de mettre la caméra pour le voir nu, lui demandant si elle avait envie d'avoir des relations sexuelles et lui déclarant que sans avoir de relations sexuelles, elle aurait pu « s'amuser autrement... caresses, sexe oral », ou encore lui demandait si elle avait envie de « s'amuser avec lui » ;

Attendu que M. X a indiqué à l'audience que c'était F qui était revenue vers lui et qu'il avait voulu savoir qui elle était ; qu'il admettait toutefois que le plus judicieux aurait dû être de cesser toute conversation ;

Attendu, au regard des constatations effectuées par les services d'enquête, contredisant les déclarations de M. X, que la matérialité du grief est établie ;

Attendu que les agissements de M. X, contraires à l'honneur, constituent des manquements particulièrement graves à la dignité et à la délicatesse et sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat ; que, par leur nature, ils ont porté une atteinte grave à l'image de l'institution judiciaire ;

Attendu que M. X a expliqué à l'audience s'être trouvé « isolé socialement, culturellement » et que « le soir, après le travail », il s'est « enfermé dans (un) monde virtuel sans la capacité critique de voir que ce qu'(il) faisai(t) était contraire à (s)es principes de fonctionnement », précisant ne pas avoir conscience de ce qu'il faisait, étant dans un état dépressif ;

Attendu que le rapport du docteur H, psychiatre traitant de M. X, versé à la procédure disciplinaire, relève qu'il « a manifestement été mu, au plan psychopathologique, dans un contexte réactionnel plurifactoriel (de stress, d'ennui et de dépression), par des défenses maniaques » ; que « c'est précisément le recours inconscient à ces défenses maniaques, pour lutter contre la dépression qui explique l'altération de son discernement au moment des faits » ;

Attendu que les agissements de M. X imposent néanmoins de l'écartier définitivement de l'exercice de toute fonction judiciaire ; qu'au regard des éléments de contexte et du rapport médical, il y a lieu de prononcer à son encontre non la sanction de la révocation mais celle la sanction d'admission à cesser ses fonctions,

PAR CES MOTIFS,

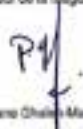
Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de M. Loïc Chauty, rapporteur ;

Statuant en audience publique le 4 septembre 2014 pour les débats et le 25 septembre 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

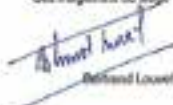
Prononce à l'encontre de M. X la sanction d'admission à cesser ses fonctions, prévue à l'article 45-6° de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx.

La secrétaire générale du Conseil
supérieur de la magistrature


Paloma Chaux-Morillon

Le Président
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège


Bertrand Louet

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

23 octobre 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 25 septembre 2014 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 à l'encontre de M. X, vice-président au tribunal de grande instance d'xxxx, et anciennement vice-président chargé du service du tribunal d'instance de xxxx, sous la présidence de M. Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Bertrand Mathieu, rapporteur, présent aux débats, qui n'a pas
participé au délibéré,
M. Christophe Ricour,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Daniel Ludet,
M. Jean Trotet,
M. Loïc Chauty,
M. Laurent Bodouet,
Mme Emmanuelle Porreux,
Mme Catherine Vandier,

membres du Conseil,

assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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'arrêt du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012 annulant la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 20 janvier 2011, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, concernant M. X, et renvoyant l'affaire devant ledit Conseil ;

Vu l'ordonnance du 28 février 2013 désignant M. Bertrand Mathieu en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de ses conseils ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé le 24 juillet 2014 par M. Bertrand Mathieu, dont M. X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 18 août 2014 à M. X et sa notification à l'intéressé le 28 août 2014 ;

Vu les convocations adressées le 18 août 2014 à Maître B, avocat au barreau de xxxxx et M. A, vice-président au tribunal de grande instance d'xxxxx, reçues le 20 août 2014 par Maître B et le 22 août par M. A ;

Vu le rappel, par M. le Président de la formation, 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 de la séance, M. X, assisté de Maître B et de M. A, ont développé des « conclusions de nullité in limine litis » et des « conclusions avant toute défense au fond » ; qu'après avoir entendu Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Hélène Volant, magistrate à cette direction, en ses observations tendant au rejet de ces demandes, M. X, assisté de ses conseils ayant eu la parole en dernier, le Conseil,

3

après en avoir délibéré, a décidé de joindre ces demandes au fond ;

Attendu qu'à la reprise des débats, après audition de Mme Delnaud et présentation par M. Mathieu de son rapport préalablement communiqué aux parties qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu à l'audience, M. X, assisté de Maître B et de M. A, a été entendu en ses explications et moyens de défense et a répondu aux questions posées ; qu'après avoir entendu Mme Delnaud en ses observations tendant au prononcé de la sanction d'abaissement de deux échelons, M. A en la défense de M. X et Maître B en sa plaidoirie, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

- Sur la procédure

Attendu, en premier lieu, que M. X demande, dans des « conclusions de nullité *in limine litis* », de « dire la procédure diligentée à (son) encontre (...) irrégulière, annuler l'ensemble de la procédure » et, « subsidiairement, annuler l'ordonnance du 28 février 2013 portant désignation de M. Bertrand Mathieu comme rapporteur, annuler l'instruction et annuler le rapport de M. Bertrand Mathieu » ; qu'il invoque les moyens suivants :

**** Sur la demande tendant au prononcé de l'irrégularité de la reprise des poursuites***

Attendu que M. X soutient que le Conseil n'est pas valablement saisi, que l'ordonnance de désignation du rapporteur est nulle et que la reprise des poursuites disciplinaires en l'absence d'exécution de la décision du Conseil d'Etat annulant les sanctions est irrégulière ;

- Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature

Attendu, selon M. X, que la dépêche saisissant le Conseil ne porte pas la signature du ministre de la Justice mais seulement celle de la directrice des services judiciaires et qu'en conséquence, la saisine serait irrégulière ;

Attendu que, par une dépêche du 23 janvier 2013, signée par la directrice des services judiciaires, le garde des sceaux a adressé à M. le premier président de la Cour de cassation, président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, « à toutes fins utiles, la décision du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012, ayant annulé la décision rendue le 20 janvier 2011 par (le) Conseil à l'encontre de M. X et ayant renvoyé cette affaire devant (cette) haute instance » ;

Attendu toutefois que le Conseil n'a pas été saisi par la dépêche susvisée du 23 janvier 2013 mais par l'effet de la décision du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012, dont l'article 1^{er} du dispositif énonce que « la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 20 janvier est annulée » et l'article 2 que « l'affaire est renvoyée au Conseil supérieur de la magistrature » ;

Attendu que la dépêche du 23 janvier 2013 s'est ainsi bornée à adresser la décision du Conseil d'Etat, laquelle avait au demeurant fait l'objet d'une transmission, le 9 janvier 2013, par le secrétaire de la 6ème sous-section du Conseil d'Etat, conformément aux dispositions du titre V du livre VII du code de justice administrative ;

Attendu en conséquence que le moyen tiré de l'absence de signature du ministre est inopérant ;

- *Sur le moyen tiré de la nullité de l'ordonnance de désignation du rapporteur*

Attendu que M. X soutient que l'ordonnance du 28 février 2013 désignant M. Bertrand Mathieu, membre du Conseil supérieur de la magistrature, en qualité de rapporteur serait nulle en ce qu'elle vise une dépêche du ministre de la justice en date du 23 janvier 2013, laquelle n'existerait pas, « le Conseil n'ayant pas été saisi par une dépêche du ministre » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que la dépêche du 23 janvier 2013 visée dans l'ordonnance de désignation du rapporteur du 28 février 2013 est celle, signée par la directrice des services judiciaires, par laquelle la garde des sceaux s'est bornée à adresser au Conseil supérieur de la magistrature une copie de la décision du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012 ;

Attendu, au surplus et en tout état de cause, qu'en vertu de l'article 1er du décret n°2008-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, à compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, les directeurs d'administration centrale peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité ; qu'ainsi, la directrice des services judiciaires, nommée par un décret du 13 janvier 2010 publié le 15 du même mois, était compétente pour signer la transmission de l'arrêt du Conseil d'Etat au président de formation du Conseil supérieur de la magistrature ;

Attendu que le visa, dans l'ordonnance du 28 février 2013 de désignation de M. Bertrand Mathieu en qualité de rapporteur, de la dépêche du garde des sceaux du 23 janvier 2013, n'a aucune incidence sur la régularité de cette désignation, dès lors que le Conseil supérieur de la magistrature s'est trouvé saisi par l'effet de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012 ; qu'à cet égard, l'ordonnance de désignation du 28 février 2013 a spécifiquement visé cette décision « *annulant la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 20 janvier 2011 prononcée à l'encontre de M. X, juge au tribunal de grande instance d'xxxxx, et renvoyant l'affaire devant le Conseil supérieur de la magistrature* » ;

Attendu que le moyen tiré de l'inexistence de la dépêche du garde des sceaux du 23 janvier 2013 manque également en fait et qu'il y a lieu de rejeter la demande tendant au prononcé de l'irrégularité de la reprise des poursuites ;

- Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la reprise des poursuites disciplinaires en l'absence d'exécution de la décision annulant les sanctions

Attendu que M. X soutient que la Direction des services judiciaires a « relancé la procédure disciplinaire avant d'avoir mis à exécution la décision annulant les sanctions », précisant qu'il n'a été réintégré dans ses fonctions au 1^{er} grade que par un décret du Président de la République du 25 juillet 2013, sa carrière n'ayant été reconstituée que par un arrêté du 30 juillet 2013 ;

Mais attendu que le Conseil supérieur de la magistrature s'est trouvé saisi par l'effet de la décision du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012 et non par une dépêche du garde des Sceaux ; que le moyen tiré de l'irrégularité de la reprise des poursuites disciplinaires en l'absence d'exécution de la décision annulant les sanctions est, également inopérant ;

****Sur la demande tendant au prononcé de la nullité de l'instruction et du rapport***

Attendu que M. X argue de la nullité de l'instruction et du rapport aux motifs qu'il « n'a (pas) reçu d'avis duquel il aurait pu déduire que le rapporteur entendait clore l'instruction de son dossier », qu'il « n'a pas davantage été averti de son droit de produire un mémoire complémentaire » et qu'il a ainsi été privé de son droit de demander au rapporteur l'audition d'un témoin ; que M. X soutient, en conséquence, que le rapport de M. Mathieu, en ce qu'il reprend pour partie celui rédigé par le professeur Chagnollaud qui « manquer(ait) absolument d'objectivité », ne peut être considéré comme contradictoire, en l'absence, pour M. X, de la possibilité de produire un mémoire complémentaire ;

Attendu qu'en application du premier alinéa de l'article 53 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, « lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant le conseil de discipline » ; qu'en application de l'article 54, le magistrat « peut se faire assister et, en cas de maladie ou d'empêchement reconnus justifiés, se faire représenter par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau » ; qu'en vertu de l'article 55, « le magistrat a droit à la communication de son dossier, de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur. Son conseil a droit à la communication des mêmes documents » ; qu'enfin, l'article 56 prévoit « qu'au jour fixé par la citation, après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés » ;

Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que le dépôt du rapport établi par le rapporteur désigné par le président de la formation pour procéder à une enquête, n'a pas pour effet de clore l'instruction de la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, l'instruction se poursuivant jusqu'à la clôture des débats ; que c'est sur l'ensemble de la procédure suivie jusqu'au terme de l'audience que doit s'apprécier le respect du caractère contradictoire de cette dernière ;

Attendu en conséquence que M. X, assisté de ses conseils, tant au cours de l'enquête, qu'après réception du rapport du rapporteur, qu'à l'audience, ayant reçu communication de l'ensemble des pièces de la procédure, a eu la possibilité de formuler ses observations sur ce rapport et de fournir ses explications et moyens de défense, disposant en outre à l'audience de la prise de parole en dernier ; qu'il avait, enfin, la possibilité, dont il n'a pas usé, de demander l'audition de témoins ;

Attendu en conséquence qu'il y a lieu de rejeter la demande tendant au prononcé de la nullité de l'instruction et du rapport ;

Attendu que des « conclusions avant toute défense au fond » soutenues à l'audience par M. A, tendent à ce que soit constatée « l'irrecevabilité de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature » afin que M. X soit « renvoy(é) (...) des fins des poursuites », et, « si le Conseil ne fait pas droit à cette demande principale », à ce que soient « constat(ées) la violation des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme », « la violation des principes généraux du droit », « la violation de l'immovibilité des magistrats du siège », « afin de renvoyer X des fins de la poursuite » ;

"Sur la demande de constat de la violation des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme

- *Sur le moyen tiré de l'impossibilité de contester la saisine du Conseil, qui porterait atteinte au droit au procès équitable*

Attendu d'une part que M. X soutient que l'impossibilité de contester la saisine du Conseil serait « contraire au droit au procès équitable tel qu'il est défini par la Convention (européenne des droits de l'homme) qui prescrit que l'ensemble des éléments de la cause doivent pouvoir faire l'objet d'un débat contradictoire » ; que cette impossibilité serait aggravée en l'espèce par le fait, d'une part, que l'acte de saisine retiendrait au nombre des griefs reprochés des éléments qui sont en réalité des moyens de défense, à savoir le fait qu'il aurait tenté de mettre en cause des personnels travaillant sous son autorité et que, d'autre part, l'acte de saisine, pour caractériser des griefs, se baserait sur le contenu de décisions juridictionnelles, à savoir le refus opposé par M. X, en sa qualité de juge des libertés et de la détention, de délivrer une autorisation d'écoute téléphonique ;

Mais attendu que la décision par laquelle le ministre saisit la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente en matière de discipline des magistrats du siège de faits imputables à un magistrat n'est qu'un élément de la procédure qui permet au Conseil supérieur de la magistrature de prononcer éventuellement une sanction à l'égard du magistrat en cause ; qu'elle est par elle-même dépourvue de tout effet juridique à l'égard de ce magistrat ; qu'elle présente, dès lors, le caractère d'un acte préparatoire ;

7

Attendu en conséquence que le grief tiré de l'atteinte au procès équitable par l'impossibilité de contester la régularité de l'acte de saisine, ne peut qu'être rejeté, M. X ayant pu, tant devant le rapporteur qu'à l'audience, assisté de ses conseils et ayant reçu communication de l'ensemble des pièces de la procédure, faire valoir tous les moyens de défense visant à contester les griefs articulés dans la saisine du garde des sceaux ;

- Sur le moyen tiré de l'absence de limitation de la saisine et l'absence de prescription relative à la qualification des griefs :

Attendu que M. X argue d'une atteinte au procès équitable et au principe d'égalité des armes, en raison de ce « qu'il n'existe pas de qualification précise des fautes qui lui sont reprochées ni de prescription des faits de son comportement que peut utiliser l'accusation et la juridiction à son encontre » ; qu'il critique le champ de la saisine, en ce qu'elle est « in personam », visant, selon lui, « non pas à qualifier un fait disciplinaire, mais à évaluer la personne elle-même » ;

Attendu que le grief tiré de l'absence de prescription relative à la qualification des griefs ne peut qu'être rejeté dès lors que la saisine du garde des sceaux comporte l'indication de faits reprochés à M. X et invoque la qualification qu'il estime devoir leur donner et que M. X a eu la possibilité, tant devant le rapporteur qu'à l'audience, assisté de ses conseils et ayant reçu communication des pièces de la procédure, de développer ses explications et moyens de défense, le principe de la contradiction ayant ainsi été respecté ;

Attendu en outre que le Conseil supérieur de la magistrature, lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, est légalement saisi de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est ainsi pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance par l'acte de saisine du garde des sceaux, sous réserve que soient respectés les droits de la défense ; qu'il appartient au Conseil de donner lui-même dans sa décision la qualification aux faits qui sont reprochés au magistrat ;

- Sur le moyen tiré de l'absence de loyauté dans la présentation des conditions de travail de M. X :

Attendu, selon M. X, que « le garde des sceaux a saisi le Conseil par une dépêche du 23 avril 2010 qui fait état de dysfonctionnements imputables à l'activité de X » alors « qu'une circulaire de localisation d'emplois qu'e l'administration n'a pas versée en procédure ni visée dans la saisine faisant apparaître que le nombre de magistrats du siège affectés au tribunal de xxxxx devait passer de 8 à 14 » et que, « même si ces affectations résultent de la volonté de l'administration judiciaire de l'époque de fermer le tribunal de grande instance de xxxxx et de réaffecter ses magistrats à xxxxx, cette information a incontestablement une importance majeure sur la perception de cette juridiction par l'instance disciplinaire », marquant par là-même « un manque de loyauté envers le magistrat renvoyé devant la juridiction disciplinaire » ;

Mais attendu que cette critique, qui porte sur le contenu de l'acte de saisine, n'est pas de nature à affecter la régularité même de la procédure au regard du procès équitable mais porte sur l'appréciation, au fond, des griefs par le Conseil supérieur de la magistrature ;

Attendu que le moyen tiré de l'absence de loyauté dans la présentation des conditions de travail de M. X par le garde des sceaux dans sa dépêche du 23 avril 2010, ne peut dès lors qu'être rejeté ;

- Sur le moyen tiré de l'impossibilité d'obtenir des mesures d'instruction au bénéfice de la défense

Attendu que M. X soutient qu'il n'a pu « contre-interroger aucun témoin et n'a pas été informé des conditions dans lesquelles ces témoins étaient interrogés avant leur audition », ni n'a pu obtenir de complément d'information ;

Attendu qu'aucune disposition de l'ordonnance du 22 décembre 1958 n'impose que le magistrat poursuivi soit informé, avant l'audition d'un témoin, du principe de cette audition ni de son contenu ; qu'au surplus, à l'occasion de l'audience, M. X avait la possibilité de solliciter l'audition de tous témoins utiles ;

- Sur le moyen tiré de l'absence de statut spécifique du défenseur dans le cadre de la procédure disciplinaire

Attendu que M. X soutient que l'absence de statut spécifique du défenseur dans le cadre de la procédure disciplinaire porte atteinte au droit au procès équitable, en raison de l'absence de prise en charge des frais du défenseur qui « réside à xxxxx » alors que « la Direction des services judiciaires, domiciliée à Paris n'engage aucun frais pour ses représentants » ;

Attendu qu'en application de l'article 54 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, le magistrat « peut se faire assister et, en cas de maladie ou d'empêchement reconnus justifiés, se faire représenter par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau » ;

Attendu que ces dispositions définissent avec une précision suffisante le statut du défenseur et contribuent au caractère équitable du procès disciplinaire devant le Conseil ; que la circonstance que le décret n°94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature n'organise pas la prise en charge par l'Etat des frais exposés par le pair n'est pas de nature à priver d'effectivité la faculté, dont a usé M. X, de se faire assister par un pair ; que la Direction des services judiciaires et le pair étant dans une situation différente à l'égard de la procédure disciplinaire, la circonstance que le Directeur des services judiciaires n'engage aucun frais pour ses représentants, est, en tout état de cause, inopérante ;

Attendu que le moyen ne peut qu'être rejeté ;

***Sur la demande de constat de la violation des principes généraux du droit**

-Sur le moyen tiré de « la pluralité de dossiers personnels »

Attendu que M. X soutient que « la défense et le CSM n'ont reçu en communication que le dossier détenu par la Direction des services judiciaires » et qu'« en conséquence les défenseurs de X se trouvent dans l'impossibilité de pouvoir vérifier s'il ne se trouvait dans les dossiers locaux des pièces de nature à permettre de donner une autre lecture des faits qualifiés de griefs par le Garde des sceaux » et qu'il serait « par exemple impossible de s'assurer de l'existence de coupures de presses favorables au magistrat renvoyé devant la juridiction disciplinaire » ;

Mais attendu que le Conseil supérieur de la magistrature statue au regard des seules pièces versées à la procédure disciplinaire, lesquelles sont communiquées aux parties ; qu'il résulte des écritures mêmes de M. X qu'il a eu communication du dossier soumis au Conseil ; qu'en conséquence, le moyen, purement hypothétique, tiré de l'existence de pièces figurant dans un autre dossier, est inopérant ;

-Sur le moyen tiré de « l'impossible reprise de l'instance »

Attendu, selon M. X, que « la défense n'ayant pu assister à la première audience disciplinaire au cours de laquelle la Direction des services judiciaires a présenté ses réquisitions n'est pas aujourd'hui mise en situation de vérifier un éventuel abandon total des griefs, la décision initiale ainsi que le procès-verbal des débats du Conseil ayant été retirés du dossier ne pouvant servir de base à une motivation », « cette situation interdi[san]t à l'administration de prendre toute réquisition contre X » ;

Attendu que la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature ayant été annulée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 26 décembre 2012, le Conseil se trouve saisi dans les termes de la saisine du garde des sceaux en date du 23 avril 2010 ;

Attendu, selon l'article 56 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, qu'« au jour fixé par la citation, après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déféré est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés. (...) » ; qu'en égard au caractère et aux modalités de la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'à la possibilité offerte au magistrat poursuivi de s'exprimer en dernier lieu, ni le caractère contradictoire de la procédure ni l'égalité des armes n'interdisaient en l'espèce à l'administration, contrairement à ce qui est soutenu, de présenter à l'audience les griefs qu'elle proposait finalement de retenir à l'encontre de M. X ;

Attendu dans ces conditions que le moyen tiré de ce que M. X ne serait pas en mesure de vérifier si le garde des sceaux a ou non abandonné certains griefs de poursuite durant l'audience du 3 janvier 2011, partie intégrante de la procédure annulée par le Conseil d'Etat, est inopérant ;

- Sur le moyen tiré des conditions d'intervention de la mission d'inspection en 2010

Attendu que M. X expose que « dans son rapport relatif à l'activité du Conseil pour l'année 2013, le Conseil a reconnu la nécessité pour l'inspection d'assurer au magistrat entendu par elle dans le cadre d'une enquête préalable à une poursuite un minimum de garanties procédurales » et demande que « le Conseil supérieur de la magistrature (...) écarte des débats l'intégralité du rapport ainsi rédigé dans la mesure où il ne respecte pas le principe du contradictoire ni le droit à un procès équitable ni les critères postérieurement exigés pour le respect d'une procédure conforme aux critères édictés par la juridiction administrative » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que le 3 mars 2009, à 10 heures, la lettre de mission du directeur du cabinet du garde des sceaux, en date du 9 janvier 2009 dont une copie était remise à M. X lui était notifiée ; que les inspecteurs lui indiquaient qu'ils procéderaient ultérieurement à son audition mais que, s'il souhaitait faire immédiatement des déclarations ou observations, elles seraient consignées dans le procès-verbal, précision lui ayant été donnée qu'il aurait la possibilité d'intervenir à tout moment pour modifier ou compléter ses déclarations ; qu'après lecture faite par M. X, il signait le procès-verbal dont une copie lui était remise ; que le 7 mai 2009, M. X était réentendu dans les mêmes conditions, après avoir donné son consentement à la consignation de ses déclarations sur procès-verbal ; que le procès-verbal d'audition mentionne qu'« avant de débiter la présente audition, nous (les inspecteurs) avons communiqué à M. X un exemplaire des procès-verbaux et compte-rendus d'entretien qui seront évoqués par la suite (MM. C, D, Mmes E et F) et lui avons laissé le temps qu'il a estimé nécessaire pour en prendre connaissance » ; que M. X faisait l'objet d'une nouvelle audition, dans les mêmes conditions, le 3 juin 2009 et que préalablement à cette nouvelle audition, « la mission rappel[ait] à M. X les principaux termes de la lettre de mission du 9 janvier 2009 (...), « lui précis[ant] qu'elle a procédé à des investigations en fonction des critiques énoncées ci-dessus, et qu'elle mènera la présente audition selon les deux axes suivants : l'analyse de son activité et de son comportement depuis sa prise de fonctions jusqu'à ce jour, l'examen de la situation du tribunal d'instance à ce jour, sous les rapports du nombre d'affaires en délibéré et des dossiers non encore examinés au fond » ; que M. X était réentendu, dans les mêmes conditions, le 16 juin 2009, « souhait[ant] revenir sur certaines questions qui (avaient) été abordées lors des précédentes auditions » ; qu'une dernière audition avait lieu le 27 août 2009, dans les mêmes conditions et après que les inspecteurs avaient précisé à M. X l'objet de l'audition ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure qu'au cours de l'enquête administrative, M. X a été entendu après avoir acquiescé à la retranscription de ses propos, ayant eu la possibilité à tout moment de les modifier ou de les compléter dans des procès-verbaux qui ont été signés après relecture ; que M. X a été mis en mesure de prendre connaissance d'autres déclarations sur lesquelles allait porter son audition et de présenter ainsi ses observations dès la phase de l'enquête par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, de même qu'il a pu être informé de l'objet des auditions ;

Attendu que, dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, l'intégralité des pièces de la procédure, dont le rapport de l'Inspection générale des services judiciaires ont été communiquées à l'intéressé qui a également pu, tant durant l'enquête diligentée par les deux rapporteurs successifs qu'à l'audience du Conseil, bénéficier d'une assistance et présenter toutes observations qu'il estimait utiles y compris sur les conditions de conduite de son enquête par les services de l'Inspection générale des services judiciaires ;

Attendu, au regard de l'examen détaillé des conditions dans lesquelles s'est déroulée l'enquête administrative conduite en l'espèce par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, qu'il n'y a pas lieu d'écarter le rapport de l'Inspection des débats et qu'aucune atteinte n'a été portée aux droits de la défense au cours de la procédure aboutissant à la décision du Conseil supérieur de la magistrature ;

*** Sur les moyens tirés de la violation du statut de la magistrature**

- Sur le moyen tiré de « la non-application de l'article 52 de la loi organique »

Attendu que M. X soutient que « toutes les auditions auxquelles doit procéder le rapporteur (...) doivent faire l'objet d'une mise à disposition auprès des défenseurs du magistrat » ;

Attendu, qu'en application de l'article 52 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, « au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins » ; que le troisième alinéa de ce même article dispose que « la procédure doit être mise à la disposition de l'intéressé ou de son conseil quarante-huit heures au moins avant chaque audition » ;

Attendu qu'il ne résulte pas des dispositions de l'article 52 précité que le magistrat poursuivi doit, de manière préalable, être informé de l'audition de témoins par le rapporteur ;

Attendu, au surplus, que l'ensemble des auditions effectuées par le rapporteur ont, en l'espèce, été mises à la disposition de M. X et de ses conseils ; que M. X, qui argue de ne pas avoir été « mis en situation de contre-interroger des témoins », avait toute possibilité de solliciter qu'ils soient entendus par le Conseil, faculté dont il n'a pas usé ;

Attendu que le moyen est mal fondé ;

- Sur le moyen tiré de « l'atteinte à l'immovibilité des magistrats du siège »

Attendu que M. X soutient que « pendant le temps où il a eu à subir une sanction illégale, (il) a en plus été reclassé au second grade ordinaire, et non au second grade provisoire qui était le sien lors de son entrée dans la magistrature en 1998 » et que « le Conseil est donc saisi en réalité d'une procédure au cours de laquelle l'administration a infligé au magistrat du siège une sanction non prévue par le statut de la magistrature » ;

Attendu que les conditions du reclassement de M. X par l'administration en exécution de la décision du Conseil d'État sont sans rapport avec la régularité de la procédure soumise à l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature ; que le moyen doit en conséquence être rejeté ;

- Sur le fond

Attendu qu'aux termes de la saisine du garde des sceaux en date du 23 avril 2010, il est reproché à M. X, vice-président au tribunal de grande instance d'xxxx, précédemment chargé du tribunal d'instance de xxxxx :

- d'avoir accumulé des retards importants dans le traitement du contentieux,
- de s'être présenté très régulièrement avec retard aux audiences qu'il présidait ou dans lesquelles il siégeait,
- de s'être soustrait à ses obligations de service comme juge des libertés et de la détention,
- d'avoir manqué de considération à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques et des fonctionnaires du greffe ;

1.- Sur le grief d'avoir accumulé des retards importants dans le traitement du contentieux

Attendu que ce grief porte sur des retards dans le traitement du contentieux civil général, dans celui des ordonnances pénales et dans celui des injonctions de payer :

** Sur le traitement du contentieux civil général*

Attendu qu'il résulte de l'enquête diligentée par les services de l'Inspection générale des services judiciaires que le contentieux civil général du tribunal d'instance de xxxxx a connu des retards de traitement à compter de l'installation de M. X, le 11 septembre 2006 ;

Attendu que le stock du contentieux civil général hors juridiction de proximité s'est caractérisé par une augmentation, de septembre à décembre 2006, de 21, 3 % et de 63, 9 % en 2007, avant de connaître une baisse de 22, 5 % en 2008 ; que, s'agissant du contentieux relevant de la compétence du juge de proximité, dont M. X

13

à eu la charge jusqu'à l'installation le 12 novembre 2008 du juge de proximité affecté à la juridiction, si le stock a connu une légère diminution de 11 % de septembre à décembre 2006, il s'est caractérisé par une augmentation de 61,9 % en 2007 puis de 14 % en 2008 ;

Attendu que si l'augmentation du stock en 2007 était de 63,9 % pour le contentieux civil général hors juridiction de proximité et de 61,9 % pour le contentieux relevant de la compétence du juge de proximité, l'augmentation du nombre des affaires nouvelles de 2006 à 2007 n'était que de 17,30 %, liée à l'attribution à la juridiction de xxxxx du contentieux du rétablissement personnel ;

Attendu qu'il résulte des mêmes constatations que l'augmentation générale du stock s'est accompagnée de l'accroissement de la durée moyenne de traitement par M. X des procédures du contentieux civil général, passant de 5,3 mois en 2006, à 7,9 mois en 2007 puis à 10,3 mois en 2008, alors que les délais moyens du contentieux en cause, étaient, au niveau national de 4,8 mois en 2007 et de 4,5 mois en 2008 ;

Attendu que, de manière particulière, le nombre de dossiers en cours de délibéré dans le contentieux civil hors juridiction de proximité depuis plus de deux mois atteignait 77 dossiers en juin 2008 ;

Attendu que M. X a, dans les conclusions déposées à l'audience, indiqué d'une part que « s'il est exact qu' (il) a été amené à proroger des délibérés en 2007, cela ne relevait pas d'une irresponsabilité de (s)a part (...) mais provenait à la fois d'une aggravation de ses problèmes de santé et de la situation familiale compliquée qu'il subissait à l'époque » et que, d'autre part, il « a tenu le plus grand compte des mises en garde de ses supérieurs hiérarchiques et a entrepris un redressement de la situation de son tribunal dont les résultats ont été sensibles dès l'année 2008 » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure qu'au jour de l'installation de M. X le 11 septembre 2006, le tribunal d'instance de xxxxx ne connaissait pas de retard ; que les carences de M. X dans le traitement des affaires a conduit à une inspection du tribunal d'instance de xxxxx dès le 22 mars 2007, la présidente du tribunal indiquant à M. X qu'une nouvelle inspection serait réalisée à la fin du mois de mai 2007 ; qu'une nouvelle inspection a été réalisée le 15 juin 2007, le rapport réalisé par la Présidente mentionnant que « M. X reconnaît qu'au 15 juin 2007, il a 107 affaires en délibéré » et que la date annoncée pour le délibéré n'a pas été respectée pour 85 affaires ; qu'une inspection a été de nouveau réalisée par le Premier président de la cour d'appel le 4 décembre 2007, lequel adressait un courrier à M. X le 5 décembre 2007 aux termes duquel il lui indiquait : « vous devez augmenter significativement le nombre des dossiers sortis mensuellement, la moyenne de 23 depuis début 2007, ne vous permettant pas de revenir à des délais acceptables de traitement des dossiers, et de limiter l'augmentation du stock des affaires en cours » ;

Attendu que ces retards de traitement, malgré les injonctions données par la hiérarchie à M. X, ont persisté tout au long de l'année 2007 et, pour partie, s'agissant du contentieux relevant de la compétence de juge de proximité, au cours de l'année 2008 ; que ces retards ont entraîné des plaintes, notamment du bâtonnier de l'ordre des avocats, les 28 novembre 2006, 15 mars et 23 octobre 2007 et du président de la chambre des huissiers de justice le 15 novembre 2007 ;

Attendu que le Conseil relève que ces retards de traitement, entraînant des prorogations de délibéré, sont intervenus dans des circonstances qui ne permettaient pas d'assurer l'information des justiciables ; qu'ainsi, selon le directeur de greffe, entendu par les services de l'inspection générale des services judiciaires, « lorsque les délibérés devaient intervenir et que les décisions n'étaient pas rendues (M. X) prorogeait à une date qu'il fixait de (sa) propre initiative, en fonction du calendrier d'audiences, car M. X prorogeait sans date, disant à l'audience que le jugement serait rendu ultérieurement » ;

Attendu en conséquence que M. X a manifesté des carences répétées dans l'accomplissement de son service, résultant d'une absence de rigueur dans l'organisation de son travail qui s'est maintenue sur une durée significative malgré les mises en garde de sa hiérarchie ; qu'il en a résulté une atteinte à l'image de la justice ;

Attendu que le grief est établi, aucun élément du dossier n'établissant au surplus que M. X aurait supporté une charge de travail anormale ; que le grief caractérise un manquement au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir de dire le droit avec diligence ; que, par son comportement, M. X a porté atteinte au crédit de l'institution judiciaire ;

**Sur le traitement des ordonnances pénales*

Attendu qu'il est fait grief à M. X par le garde des sceaux, d'avoir laissé s'écouler un délai supérieur à douze mois depuis les réquisitions du procureur de la République, datées du 25 mai 2007 au 15 octobre 2008, avant de signer les 3 et 4 décembre 2008 quarante-deux ordonnances pénales, de sorte que la prescription était acquise ;

Attendu que M. X indique, dans les conclusions déposées à l'audience, que les procédures correspondantes ne lui ont pas été communiquées avant le 28 novembre 2008, date à laquelle elles lui ont été remises par l'agent du greffe en charge de ces procédures ; que, devant le rapporteur, M. X a précisé que l'agent « enregistrait ces procédures avec un tel retard que certaines se sont trouvées prescrites » ;

Attendu que Mme G, adjointe administrative au tribunal d'instance de xxxxx, entendue par les services de l'inspection générale des services judiciaires, a indiqué qu'« à quatre reprises au moins elle se souvient d'avoir rappelé à M. X l'existence de ces ordonnances pénales qui n'avaient pas été traitées » ; que « voyant que les choses n'évoluaient pas et que, pendant des mois ces ordonnances pénales sont restées sans que M. X y touche, elle en avait alerté M. H qui lui avait dit de les

laisser en évidence et qui en avait également parlé à M. X sans que ce dernier ne les traite » ; qu'entendu, M. H, directeur de greffe du tribunal d'instance de xxxxx, indiquait sur ce point qu' il « avait(t) entendu Mlle G lui dire, à plusieurs reprises, qu'il y avait des ordonnances pénales en souffrance » et que « M.X ne pouvait pas ignorer qu'il en arrivait régulièrement et qu'elles étaient mises à sa disposition dans une armoire située au greffe derrière le bureau de Mlle G » ;

Attendu, d'une part, que M. X, en sa qualité de juge directeur du tribunal d'instance, a manqué à son devoir d'organisation du tribunal et à son devoir de rigueur, en ne s'assurant pas de l'état du stock des ordonnances pénales et de son écoulement régulier ; qu'en outre, en apposant sa signature sur des ordonnances pénales prescrites, sans avoir procédé aux vérifications les plus élémentaires touchant à la prescription, M. X n'a pas exercé le contrôle qu'il appartient à tout magistrat d'exercer et a manqué à son office juridictionnel ;

Attendu que sur ces quarante-deux ordonnances pénales, quatre ont été frappées d'opposition conduisant le tribunal de police de xxxxx à constater l'extinction de l'action publique, le procureur de la République de xxxxx faisant arrêter le recouvrement de ces ordonnances auprès de la trésorerie générale ;

Attendu, ainsi, que le manque de sérieux de M. X dans le traitement de ces ordonnances pénales a porté atteinte à l'image de la justice ; que ces faits caractérisent chez M. X un manquement aux devoirs de l'état de magistrat ;

**Sur le traitement des injonctions de payer*

Attendu qu'il est reproché à M. X des retards dans le traitement des injonctions de payer ;

Attendu, selon les constats réalisés par les services de l'inspection générale des services judiciaires, que, jusqu'en 2008 inclus, la plupart des ordonnances d'injonction de payer ont été rendues dans un délai supérieur à un mois ; qu'ainsi, sur 37 requêtes déposées au mois de juillet 2007 devant le tribunal d'instance, 33 d'entre elles ont fait l'objet d'ordonnances rendues quatre mois plus tard ;

Attendu cependant que s'il apparaît que M. X n'a pas assuré avec la plus grande diligence le traitement de ce contentieux, la matérialité du grief n'apparaît pas suffisamment caractérisée ;

2.- Sur le grief de s'être présenté très régulièrement avec retard aux audiences qu'il présidait ou dans lesquelles il siégeait

Attendu qu'il est reproché à M. X de s'être fréquemment présenté avec retard aux audiences qu'il présidait ou dans lesquelles il siégeait ;

Attendu que dans une lettre du 8 février 2007, la présidente du tribunal de grande instance de xxxxx écrivait à M. X avoir « reçu plusieurs plaintes concernant (sa) ponctualité », avoir vérifié par elle-même et avoir constaté que « l'audience civile du mardi 6 février 2007, fixée à 8 heure 30, avait commencé à 8 heures 45, soit avec un quart d'heure de retard et que l'audience « juge de proximité » du

mercredi 7 février 2007, fixée à 9 heures (...) avait commencé à 9 heures 25, soit avec 25 minutes de retard ; que Mme I, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx a indiqué aux services de l'inspection générale des services judiciaires que M. X était « souvent en retard à l'audience, de l'ordre de 5 à 10 minutes » ; que, selon Maître J, bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de xxxxx, « il était habituel que M. X prenne les audiences avec 20 minutes de retard » ; qu'enfin, Mme K, adjointe administrative au tribunal de grande instance de xxxxx indiquait au service de l'inspection générale des services judiciaires que « pour les audiences, il a toujours du retard, mais c'est uniquement de l'ordre d'une dizaine de minutes alors qu'avant c'était plutôt de l'ordre d'une demi-heure » et qu'« il lui arrive cependant de débiter les audiences ou les rendez-vous à l'heure » ;

Attendu que la matérialité du grief est établie ; qu'il caractérise un manquement au devoir de délicatesse à l'endroit des justiciables, des auxiliaires de justice et des fonctionnaires ;

3.- Sur le grief de s'être soustrait à ses obligations de service comme juge des libertés et de la détention

Attendu qu'il est reproché à M. X, d'avoir, à quatre reprises, manqué de disponibilité alors qu'il était de permanence en qualité de juge des libertés et de la détention ; qu'ainsi, au cours du dernier trimestre 2006 et alors qu'il avait été sollicité en qualité de juge de la liberté et de la détention titulaire par le substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, « il aurait », selon le magistrat du parquet, « refusé de venir tenir un débat contradictoire, expliquant qu'il avait des problèmes personnels » ; qu'une substitue du procureur de la République relatait ne pas avoir réussi à le joindre un vendredi où il était de permanence, alors qu'elle souhaitait obtenir une autorisation de perquisition dans le cadre d'une enquête préliminaire ; que le 1^{er} juin 2007, la présidente du tribunal de grande instance de xxxxx était informée par le parquet de ce que M. X, de permanence, n'était pas joignable, la présidente ayant dû prendre les dispositions nécessaires pour le suppléer ; qu'une fois encore, M. X, alors juge de la liberté et de la détention suppléant, avait refusé de traiter une demande d'écoute téléphonique, alors que le magistrat titulaire se trouvait à xxxxx, « prétextant qu'il n'était que suppléant et que le JLD titulaire n'était pas empêché » ;

Attendu que si ces faits révèlent chez M. X une faible conscience professionnelle et un singulier manque de solidarité entre collègues, particulièrement regrettables pour un magistrat, ils ne caractérisent pas pour autant, dans les circonstances de l'espèce, un manquement disciplinaire ;

4.- Sur le grief d'avoir manqué de considération à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques et des fonctionnaires du greffe

Attendu qu'il est reproché à M. X d'avoir manqué de considération à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques et des fonctionnaires du greffe ;

Attendu, en premier lieu, que M. X aurait décidé, sans consultation préalable, de dédoubler l'audience civile mensuelle, alors que les audiences du tribunal d'instance ont lieu dans la même salle que celles du tribunal de grande instance et

17

qu'il a ultérieurement refusé d'accéder aux demandes de modifications de service qui s'imposaient du fait du départ, sans remplacement, du président de la juridiction ;

Attendu que ces faits, s'ils révèlent chez M. X une absence de sens du dialogue, ne caractérisent pas en l'espèce un manquement disciplinaire ;

Attendu, en deuxième lieu, qu'il est reproché à M. X en 2007 et en 2008 d'avoir adressé au président de la juridiction, et dans une moindre mesure, au premier président de la cour d'appel de xxxxx, des courriers dans lesquels il aurait adopté un ton volontiers ironique et discourtois et aurait employé des termes peu conciliables avec le respect dû à un supérieur hiérarchique ;

Attendu, ainsi, que M. X, dans une lettre du 9 février 2007 en réponse à celle du 8 février 2007 par laquelle la présidente du tribunal lui reprochait ses retards à l'audience, a écrit qu' « (il) attache, (qu'elle en soit) sûre, autant d'importance qu'(elle)-même à l'image de notre justice davantage écornée, à (son) avis, par les désastreuses conditions de travail qui nous sont faites et les continuelles campagnes de dénigrement dont nous sommes l'objet, que par les exceptionnelles minutes de retard au sujet desquelles (elle lui écrit) » ou que « connaissant (sa) totale implication dans la vie des diverses juridictions qu'abrite ce Palais, (son) souci du détail et le zèle de (ses) informateurs, (il) ne doute pas que, si (elle avait) été en mesure de pointer d'autres événements, (elle en aurait) fait la liste » et qu'enfin, « le palais de justice n'ouvrant ses portes qu'à 8h30 et les fonctionnaires ne prenant également leur service qu'à cette heure, il n'est simplement pas réaliste d'espérer voir cette audience débiter à 8h30 précises : même si le magistrat et le greffier montent et descendent les escaliers quatre à quatre avec leur 160 dossiers et même s'ils revêtent leur costume d'audience encore plus vite que les mannequins qui défilent pour présenter la haute couture ne changent de tenue, il faudra encore laisser le temps au public de prendre ses places et aux avocats d'arriver (...). Un retard de 10 à 15 minutes ne (lui) paraît pas scandaleux pour cette audience et est, pour tout dire, inévitable »

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, le ton employé par M. X, pour regrettable qu'il ait été, ne caractérise pas suffisamment un manquement de nature disciplinaire ;

Attendu, en troisième lieu, qu'il est reproché à M. X d'avoir manqué de délicatesse à l'égard des fonctionnaires du tribunal d'instance, en tentant de rejeter sur eux la responsabilité des dysfonctionnements ci-dessus rappelés qui lui étaient reprochés en matière d'injonctions de payer et d'ordonnances pénales ;

Attendu que si M. X a émis des critiques à l'encontre des fonctionnaires en réponse à des faits qui lui étaient reprochés, ce comportement ne caractérise pas en l'espèce un manquement disciplinaire ;

Attendu que l'ensemble des griefs dont la matérialité est établie caractérisent de la part de M. X un manquement aux devoirs de l'état de juge directeur, en charge de la bonne administration d'un tribunal d'instance ;

Attendu qu'en vue d'apprécier la sanction à prononcer à l'endroit de M. X, il y a lieu, pour le Conseil, de tenir compte des problèmes de santé rencontrés par l'intéressé durant les années en litige, de sa situation familiale au moment des faits et de la circonstance que les retards reprochés et établis ont commencé à se résorber, en partie, au cours de l'année 2008, puis, en 2009 ;

Attendu qu'au regard de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de prononcer à l'encontre de M. X un blâme avec inscription au dossier.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de M. Bertrand Mathieu, rapporteur ;

Statuant en audience publique le 25 septembre 2014 pour les débats et le 23 octobre 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Rejette l'ensemble des moyens tendant au prononcé de la nullité des actes de la procédure engagée ;

Prononce à l'encontre de M. X la sanction de blâme avec inscription au dossier, prévue à l'article 45 1° 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 xxxxx.

Le secrétaire général du Conseil
supérieur de la magistrature



Peimane Ghahsh-Marzban

Le Président
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège



Bertrand Louvel

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

6 novembre 2014

Mme X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 9 octobre 2014 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 à l'encontre de Mme X, juge au tribunal de première instance de xxxxx, sous la présidence de M. Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
M. Pierre Fauchon, présent aux débats, qui n'a pas participé au délibéré,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Bertrand Mathieu,
M. Daniel Ludet,
M. Jean Trotet, présent aux débats, qui n'a pas participé au délibéré,
M. Loïc Chauty,
M. Laurent Bedouet,
Mme Catherine Vandier,

membres du Conseil,

assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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 dépêche du garde des sceaux en date du 27 janvier 2012 saisissant le Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, de poursuites disciplinaires concernant Mme X ;

Vu les ordonnances des 22 février 2012 et 27 juin 2012 désignant M. Pierre Fauchon et M. Jean Tritel en qualité de rapporteurs ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé le 18 juin 2014 par M. Pierre Fauchon et M. Jean Tritel, dont Mme X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 20 août 2014 à Mme X et sa notification à l'intéressée le 26 août 2014 ;

Vu la convocation adressée le 20 août 2014 à Maître A, avocat au barreau de xxxxx, reçue le 26 août 2014 ;

Vu le rappel, par M. le Président de la formation, 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 ;

Attendu qu'à l'ouverture de la séance, après audition de Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Malika Cottet, magistrate à cette direction et présentation par M. Tritel et M. Fauchon de leur rapport préalablement communiqué aux parties qui n'ont pas formulé d'observations à la suite de cette présentation, Mme X, assistée de Maître A, a été entendue en ses explications et moyens de défense et a répondu aux questions posées ; qu'après avoir entendu Mme Delnaud en ses observations

3

tendant au prononcé de la sanction d'interdiction d'être nommée ou désignée dans des fonctions de juge unique pendant une durée de cinq ans, Maître A en sa plaidoirie, Mme X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

-Sur le fond-

Attendu qu'aux termes de la saisine du garde des sceaux en date du 27 janvier 2012, il est reproché à Mme X, installée en qualité de juge au tribunal de première instance de xxxxx à compter du 9 janvier 2006, d'avoir « adopté à l'égard des fonctionnaires de son service, de certains collègues et des partenaires extérieurs des comportements agressifs, dévalorisants, vexatoires et imprévisibles, de façon répétée depuis sa prise de fonctions en janvier 2006, à l'origine d'une dégradation des conditions de travail préjudiciables à ces personnes – ayant notamment conduit à une succession de sept fonctionnaires en quatre années, cinq d'entre eux ayant demandé à quitter le service à l'issue d'une période de congé de maladie ordinaire – mais également à la bonne marche du service dont elle avait la charge », et d'avoir ainsi « gravement manqué aux devoirs de son état de magistrat, et notamment au devoir de délicatesse qui s'impose à tout magistrat dans ses relations avec son entourage professionnel » ;

Attendu, d'une part, qu'il est reproché à Mme X une attitude dévalorisante et déstabilisatrice à l'égard des fonctionnaires du greffe de l'application des peines ;

Attendu, selon le garde des sceaux, que Mme X aurait tenu des propos injurieux et humiliants à l'endroit de fonctionnaires ; que dans une note du 13 février 2007 adressée aux chefs de greffe et de juridiction, Madame B, greffière du service de l'application des peines, entre septembre 2006 et août 2007, sollicitait un changement de service, exposant que Mme X lui reprochait notamment d'être « malhonnête », d'être « son bourreau » ; que Mme C, greffière de ce service depuis août 2009, déclarait que Mme X « disait devant (elle) que (s)es collègues étaient des bons à rien » ; que Mme D, vice-présidente placée, mentionnait que les fonctionnaires du service de l'application des peines lui avaient fait état, lors de ses remplacements, de ce que « Mme X les traitait d'incapables et de bons à rien » ;

Attendu que Mme X a contesté au cours de la procédure disciplinaire et à l'audience avoir tenu des propos injurieux, et d'avoir ainsi utilisé les termes « incapables » et « bons à rien », déclarant devant les services de l'inspection générale des services judiciaires, que « mis à part Madame C, personne d'autre ne dit qu' (elle) tient (t) des propos injurieux » et que « Madame D ne fait que rapporter les dires de personnes non identifiées » ;

Attendu que le Conseil constate qu'il ne résulte pas des auditions des autres fonctionnaires entendus par les services de l'inspection générale des services judiciaires que Mme X aurait tenu à leur égard des propos injurieux et humiliants ;

Attendu, au regard de l'ensemble de ces éléments, que la matérialité de ce grief n'apparaît pas suffisamment caractérisé ;

Attendu cependant que les fonctionnaires entendus par les services de l'inspection générale des services judiciaires ont décrit une attitude vexatoire et humiliante de Mme X à leur endroit, et notamment en présence de tiers ; qu'ainsi, M. E, greffier au service de l'application des peines, d'avril à août 2008, a indiqué que Mme X « pouvait piquer de fortes colères en hurlant », que « c'était toujours limité à (leur) égard mais qu'elle ne les avait jamais insultés, Madame F et (lui) » ; qu'ainsi, Madame F, adjointe administrative, indiquait aux services de l'inspection générale des services judiciaires que Mme X avait « parfois tenu des propos vexatoires ... A certaines audiences, quand il manquait un document dans un dossier par exemple, elle tenait des propos humiliants à notre égard devant les justiciables ou devant le parquet » ; que selon M. G, substitut, Mme X « s'adressait très durement au greffe devant les justiciables, tant les avocats que moi étions gênés », ajoutant qu'« (il) n'aurait jamais parlé à un greffier comme elle le faisait » ;

Attendu que Mme X a déclaré à l'audience « avoir eu effectivement quelque fois des comportements inadaptés au sein de l'application des peines, d'avoir manqué de disponibilité pour les fonctionnaires et d'écouter à leur égard » ;

Attendu, en cet état, qu'il est établi que Mme X a pu adopter un comportement inapproprié à l'endroit de fonctionnaires de justice ; que cependant, le Conseil relève des éléments de contexte tenant à la situation de l'application des peines au tribunal de première instance de xxxxx, liée à la désorganisation du cabinet de Mme X à son arrivée, à l'absence de stabilité des fonctionnaires du service et à l'insuffisance de formation des fonctionnaires ; que, dans les circonstances de l'espèce, le comportement de Mme X, pour regrettable et déplacé qu'il ait été, ne permet pas de caractériser suffisamment un manquement de nature disciplinaire ;

Attendu, en outre, qu'il est reproché à Mme X des méthodes de travail imposant aux fonctionnaires des tâches inutiles et chronophages, sans égard à leur charge de travail et des modifications constantes des consignes, générant un climat d'insécurité très déstabilisant pour ceux-ci ; que, selon la saisine, le comportement de Mme X aurait été à l'origine d'une dégradation des conditions de travail des fonctionnaires du greffe ;

Attendu, selon Mme B, anciennement greffière au service de l'application des peines au tribunal de première instance de xxxxx, que le greffe « était terrorisé par (le) système de traitement du courrier que Mme X avait mis en place pour tout voir », affirmant que celle-ci « était très changeante et menteuse et soutenait le contraire de ce qu'elle avait dit la veille sur ses directives de travail... c'est pour ces raisons qu'ils avaient demandé des notes écrites mais elle a refusé d'en faire et c'était sa parole contre la (leur) » ; que Madame H, juge coordonnateur du service de l'application de peines à partir de septembre 2009, a indiqué devant les services de l'inspection générale des services judiciaires que Mme X « demande des actes inutiles et qu'elle change d'avis puisque rien n'est écrit ; elle ne donne pas de directive claire » ;

5

Attendu que Mme X a rétuté devant les services de l'inspection générale des services judiciaires l'ensemble de ces affirmations précisant qu'elle avait donné des consignes orales claires, que Mme F, adjointe administrative, présente dans le service de mai 2006 à janvier 2010, avait rédigé des fiches de procédure qui reprenaient l'essentiel de ces consignes et qu'en août 2010, elle avait rédigé un document récapitulatif des directives données antérieurement ; qu'enfin, elle expliquait le climat difficile de travail par son problème de santé précisant qu'« à partir du moment où (elle a) appris qu' (elle) avait un problème de santé, en avril 2007, le service a effectivement travaillé dans un climat de stress », déclarant qu'elle « venait au travail la boule au ventre » ;

Attendu que si l'ensemble de ces éléments caractérisent chez Mme X, une insuffisante capacité à encadrer les personnels du greffe et une direction de service inadaptée, ils ne permettent pas, dans les circonstances de l'espèce liées notamment aux problèmes de santé avérés de Mme X, de caractériser un manquement de nature disciplinaire ;

Attendu, d'autre part, qu'il est reproché à Mme X une attitude inadaptée à l'égard de certains collègues magistrats et de l'administration pénitentiaire ;

Attendu, en premier lieu, que selon les termes de la saisine, le comportement de Mme X aurait entraîné des conséquences sérieuses sur la santé d'une de ses collègues, Mme H, et sur le fonctionnement du service ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que Mme H a été désignée, en septembre 2009, en qualité de coordonnateur du service de l'application des peines, alors que Mme X reprenait ses fonctions en octobre 2009 au retour d'un congé maladie ;

Attendu, selon Mme H, que les relations entre elle et Mme X, étaient émaillées d'incidents qualifiés « d'imprévisibles, ridicules et pénibles » et générant pour elle un arrêt maladie ; que, selon elle, « Mme X a très mal pris le fait qu'elle ait été nommée juge coordonnateur » et que « le comportement de Mme X crée un climat de tension très pesant et un sentiment d'insécurité » ; que selon le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel de xxxxx, en fonction entre 2005 et début 2001, l'attitude de Mme X était « de recherche de faute systématique sur ses collègues » ;

Attendu que Mme H présentait au président du tribunal, dès le mois de mars 2010, une demande de délocalisation de son bureau « parce qu'il était impossible de travailler avec Mme X » ; qu'en octobre 2010, elle alertait de nouveau par écrit le président du tribunal expliquant devant les services de l'inspection générale des services judiciaires qu'elle avait « fait un début de dépression début octobre 2010 parce qu' (elle) ne pouvait plus gérer la tension au sein du service », ce qui aurait justifié l'octroi d'un congé de maladie puis une reprise de travail à temps partiel, à 80 % ;

Attendu que devant les services de l'inspection générale des services judiciaires, Mme X n'a pas contesté la réalité de la situation de Mme H, déclarant que « ces éléments sont la manifestation d'une souffrance au travail à laquelle il n'a pas été donné de réponse », indiquant « qu'il y a une tension dans le service qui m'a également rendue malade » ;

Attendu, au regard de l'ensemble de ces éléments, que la matérialité du grief tiré d'une attitude rigide, agressive, inadaptée de Mme X à l'égard de sa collègue, ayant entraîné des conséquences sérieuses sur la santé de celle-ci et le fonctionnement du service n'apparaît pas, dans les circonstances de l'espèce, suffisamment caractérisée ;

Attendu, en deuxième lieu, que selon la saisine du garde des sceaux, Mme X aurait tenu des propos inadaptés à l'audience à l'égard des magistrats du parquet traduisant une propension à rechercher la responsabilité des autres intervenants ;

Attendu que selon Mme L, vice-procureur, Mme X aurait refusé une suspension pour permettre au parquet de produire une pièce et éviter ainsi un renvoi alors que le justiciable avait fait plusieurs heures de route et aurait déclaré « qu'il manquait une pièce et que c'était de la responsabilité du parquet » ; que selon M. G, substitut, il a pu arriver que Mme X le mette en cause à l'audience en tant que représentant du parquet ; que la Procureure de la République, entendue par les services de l'inspection générale des services judiciaires, avait décidé de faire « tourner » les magistrats du parquet aux audiences de Mme X, « pour éviter les incidents et parce que c'était trop lourd et usant pour les magistrats » ; qu'un autre magistrat du parquet, Mme L, avait indiqué à son collègue, M. G, que « les relations étaient très tendues avec Mme X » ;

Mais attendu qu'il résulte des mêmes déclarations de Mme L et de M. G, magistrats du parquet de xxxxx, que Mme X n'avait jamais tenu de propos déplacés ou désagréables à leur endroit et que deux vice-présidents chargés du service correctionnel, M. I et M. M, entendus par les services de l'inspection générale des services judiciaires, avaient apprécié le comportement et la compétence de Mme X ;

Attendu en conséquence que la matérialité du grief tenant à des propos inadaptés à l'audience à l'égard des magistrats du parquet n'apparaît pas suffisamment établie ;

Attendu, en troisième lieu, qu'il est reproché à Mme X, une attitude rigide à l'égard de l'administration pénitentiaire ;

Attendu, selon la saisine du garde des sceaux, que « si la qualité du travail fourni par certains travailleurs sociaux, la personnalité particulière de l'ancien directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), les tensions internes de ce service, doivent être prises en considération, il n'en demeure pas moins que Madame X a adopté une attitude rigide à l'égard de ce service » ;

Attendu que M. N., directeur-adjoint du SPIP déclarait devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires que « Mme X exigeait les mêmes pièces qu'en métropole alors qu'il n'y avait pas de risque de fuite par exemple », que « c'était justifié au regard de la loi mais pas dans la situation de la xxxxx » ; que M. O., successeur de Mme N., en poste depuis 2010, déclarait avoir « vu des (conseillers d'insertion et de probation) qui ont « craqué » dans (son bureau, « qui « n'en pouvaient plus des demandes de Mme X » ; que, selon M. P., directeur du centre de détention de xxxxx d'août 2007 à mars 2010, « nous étions toujours en tension et tout était compliqué », illustrant les difficultés de communication avec cette dernière par l'impossibilité d'avoir « une réunion sur la politique d'application des peines qui pourrait être mise en œuvre de manière concertée » ;

Attendu que Mme X a expliqué que ces propos confirmaient le fait qu'à son arrivée « (elle) avait constaté des dérives de certains CIP et (qu'elle a) voulu y mettre fin » ;

Attendu, en cet état, que le comportement de Mme X ne permet pas d'établir un manquement de nature disciplinaire ; qu'il caractérise plutôt un faible sens du dialogue marqué par une attitude rigide ; qu'à cet égard, le président de la chambre d'application des peines a estimé que Mme X « avait une vision très rigide de son rôle de juge et de ses prérogatives », qu'« elle s'arcboutait sur son code de procédure pénale sans accepter de discuter au détriment de l'intérêt du service » ;

Attendu que si les faits reprochés à Mme X ont révélé une attitude inappropriée et regrettable à l'endroit de fonctionnaires de justice et rigide à l'égard de certains de ses interlocuteurs, ils ne permettent pas, dans les circonstances de l'espèce, de caractériser des manquements de nature disciplinaire ;

Attendu qu'il n'y a pas lieu en conséquence de prononcer de sanction disciplinaire ;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de M. Pierre Fauchon et M. Jean Tritel, rapporteurs ;

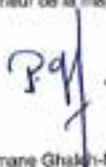
Statuant en audience publique le 9 octobre 2014 pour les débats et le 6 novembre 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Dit que les faits reprochés à Mme X ne constituent pas des fautes disciplinaires ;

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 xxxxx.

Le secrétaire général du Conseil
supérieur de la magistrature



Peimane Ghahri-Marzban

Le Président
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège



Bertrand Lottivel

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

4 décembre 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 13 novembre 2014 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 à l'encontre de M. X, juge au tribunal de grande instance de xxxxx, sous la présidence de M. Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

M. Jean-Pierre Machelon,
Mme Chantal Kerbec,
Mme Martine Lombard,
M. Bertrand Mathieu,
M. Daniel Ludet,
M. Jean Trézel,
M. Loïc Chauty,
Mme Emmanuelle Perreux, présente aux débats, qui n'a pas participé
au délibéré,
M. Laurent Bedouet,
Mme Catherine Vandier,
M. Luc Fontaine

membres du Conseil,

assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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 dépêche du garde des sceaux en date du 9 septembre 2013 saisissant le Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, de poursuites disciplinaires concernant M. X ;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2013 désignant Mme Emmanuelle Perreux en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé le 2 octobre 2014 par Mme Emmanuelle Perreux, dont M. X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 13 octobre 2014 à M. X et sa notification à l'intéressé le 16 octobre 2014 ;

Vu la convocation adressée le 13 octobre 2014 à Mme A, présidente de chambre à la cour d'appel de xxxxx, reçue le 16 octobre 2014 ;

Vu le rappel, par M. le Président de la formation, 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 son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement ;

Attendu qu'à l'ouverture de la séance, après audition de Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Héliène Volant, magistrate à cette direction et présentation par Mme Perreux de son rapport préalablement communiqué aux parties qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas lu intégralement, M. X, assisté de Mme A, a été entendu en ses explications et moyens de défense et a répondu aux questions posées ; qu'après avoir entendu Mme Delnaud en ses observations tendant au prononcé de la sanction de blâme avec inscription au dossier, Mme A en ses observations, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

-Sur le fond

Attendu que selon les termes de la saisine du garde des sceaux en date du 9 septembre 2013, il est reproché à M. X des carences graves et prolongées dans la gestion de son cabinet d'instruction, un incident lors d'une permanence instruction de fin de semaine et des retards dans le rendu des décisions au titre de son activité annexe de juge aux affaires familiales ;

1. Sur le grief portant sur la gestion du cabinet d'instruction

Attendu qu'il est fait grief à M. X, d'avoir « accumulé un retard croissant dans le traitement des procédures d'information dont il avait la charge en qualité de juge d'instruction, en laissant s'écouler un délai excessif entre sa saisine et sa première intervention ou entre deux actes accomplis au cours de la procédure d'information, y compris dans les dossiers impliquant des personnes placées en détention provisoire » et de ne pas avoir « établi (...) les notices semestrielles prévues par l'article 221 du code de procédure pénale et les ordonnances de l'article 175-2 du code de procédure pénale destinées au président de la chambre de l'instruction »

Attendu qu'il résulte des constatations des services de l'inspection générale des services judiciaires que, M. X a été en charge, au moment de son installation en qualité de juge d'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, le 1^{er} septembre 2009, de 56 dossiers, alors que la moyenne du stock des autres cabinets était de 89 dossiers ; qu'au cours de l'année 2010, M. X, qui a été saisi de 35 procédures nouvelles, n'a clôturé que 4 dossiers, conduisant à un encours à la fin de l'année de 89 dossiers, pour atteindre 109 en 2011, avec 26 procédures nouvelles et 6 dossiers terminés ;

Attendu qu'il résulte des mêmes constatations que le cabinet de M. X bénéficiait d'une situation plus favorable que les autres cabinets d'instruction, le nombre de saisines étant de 45, 85 dossiers nouveaux en moyenne en 2010 contre 35 pour M. X, et, en 2011, de 38, 83 dossiers contre 26 pour M. X ; qu'en outre, le nombre de dossiers clôturés étaient, en 2010, de 41, 57 dossiers en moyenne contre 4 pour M. X, et, en 2011, de 39, 5 dossiers en moyenne contre 7 pour M. X ;

Attendu en outre qu'il apparaît qu'en 2011, 82 dossiers étaient demeurés sans acte depuis 6 mois ou plus, soit 59 %, 48 étant restés sans acte durant plus d'un an soit 34, 7 % ; que, s'agissant des dossiers dont M. X a eu à connaître seul, sans qu'ils ne proviennent d'un dessaisissement d'un autre cabinet d'instruction, 58,82 % des dossiers étaient restés sans acte pendant plus de 6 mois ;

Attendu que malgré les efforts déployés en 2012 puis en 2013, le cabinet de M. X comportait 170 dossiers au 31 décembre 2013 ;

Attendu enfin que selon les constatations des services de l'inspection générale des services judiciaires, M. X n'a pas transmis régulièrement les notices semestrielles ; que pour 2010, seules les notices de décembre avaient été transmises au président de la chambre de l'instruction et aucune en 2011 ;

Attendu que M. X a reconnu devant les services de l'inspection générale des services judiciaires et devant le rapporteur la matérialité de ces griefs ; qu'il les a expliqués par une insuffisance de moyens de greffe, une difficulté à appréhender ses fonctions nouvelles de l'instruction en l'absence de formation à l'Ecole nationale de la magistrature au titre de la reconversion et, enfin, de graves difficultés personnelles rencontrées pendant la période ;

Attendu, s'agissant des moyens de greffe, qu'il ressort des éléments recueillis par les services de l'inspection générale des services judiciaires que M. X ne disposait pas à son arrivée d'un greffier attitré mais a bénéficié d'une greffière placée à mi-temps laquelle a en outre bénéficié de 15 jours de congés entre octobre et décembre 2009 ; que toutefois, M. X s'est vu affecté une greffière à temps plein à compter de 2010, laquelle a été placée en arrêt de travail à l'été 2011 ; que durant cette période et jusqu'au remplacement de cette greffière en septembre 2012, M. X a bénéficié de l'aide ponctuelle des greffiers des autres cabinets, puis d'une greffière d'un autre cabinet devenu vacant et enfin de greffiers en pré-affectation et d'une greffière placée à compter d'avril 2012 ;

Attendu que M. X évoque au surplus le choix opéré avec sa greffière d'utiliser le logiciel Cassiopée qui aurait contribué à ces retards.

Attendu en outre que M. X justifie de la situation dans laquelle il s'est trouvé par la difficulté à prendre en main son nouveau cabinet constitué de dossiers déjà ouverts chez ses collègues, alors qu'il n'avait jamais exercé de telles fonctions et le fait qu'il n'avait bénéficié que de quinze jours de reconversion ;

Attendu enfin que M. X fait état de graves difficultés personnelles ; que d'une part, il a été victime d'une agression en septembre 2009 à son domicile avec sa compagne, de la part du père des enfants de cette dernière ; que, d'autre part, le 20 décembre 2010, la mère de M. X était assassinée à xxxxx, lui imposant de se rendre en urgence à xxxxx et d'assumer les suites de ce drame ; que M. X indiquait au rapporteur avoir « dû faire face à une dépression » ;

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 au titre de ses fonctions, veiller à traiter les dossiers d'information avec une diligence exclusive de retards injustifiés ;

Attendu que si les circonstances invoquées par M. X ont pu expliquer en partie les retards dans la gestion de son cabinet, elles ne sauraient être suffisantes pour l'exonérer totalement de sa responsabilité, cette situation de retard chronique s'étant installée dès l'arrivée de M. X en septembre 2009 et alors que son cabinet était dans une situation favorable au regard du nombre de dossiers en cours ;

Attendu que la réalité du grief est établie ; qu'il caractérise un manquement au devoir de rigueur, au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir d'accomplir sa mission avec diligence ;

2. Sur le grief portant sur l'incident lors d'une permanence instruction

Attendu qu'il est fait grief à M. X de s'être « absenté(e) du ressort alors qu'il était de permanence, contraignant le magistrat du parquet à prolonger des gardes à vue en dehors des nécessités de l'enquête » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure et bien qu'aucune date n'ait pu être fixée précisément, que M. X s'est rendu à xxxxx pour des raisons personnelles alors qu'il était de permanence et ce, sans avoir informé le magistrat du parquet de permanence ; que le magistrat du parquet, prenant attache avec M. X le dimanche, le développement d'une procédure rendant nécessaire l'ouverture d'une information judiciaire, apprenait par M. X qu'il ne pouvait pas se rendre au tribunal en raison d'une grève des transports ; que le magistrat du parquet était contraint de prolonger une garde à vue en cours pour retarder l'ouverture de l'information au lundi matin ;

Attendu que M. X a expliqué devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires qu'il avait dû se rendre en urgence à xxxxx, en raison de la situation de son fils malade confié aux soins de sa grand-mère ;

Attendu que M. X a manqué à la rigueur professionnelle, au sens des responsabilités et à la loyauté en n'informant pas le Président de la juridiction de la situation de force majeure à laquelle il était confronté, alors qu'il était de permanence ; que l'information du Président de la juridiction aurait été de nature à pallier l'absence de M. X ;

3. Sur le grief portant sur l'activité annexe de juge aux affaires familiales

Attendu qu'il est fait grief à M. X d'avoir « accumulé(e) des retards dans la rédaction des décisions relevant de son activité annexe de juge aux affaires familiales » et de pas avoir « avisé(e) les parties des dates de report de délibéré, ni des motifs de report » ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure qu'au titre de son activité annexe de juge aux affaires familiales, M. X a été amené à tenir 6 audiences entre octobre 2009 et juin 2010 et à rendre 54 décisions ; qu'il apparaît que si les décisions mises en délibéré lors de la première audience de contentieux familial tenue par M. X, le 12 octobre 2009, ont bien été rendues à la date annoncée, à savoir le 16 novembre 2009, tel n'a pas été le cas pour les autres décisions qui ont été rendues au terme d'un délibéré prorogé ;

Attendu que 45 décisions sur 54 n'ont pas respecté la date de délibéré fixée ; que pour les délibérés fixés entre un minimum de 24 jours et un maximum de 49 jours pour les cinq audiences affectées par les retards, M. X a rendu ses décisions dans des délais allant de 81 jours minimum à 245 jours maximum ;

Attendu que M. X a reconnu ces retards et a indiqué au rapporteur que les retards des délibérés s'inscrivent dans le double apprentissage des fonctions de l'instruction et la découverte du contentieux familial ;

Attendu, s'agissant des reports de délibéré, que M. X a indiqué au rapporteur que « les dates de prorogation ont été indiquées à la greffière » et qu'« il était donc possible d'en donner connaissance aux parties » ; qu'il a admis ne pas avoir motivé spécifiquement ces prorogations ; qu'entendue, Mme B, greffière au tribunal de grande instance de xxxxx, a indiqué aux services de l'inspection générale des services judiciaires qu'elle a « profité une fois d'une audience pour demander (à M. X) si ses délibérés étaient prorogés, car dans le système informatique selon notre pratique, pour prolonger un délibéré, il faut indiquer une nouvelle date » et qu'elle n'avait « pas le souvenir qu(e M. X) ait donné de dates, quoique (s)on souvenir ne soit pas précis ».

Attendu que M. X, qui a reconnu les retards de délibéré, a présenté des carences persistantes dans l'accomplissement de son service, découlant d'un défaut de rigueur dans l'organisation de travail ;

Attendu qu'il n'est pas établi, au regard des déclarations de Mme B, que M. X n'a pas donné d'indication sur les dates de renvoi ; qu'il lui appartenait toutefois de s'assurer que les indications qu'il avait données avaient été effectivement mises en œuvre ;

Attendu au surplus qu'aucun élément du dossier n'établit que M. X aurait supporté une charge de travail anormale ;

Attendu que le grief, ainsi établi, caractérise un manquement au devoir de délicatesse incombant à tout magistrat à l'égard des justiciables, de même qu'au devoir de dire le droit avec diligence ;

Attendu que pour apprécier la sanction à prononcer à l'encontre de M. X, il y a lieu de tenir compte de la situation spécifique dans laquelle il s'est trouvé tenant à l'insuffisance des moyens de greffe à l'instruction, la difficulté qu'il a eu à appréhender ses fonctions nouvelles de l'instruction en l'absence de stage de reconversion, de l'insuffisante prise en considération par la hiérarchie de cette situation et, enfin, de graves difficultés personnelles rencontrées pendant la période ;

Attendu en conséquence qu'il a lieu de prononcer à l'encontre de M. X la sanction de blâme avec inscription au dossier ;

7

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de Mme Perreux, rapporteur ;

Statuant en audience publique le 13 novembre 2014 pour les débats et le 4 décembre 2014 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Prononce à l'encontre de M. X la sanction de blâme avec inscription au dossier, prévue à l'article 45 1° 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 xxxxx.

Le secrétaire général du
Conseil supérieur de la magistrature



Peimane Ghahre-Marzban

Le Président
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège



Bertrand Louvel

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Conseil de discipline
des magistrats du siège**

19 décembre 2014

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 27 novembre 2014 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 à l'encontre de M. X, conseiller à la cour d'appel de xxxxx, précédemment conseiller à la cour d'appel d' xxxxx, sous la présidence de M. Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

Mme Rose-Marie Van Lerberghe,
M. Pierre Fauchon,
Mme Martine Lombard,
M. Frédéric Tiberghien,
M. Daniel Ludet,
M. Jean Trobet,
M. Loïc Chauty,
M. Laurent Bedouet,
Mme Emmanuelle Perreux,
Mme Catherine Vandier, présente aux débats, qui n'a pas participé au délibéré,
M. Luc Fontaine,

membres du Conseil,

assistés de M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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 dépêche du garde des sceaux en date du 24 juillet 2013 saisissant le Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, de poursuites disciplinaires concernant M. X ;

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2013 désignant Mme Catherine Vandier en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de ses conseils au cours de la procédure ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé le 9 octobre 2014 par Mme Catherine Vandier, dont M. X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 16 octobre 2014 à M. X et sa notification à l'intéressé le 18 octobre 2014 ;

Vu les convocations adressées le 16 octobre 2014 à M. A, vice-président au tribunal de grande instance d'xxxx, le 22 octobre 2014 à Mme B, vice-procureure près le tribunal de grande instance de xxxxx et à M. C, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, le 5 novembre 2014 à Me D, reçues respectivement les 20 octobre 2014, 24 octobre 2014, 27 octobre 2014 et le 7 novembre 2014 ;

Vu la lettre de M. X en date du 24 novembre 2014 adressée à M, le Président de la formation, aux termes de laquelle : *« Une demande de renvoi de l'affaire me concernant avait été présentée en mon nom. J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne sollicite plus ce renvoi. Par ailleurs, j'ai renoncé à la présence de tout défenseur à mes côtés au cours de l'audience »* ;

Vu le rappel, par M. le Président de la formation, 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 ;

Attendu qu'à l'ouverture de la séance, après audition de Mme Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Mme Malika Cottet, magistrate à cette direction, et lecture par Mme Catherine Vandier de son rapport préalablement communiqué aux parties, M. X a été entendu en ses explications et moyens de défense et a répondu aux questions posées ; qu'après avoir entendu M. Jean-François Beynel, Directeur des services judiciaires, assisté de Mme Delnaud et de Mme Cottet, en ses observations tendant au prononcé de la sanction de l'abaissement de deux échelons, M. X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré ;

Attendu qu'il est reproché à M. X, aux termes de la saisine du garde des sceaux :

- D'avoir « utilis(é) sa qualité, dans une affaire privée, pour entrer en contact avec le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, obtenir d'être reçu avec la personne qu'il souhaitait accompagner à la gendarmerie et voir certaines vérifications effectuées dans un délai très bref que ne semblait pas nécessiter l'enquête, sur le ressort de la cour d'appel dans laquelle il exerçait ses fonctions de conseiller, président de cour d'assises » ;
- D'avoir « port(é) des appréciations sur le déroulement de l'enquête, en suggérant des orientations et en remettant en cause l'impartialité du procureur de la République de xxxxx dans de nombreux courriers à l'intéressé et à sa hiérarchie » ;
- De s'être « inscri(t) dans une démarche polémique, dans laquelle il s'est pos(é) en victime et (d'avoir) donn(é) aux incidents dénoncés une importance disproportionnée qui s'est notamment manifestée par l'envoi de nombreux courriers dans lesquels il (a) rem(is) en cause de façon injustifiée le comportement professionnel mais surtout la probité du procureur de la République de xxxxx, des deux procureurs généraux qui se sont succédés à la cour d'appel d' xxxxx depuis le début de cette affaire et de la première présidente de ladite cour, qu'il (a) accus(é) d'être auteurs d'infractions pénales » ;
- D'avoir « médiatis(é) le litige qui l'opposait aux gendarmes de la brigade de xxxxx », d'avoir « rem(is) en cause la qualité de l'enquête diligentée par le parquet de xxxxx ainsi que les décisions du parquet général d' xxxxx » et de s'être « exprimé comme président de la cour d'assises du xxxxx et donc magistrat particulièrement exposé dont les propos ont une force toute particulière » ;
- D'avoir « distribu(é) à l'ensemble des magistrats de la cour d'appel, dans leurs cases professionnelles, un document portant de graves accusations

4

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre 2011, M. E, artisan plombier, était victime d'un vol de matériel dans sa camionnette laissée accidentée au bord de la route ; que le 2 décembre 2011, M. E déposait plainte auprès de la brigade territoriale de xxxxx ;

Attendu que le 9 décembre suivant, M. E se rendait au domicile de M. X, chez qui il avait effectué des travaux, pour lui faire part de ses soupçons quant à l'identité de l'auteur du vol ;

Attendu que M. X prenait contact avec le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx pour l'informer de la situation et lui annonçait son intention de se rendre à la gendarmerie le soir-même ; que M. X se présentait à la gendarmerie vers 18 heures 30 avec M. E et la compagne de ce dernier au moment des faits, Mme F ; que lors de cette visite, la gendarmerie a procédé immédiatement à l'une des vérifications demandées par M. X mais remis au lendemain l'audition de M. E ;

Attendu qu'à la suite de cette visite et d'un incident qui s'en suivait, M. X portait plainte, le 7 janvier 2012 contre X auprès du procureur de la République de xxxxx des chefs d'outrage à magistrat, dénonciation calomnieuse et subornation de témoins et que les gendarmes déposaient plainte contre M. X pour abus d'autorité et dénonciation calomnieuse ; que le 18 avril suivant, M. X sollicitait le dépaysement de l'enquête sur le fondement de l'article 43 du code de procédure pénale, demande à laquelle la procureure générale près la cour d'appel d'xxxx s'opposait le 7 mai 2012 ;

Attendu qu'à la suite du classement sans suite des plaintes des gendarmes et de M. X, ce dernier déposait, le 15 janvier 2013, une plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction de xxxxx, à l'encontre de trois gendarmes de la brigade de xxxxx des chefs d'outrage à magistrat et dénonciation calomnieuse ;

1.- Sur le premier grief d'avoir « utilisé sa qualité, dans une affaire privée, pour entrer en contact avec le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, obtenir d'être reçu avec la personne qu'il souhaitait accompagner à la gendarmerie et voir certaines vérifications effectuées dans un délai très bref que ne semblait pas nécessiter l'enquête, dans le ressort de la cour d'appel dans laquelle il exerçait ses fonctions de conseiller, président de cour d'assises »

Attendu, selon M. X, ainsi qu'il résulte d'un rapport du 30 janvier 2012 qu'il a adressé à Mme la Première présidente de la cour d'appel d'xxxx et dont les termes ont été confirmés par lui devant le rapporteur le 2 avril 2014, que le 9 décembre 2011, M. E est venu le rencontrer pour lui faire part des soupçons qu'il nourrissait contre une personne à la suite du vol dont il avait été la victime, ne sachant « pas comment procéder pour communiquer ces informations », craignant, « que la mise en cause de quelqu'un sans preuves matérielles ne se retourne contre lui » ;

Attendu que M. X a expliqué avoir voulu entrer en contact avec le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx ; qu'il prenait attache à cet effet avec le secrétaire général de la première présidence de la cour d'appel d' xxxxx ; que, selon M. G, conseiller à la cour d'appel d' xxxxx, précédemment chargé du secrétariat général de la première présidence de ladite Cour, son intervention, à l'égard de M. X, « avait dû se limiter à le réorienter vers M. H qui était (s)on homologue au parquet général » ; que selon M. H, « M. X (l)'a contacté un soir pour (lui) demander les coordonnées du procureur de xxxxx » ; qu'il ajoutait que « s'agissant d'un collègue de la Cour qui plus est président de cour d'assises, (il) n'(a) vu là aucune malice et (il) lui (a) donc spontanément communiqué les numéros de téléphone de M. I » ; qu'il précisait ne pas se souvenir « qu'il (lui) ait précisé la raison de son souhait de contacter ce procureur » ;

Attendu que M. I, procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx au moment des faits, a indiqué avoir « été contacté aux alentours de 18 heures, sur (son) téléphone portable personnel, par quelqu'un qu'(il) ne connaissait(l) pas et qui s'est présenté comme étant M. X, conseiller à la cour d'appel » ; que M. X lui précisait avoir « obtenu (s)es coordonnées par M. H, secrétaire général du parquet général de la cour d'appel d' xxxxx ; qu'il était habitant de xxxxx, qu'il connaissait un certain monsieur E qui avait effectué des travaux de plomberie, chez lui » ;

Attendu que M. X lui demandait « l'autorisation d'accompagner M. E » à la gendarmerie ce que M. I acceptait ; que toutefois, le procureur lui proposait « de se rendre le lendemain à la brigade » mais que M. X avait « insisté sur l'urgence qu'il y avait à effectuer certaines investigations dont il (lui) a donné la teneur » ; que M. I lui indiquait qu'il allait prévenir la brigade de xxxxx de son arrivée imminente dans leurs locaux ; qu'il contactait ainsi les services de la gendarmerie « pour les informer de l'arrivée de M. E accompagné de M. X », leur demandant « de procéder à l'audition complémentaire de M. E et de procéder en urgence aux vérifications téléphoniques sollicitées » ;

Attendu que pour justifier de son attitude, M. X a indiqué dans le rapport précité du 30 janvier 2012 à l'attention de Mme J que « cette démarche, pour moi en relation très nette avec mon devoir de magistrat, n'était nullement incompatible avec la volonté d'apporter mon soutien à une victime particulièrement choquée par la situation » ; que pour M. X, « en présence d'une victime en difficulté pour communiquer ces renseignements, (s)on devoir était de prendre contact avec le procureur de la République et, avec l'accord de ce magistrat, de conduire la victime jusqu'au service enquêteur afin que sa déposition soit recueillie » ;

Attendu que, devant le Conseil, M. X a de nouveau justifié son intervention en précisant que lorsque M. E était venu le rencontrer, il travaillait à son domicile et qu'il était en conséquence de son « devoir de magistrat » d'intervenir au regard de la situation de victime dans laquelle se trouvait M. E ;

6

Attendu toutefois que M. X, qui n'était pas en charge de la procédure de vol concernant M. E, ne disposait d'aucune prérogative au titre de ses fonctions de magistrat pour, finalement et sans aucune mesure, comme il sera indiqué ci-dessous, s'immiscer dans cette procédure auprès d'une autorité judiciaire ;

Attendu que c'est par une mauvaise appréciation de ses devoirs que M. X a estimé devoir intervenir dans une telle hypothèse ;

Attendu en effet que les devoirs de l'état de magistrat ne comportent ni ne confèrent aucune compétence d'ordre général pour s'immiscer dans une procédure judiciaire dont il n'est pas saisi ; que le magistrat, en dehors de l'exercice de ses fonctions et des procédures dont il a la charge, doit respecter un devoir de prudence et s'abstenir de toute intervention dans une affaire dont il n'a pas personnellement la charge ;

Attendu de surcroît qu'il ne résulte pas de la procédure soumise à l'examen du Conseil que les faits dont a été victime M. E, dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre 2011, nécessitaient, le 9 décembre 2011, une intervention immédiate et urgente qui ne pouvait être différée et qui aurait justifié que M. X intervienne, soit au titre de l'assistance à personne en danger, soit au titre des pouvoirs conférés par le code de procédure pénale pour dénoncer des faits à l'autorité judiciaire ou pour appréhender l'auteur d'un crime ou délit flagrant ;

Attendu, en cet état, qu'il est établi que M. X a, en dehors de ses fonctions de magistrat, alors qu'il n'était pas en charge de la procédure de vol concernant M. E, pris l'initiative de contacter le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, obtenant du secrétaire général du parquet général de la cour d'appel d' xxxxx, du fait même de sa qualité de conseiller à la cour d'appel et, de fait, de président de la cour d'assises du xxxxx, le numéro de portable téléphonique du procureur ;

Attendu que si M. X a indiqué à l'audience ne pas avoir spécialement demandé le numéro de portable personnel de M. I, il apparaît, des déclarations précitées de M. H, que ce numéro n'aurait pas été communiqué si M. X n'avait pas exercé les fonctions de magistrat à la cour d'appel d' xxxxx ;

Attendu qu'en prenant l'attache de M. I et en évoquant sa qualité de conseiller de cour d'appel, il a obtenu du procureur de la République, d'être reçu avec M. E le jour même, par la gendarmerie de xxxxx et de voir des vérifications effectuées dans un délai très bref ;

Attendu en dernier lieu que l'invocation, par un magistrat, de sa qualité professionnelle, en dehors même de l'exercice de ses fonctions, pour s'immiscer dans une procédure, n'est pas compatible avec les devoirs de son état ; qu'ainsi, M. X, dans une lettre en date du 15 décembre 2011, adressée au lieutenant-colonel K, commandant le groupement de gendarmerie du xxxxx, faisait état de la qualité suivante : « magistrat, ancien directeur de cabinet de la secrétaire d'Etat aux droits des victimes » et écrivait : « Il est également inacceptable que ce magistrat – qui plus est, président d'une cour d'assises, en situation d'entendre à longueur d'année des enquêteurs et parfois de leur délivrer des commissions

rogatoires – ne soit pas accueilli par le commandant de l'unité dans laquelle il se rend alors même que sa venue vient d'être annoncée par le procureur de la République » ;

Attendu que les termes employés, au demeurant emprunts d'une singulière suffisance, constituent un manquement à la délicatesse et ont porté atteinte à l'image de la Justice et à son crédit ;

Attendu que la matérialité du grief est établie, ces faits caractérisant de la part de M. X, qui exerçait les fonctions de conseiller, président de cour d'assises, un manquement au devoir de prudence, un manquement au devoir de délicatesse à l'endroit du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et des gendarmes de la brigade de xxxxx et un manquement aux devoirs de l'état de magistrat ;

2.-Sur les Grievs 2 à 5

****Sur le statut invoqué par M. X de « lanceurs d'alerte »***

Attendu qu'il y a lieu pour le Conseil, avant d'examiner les griefs 2 à 5, de statuer sur le moyen de défense invoqué par M. X au cours de la procédure et à l'audience, justifiant à son sens sa réaction suite à la visite effectuée avec M. E, le 9 décembre 2011, à la brigade de gendarmerie de xxxxx ;

Attendu que dans une lettre du 7 octobre 2014, adressée au rapporteur, M. X fait valoir « l'intérêt public qui s'attache à certaines dénonciations, y compris à travers les médias », s'agissant de la « question des donneurs ou lanceurs d'alerte » ; qu'il invoque à cet égard les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme *Heinisch c/ Allemagne* du 21 juillet 2011 et *Guja c/ Moldavie* du 12 février 2008, précisant à son sens « les conditions d'application de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression dans le domaine de la protection des donneurs d'alerte » ; qu'il précise que « la France a traduit la recommandation du Conseil de l'Europe dans la loi n°2012-954 du 6 août 2012 et dans la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013, portée au Parlement par Mme TAUBIRA » ; que « la loi de 2012 a modifié tant le code du travail que la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires afin d'interdire toute sanction disciplinaire à l'encontre d'un salarié ou d'un fonctionnaire ayant dénoncé une violation du principe de non discrimination » ; que « l'article 6 de la loi de 1983 prévoit ainsi « qu'aucune mesure concernant notamment (...) la discipline ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération (...) le fait qu'il a témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les a relatés » ;

Attendu que M. X, a, dans une lettre adressée le 20 avril 2013 au garde des sceaux, indiqué que « le point de départ de cet incident est un acte de discrimination raciale ou sociale commis au préjudice de la victime d'un vol important, discrimination dont (il a) été le témoin direct » ; que dans la lettre

8

précitée du 7 octobre 2014, il indique de nouveau qu'il aurait été témoin d'un acte de discrimination commis par des officiers de police judiciaire à l'encontre de la victime, M. E. Français d'origine béninoise ; qu'à l'audience, il a indiqué une nouvelle fois qu'il s'agissait « d'une affaire de discrimination », justifiant ainsi sa réaction et les différentes dénonciations qui lui sont reprochées ;

Attendu que les faits invoqués par M. X se sont produits le 9 décembre 2011 et que les alertes lancées dans la presse par M. X datent du mois de novembre 2012 ; que M. X, qui est magistrat régi par un statut de droit public, ne saurait utilement se prévaloir de la loi du 6 août 2012, ni de celle du 6 décembre 2013, postérieure aux faits invoqués ; qu'en conséquence, c'est au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme relative aux lanceurs d'alerte, qu'il y a lieu pour le Conseil d'examiner si M. X, qui soutient être intervenu dans la procédure initiée par M. E uniquement pour dénoncer une attitude de discrimination, est fondé à se prévaloir du statut du lanceur d'alerte ;

Attendu, s'agissant du déroulement de la visite à la brigade de xxxxx le 9 décembre 2011, que M. X et M. E ont indiqué avoir été très mal reçus par les gendarmes et plus particulièrement par l'un d'eux qui aurait refusé de procéder aux deux vérifications demandées le soir même et aurait menacé M. E de lui retirer son permis de conduire au vu de ses antécédents ; que M. X a, sur le comportement des militaires de la brigade de gendarmerie de xxxxx, versé à la procédure une lettre du 25 mars 2013 du colonel K, commandant de groupement de gendarmerie départementale du xxxxx, qui dans une autre procédure, a indiqué à un justiciable que l'accueil qui avait été réservé à la brigade de gendarmerie de xxxxx n'avait pas été satisfaisant ; que, de leur côté, les gendarmes se sont plaints d'une attitude hautaine et méprisante de M. X, qui aurait fait état de sa qualité de magistrat, sollicité la réalisation d'investigations, et traité les gendarmes de « bons à rien » ;

Attendu que si le magistrat, comme tout citoyen, a le devoir d'alerter les autorités de toute situation en application d'une loi qui imposerait de le faire, dans une telle hypothèse, il devrait s'exprimer avec la mesure, la prudence, la délicatesse et la réserve qu'impose l'exercice des fonctions de magistrat ;

Attendu en premier lieu que les vérifications téléphoniques souhaitées par M. E ont été accomplies par les gendarmes le soir même et ont contredit les déclarations de l'intéressé ;

Attendu en effet que M. E soupçonnait que l'auteur du vol de son matériel professionnel avait appelé, dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre 2011, en son nom, le Centre opérationnel de la gendarmerie pour que les gendarmes ne viennent pas troubler la commission du délit ;

Attendu sur ce point qu'il résulte du rapport de M. Didier Guérin, conseiller à la chambre criminelle de la Cour de cassation, agissant sur délégation de Mme Vandier, en date du 7 juillet 2014, que « la vérification essentielle qui a été faite, à ce stade, est celle effectuée auprès du Centre opérationnel de la gendarmerie » ; que M. L., major à la brigade de gendarmerie de xxxxx, entendu par M. Guérin, expliquait avoir demandé cette investigation à l'adjudant M ; que

Mme N, chef de la brigade, déclarait avoir décidé de sa propre initiative d'aller, en compagnie de l'adjudant M, effectuer la vérification, ce que confirmait l'adjudant M ; que selon l'adjudant O, c'est à la suite de la demande de M. X que l'adjudant M était allé faire immédiatement la vérification auprès du COG ; que selon M. E, c'est M. O qui avait fait la vérification ;

Attendu que cette vérification a établi que c'était en réalité depuis la ligne personnelle de M. E que le COG avait été appelé à plusieurs reprises dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre 2011 ;

Attendu, selon M. E, que M. O est revenu en lui donnant le résultat, en lui disant d'un ton colérique : « M. E, vous êtes qui pour déranger deux magistrats le soir ? » ; que M. O précisait avoir « indiqu(e) que c'est bien lui qui a effectué les appels » ;

Attendu qu'à supposer que M. O ait exactement tenu les propos qui lui sont attribués, ceux-ci ne révéleraient aucune discrimination mais exprimeraient simplement aux yeux d'un enquêteur la faible crédibilité des soupçons portés par M. E à l'issue de la première des deux vérifications souhaitées par M. E et M. X ;

Attendu en deuxième lieu que, selon M. E, M. O lui aurait déclaré : « M. E, vous allez arrêter la bibine, sinon on va vous avoir » ; que selon M. X, cette attitude révélerait également la discrimination dont aurait été victime M. E ;

Attendu qu'il résulte des investigations effectuées par M. Guérin que « les auditions (effectuées) ont fourni un éclairage sur la réputation de (M. E) chez les gendarmes de xxxxx » ; que le major L a en effet affirmé avoir des informations sur une certaine intempérance de M. E ; que Mme N a dit l'avoir rencontré lors de l'inauguration d'un magasin et qu'il lui avait semblé, à cette occasion, qu'il avait bu, M. E ayant renversé une table chargée de bouteilles et de verres ; que l'adjudant-chef U, commandant de la brigade de xxxxx, présent à la brigade de xxxxx le 9 décembre 2011, a déclaré être intervenu chez lui à l'occasion d'une altercation avec sa compagne, à un moment où il était visiblement alcoolisé ; qu'enfin, une certaine intempérance de M. E était confirmée par Mme F, son ancienne compagne ;

Attendu que les propos prêtés par M. E à M. O étant contestés par l'intéressé, M. O, entendu par M. Guérin, a précisé « ne lui (avoir) fait aucune injonction particulière à propos d'un problème d'alcool » ; qu'il pensait « avoir simplement dit en aparté dans le bureau de l'adjoint M qu'il faudrait, un jour, effectuer un contrôle d'alcoolémie sur lui, ce qui n'a pas été suivi d'effet » ; que selon M. O, « peut-être que lui ou M. X ont entendu ce propos mais qui n'était destiné qu'à mes collègues » ;

Attendu qu'à les supposer établis, ces propos ne s'expliqueraient pas par une attitude marquée d'une quelconque discrimination raciale ou sociale, mais par la connaissance que les gendarmes de la brigade de xxxxx avaient d'une certaine intempérance de M. E, susceptible d'éclairer aux yeux d'un enquêteur la contradiction flagrante entre les affirmations de M. E quant à l'identité de l'auteur

10

présupposé de l'appel téléphonique reçu par le COG et donc du vol et le résultat de la première des deux vérifications urgentes souhaitées par M. E ;

Attendu, en troisième lieu, que Mme F a indiqué à M. Guérin, le 11 avril 2014, ne pas se souvenir que l'accueil qui avait été fait à la gendarmerie de xxxxx « aurait été désagréable » et ne pas se souvenir que « des mots injurieux auraient été, à un stade quelconque de cette visite, prononcés par quiconque, que ce soient MM. E, X et les gendarmes » ; que selon elle « M. E a été, selon moi, reçu de la même manière que toute autre personne l'aurait été » ;

Attendu, en quatrième lieu, que si M. E a pu légitimement regretter que l'une des deux diligences concernant les faits dont il avait été victime n'a pas été accomplie le soir même par les gendarmes de la brigade de xxxxx, ces derniers lui ont demandé de revenir le lendemain pour recueillir sa déposition ; que si M. E, entendu au cours de la procédure, a également indiqué au sujet de l'accueil qui lui a été réservé « être reparti plein d'amertume comme une personne ayant commis une faute », il ne ressort pas des pièces du dossier que les gendarmes aient refusé de recevoir la déposition de M. E pour un motif en rapport avec une discrimination raciale ou sociale ;

Attendu de même que si M. X a pu, de bonne foi, être désappointé par l'accueil qui lui a été réservé, ce que confirme le courrier du 4 janvier 2012 du colonel K à ce dernier dans lequel il indique « admet(tre) (son) désappointement quant au manque d'empressement témoigné à (son) arrivée dans cette unité, alors que (sa) démarche avait été annoncée par monsieur le procureur de la République près le TGI de xxxxx », en l'état de l'instruction, aucun élément recueilli ne permet d'établir que M. E ait été victime le 9 décembre 2011 d'une quelconque discrimination de la part des gendarmes de xxxxx en considération de son origine béninoise ou de son origine sociale, susceptible de justifier l'attitude et le comportement ultérieur de M. X comme lanceurs d'alerte ;

Attendu en conséquence que le statut de « lanceurs d'alerte » invoqué par M. X comme fait justificatif à son comportement ne saurait être invoqué en l'espèce au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ;

« Sur le deuxième grief d'avoir « port(e) des appréciations sur le déroulement de l'enquête, en suggérant des orientations et en remettant en cause l'impartialité du procureur de la République de xxxxx dans de nombreux courriers à l'intéressé et à sa hiérarchie »

Attendu que, dans un courrier du 15 décembre 2011, M. X écrit au procureur de la République de xxxxx qu'il « ne peu(t) qu'être étonné de n'avoir eu de (sa) part (...) aucune information sur les mesures décidées par (lui) tant à l'égard des militaires en cause qu'en ce qui concerne les suites de l'enquête », qu'il « (lui) avai(t) signalé combien il (lui) semblait opportun, dans un contexte si particulier, que l'enquête soit confiée à une unité de police judiciaire » ; que, dans un courrier du 7 janvier 2012, M. X suggère diverses orientations d'enquête ; que,

s'agissant du traitement de la plainte déposée par lui pour outrage à magistrat, il écrit le 18 avril 2012 au procureur de la République que le « mode opératoire qui revient à placer chronologiquement les mis en cause à la place de la victime et la victime à la place des mis en cause ne peut qu'étonner » et que « le fait qu'il soit intervenu avant, pendant et après l'incident à l'origine de cette procédure ne (lui) permet pas, à (s)on sens, de disposer de la distance suffisante pour (se) prononcer, dans un sens ou dans un autre, sur l'action publique » ;

Attendu que, dans une lettre du 19 décembre 2011, adressée au procureur général près la cour d'appel d'xxxx, M. X indique qu'il a « signalé à M. I que sa décision de laisser l'enquête sous la responsabilité de la COB de xxxx (lui) paraissait préjudiciable tant à la victime qu'à la réussite des investigations » ;

Attendu que M. X, entendu par le rapporteur, a indiqué ne pas avoir employé de termes discourtois dans les différents courriers visés ;

Attendu que les appréciations portées sur le déroulement de l'enquête, de même que la remise en cause réitérée de l'impartialité du procureur de la République dans ces différents courriers à l'attention du procureur et du procureur général près la cour d'appel d'xxxx, caractérisent de graves manquements à la délicatesse, alors même qu'aucun fait ou comportement ne justifiait de telles dénégations ;

- Sur le troisième grief de s'être « inscrit(t) dans une démarche polémique, dans laquelle il s'est posé(e) en victime et (d'avoir) donné(e) aux incidents dénoncés une importance disproportionnée qui s'est notamment manifestée par l'envoi de nombreux courriers dans lesquels il (a) rem(is) en cause de façon injustifiée le comportement professionnel mais surtout la probité du procureur de la République de xxxx, des deux procureurs généraux qui se sont succédés à la cour d'appel d'xxxx depuis le début de cette affaire et de la première présidente de ladite cour, qu'il (a) accusé(e) d'être auteurs d'infractions pénales »

Attendu, s'agissant du procureur de la République de xxxx, que M. X a adressé le 30 janvier 2012 une lettre à l'attention de Mme J, première présidente de la cour d'appel d'xxxx dans laquelle il écrit que « le procureur de la République de xxxx, dont le rôle a été essentiel, avant, pendant et après l'incident devrait être entendu en qualité de témoin » et que « se posera la question de l'impartialité de ce magistrat, ceci d'autant plus qu'il s'est jusqu'à présent abstenu de répondre à la question que je lui ai posée sur le point de savoir si les accusations calomnieuses ont été portées contre moi dès le compte rendu téléphonique qui lui a été fait pendant l'incident, ce qui caractériserait un autre délit » ; que le 2 octobre 2012, M. X a écrit au procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxx que « comme vous le voyez, la gestion de cette procédure pose des questions déontologiques importantes » et « c'est pourquoi, en même temps que je vous saisis d'une nouvelle demande de dessaisissement sur le fondement de l'article 32 alinéa 2 du Code de procédure pénale, j'estime nécessaire d'en informer le Conseil supérieur de la magistrature et Mme la Garde des Sceaux » ; qu'enfin, M. X a indiqué au rapporteur et au

cours de l'audience qu'il y avait de « fortes présomptions de faux en écritures » qui pesaient sur le procureur de la République, s'agissant de la date du classement sans suite de sa plainte contre les gendarmes qui aurait été probablement antidatée ;

Attendu, s'agissant de M. P, précédemment procureur général près la cour d'appel d'xxxxx, que le 21 janvier 2013, M. X a adressé au garde des sceaux une lettre dans laquelle il « estime de (s)on devoir de porter à (sa) connaissance les éléments qui (le) conduiront à faire citer très prochainement, devant le tribunal correctionnel de xxxxx, M. P, inspecteur général des services judiciaires, du chef de dénonciation calomnieuse » en raison de ce que M. P aurait « estimé devoir (...) saisir la première présidente de la cour d'appel d'xxxxx d'une dénonciation (...), aux fins d'éventuelles poursuites disciplinaires à (s)on endroit » ;

Attendu, s'agissant de Mme J, précédemment première présidente de la cour d'appel d'xxxxx, que, dans une lettre du 4 mars 2013 transmise au garde des sceaux, M. X a entendu dénoncer « les manquements à la probité et à la loyauté qu' (il) impute à Mme J », concluant qu'il « ne peu(t) imaginer un seul instant que la qualité de chef de cour de Mme J puisse lui permettre d'échapper aux conséquences disciplinaires de ses actes » ; que, dans une lettre adressée le 20 avril 2013 au garde des Sceaux, M. X rappelait que par courrier du 4 mars 2013, il « portai(t) à (son) attention » les manquements imputables à Mme J, première présidente de la cour d'appel d'xxxxx, dans sa gestion des suites de l'incident survenu le 9 décembre 2011 à la gendarmerie de xxxxx », ajoutant qu' « à l'heure où la moralisation de la vie publique est un thème majeur de l'action gouvernementale, il me paraît utile de vous adresser quelques pièces complémentaires vous permettant d'apprécier la valeur morale de l'action de certains responsables de l'institution judiciaire (...) » ;

Attendu, s'agissant de Mme Q, procureur général près la cour d'appel d'xxxxx, qu'il jugeait sa décision ne pas dépayser la procédure diligentée sur sa plainte contre les gendarmes de xxxxx d'« objectivement incompréhensible » ;

Attendu que la mise en cause injustifiée et sans discernement de la probité et de la déontologie du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, de la première présidente de la cour d'appel d'xxxxx et des deux procureurs généraux près ladite Cour, constituent des manquements, à la réserve, à la délicatesse, à la prudence et aux devoirs de l'état de magistrat ;

« Sur le quatrième grief d'avoir « médiatisé le litige qui l'opposait aux gendarmes de la brigade de xxxxx », d'avoir « remis en cause la qualité de l'enquête diligentée par le parquet de xxxxx ainsi que les décisions du parquet général d'xxxxx » et de s'être « exprimé comme président de la cour d'assises du xxxxx et donc magistrat particulièrement exposé dont les propos ont une force toute particulière »

Attendu qu'il est reproché à M. X d'avoir médiatisé le litige qui l'opposait aux gendarmes de la brigade de xxxxx et d'avoir remis en cause la qualité de l'enquête diligentée par le parquet de xxxxx ainsi que les décisions du parquet

général d'xxxx et de s'être exprimé comme président de la cour d'assises du xxxx ;

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure que plusieurs articles relatant la visite du 9 septembre 2011 à la brigade de xxxx sont parus dans la presse ; qu'un article paru le 6 novembre 2012 dans « V », sous le titre « un classement sans suite fermement contesté », relate que « si X concentre une partie de ses attaques contre les gendarmes, il est également très remonté contre les instances judiciaires. À commencer par le procureur de xxxx, I, qui vient de classer sans suite la procédure instruite sur l'incident du 9 décembre » ; que, dans un article paru le 6 novembre 2012 dans « Z », titré « le magistrat porte plainte contre l'Etat », sont reproduits les propos de M. X selon lesquels : « je n'ai jamais vu cela dans une brigade, c'est trop grave et c'est mon devoir, c'est le sens que je me fais de mes fonctions de magistrat qui me conduisent à témoigner » ou « ce que j'ai vu est une insulte à l'uniforme des gendarmes : c'est un racisme social » ; que le même jour, dans un article paru dans « V » dont le titre est « il en appelle au garde des Sceaux », il est rapporté les propos de M. X : « j'en appelle à la ministre de la justice, Christiane Taubira, et au ministre de l'intérieur, Manuel Valls, pour qu'une enquête sérieuse soit menée, tant sur le comportement des gendarmes que sur les conditions dans lesquelles cette affaire a été traitée par le parquet de xxxx et le parquet général d'xxxx » ; qu'un autre article du 15 décembre 2012, paru dans « Z », titré « il ne présidera plus la cour d'assises », évoque l'avis favorable de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour d'appel d'xxxx à ce que M. X ne préside plus la cour d'assises du xxxx ;

Attendu que M. X a reconnu avoir répercuté dans la presse l'ensemble de ces faits, justifiant, une fois encore, son comportement par la gravité des faits de discrimination qu'il entendait dénoncer ; qu'il a indiqué au rapporteur qu'il « se trouvait dans un contexte où tout un système institutionnel protégeait les auteurs d'actes insupportables » et « qu'il n'y avait d'autre solution pour faire éclater le scandale dans ce dossier que de (s)'adresser aux ministres concernés » ; qu'il a toutefois expliqué à l'audience ne pas être à l'origine des titres des journaux ;

Attendu que cette médiatisation délibérée constitue, dans les circonstances où elle est intervenue, un manquement au devoir de réserve et de discrétion et a porté une atteinte grave à l'image de la justice et au crédit de l'institution judiciaire, de nature à altérer la confiance des justiciables dans l'institution, d'autant que M. X s'est exprimé en sa qualité de conseiller à la cour d'appel, président de la cour d'assises du xxxx ;

- Sur le cinquième grief d'avoir « distribué » à l'ensemble des magistrats de la cour d'appel, dans leur casse professionnelles, un document portant de graves accusations

Attendu qu'il résulte des pièces de la procédure, sans que ce point ne soit contesté par M. X, que ce dernier a remis un tract de quatre pages intitulé « l'affaire de la gendarmerie et son traitement institutionnel », dans les casse des magistrats de la cour d'appel, ainsi qu'il résulte des témoignages de Mme R. M.

S, M, T, présidents de chambre ; qu'il l'a adressé le 20 avril 2013 au garde des Sceaux ;

Attendu que Mme R, présidente de chambre, ayant eu à connaître de la procédure ayant pour origine la plainte avec constitution de partie civile déposée par M. X, a écrit à la première présidente de la cour d'appel ne pas « souhaiter(r) (...) que (s)on casier professionnel qui n'a pas vocation à accueillir un tel tract, soit une nouvelle fois instrumentalisé de la sorte à (s)on insu » ;

Attendu qu'indépendamment de la circonstance que ce document a été remis dans les cases professionnelles des magistrats, ce qui ne constitue pas en soi un fait de nature disciplinaire, le fait qu'un document portant de graves accusations à l'encontre des chefs de cour et de plusieurs autres magistrats ait été ainsi porté à la connaissance de l'ensemble des magistrats de la Cour et du garde des sceaux constitue un manquement à la délicatesse et à la loyauté à l'endroit des chefs de cour et, par conséquent, un manquement aux devoirs de l'état de magistrat ;

"Sur le courriel adressé par M. X à Mme N le 31 mai 2013

Attendu que, lors de son audition le 10 avril 2014, par M. Guérin, Mme N, adjudant-chef de gendarmerie, commandant la brigade territoriale de xxxxx, indiquait que M. X avait souhaité la rencontrer, en avril 2013, ce qu'elle avait accepté, après hésitations, après en avoir référé à sa hiérarchie et au procureur de la République de xxxxx ; que lors de cette rencontre, courant mai 2013, M. X lui proposait un arrangement par lequel elle lui indiquerait « qu'il ne nous avait pas traités de « faibles » ou de « bons à rien » et que « cet arrangement le conduirait à retirer la plainte qu'il avait déposée à (s)on encontre à xxxxx, celle-ci étant, en revanche, maintenue à l'encontre de (s)es collègues » ; qu'elle indiquait avoir « répondu qu'(elle) ne pouvait pas accepter de dire cela puisqu'(elle) l'avait entendu proférer ces propos » ;

Attendu que le 31 mai 2013 à 11 heures 18, Mme N recevait un courriel de la part de M. X dont les deux derniers paragraphes étaient rédigés de la manière suivante :

« Je souhaite, comme vous sans doute, que cette affaire trouve son terme dans les meilleurs délais. C'est pourquoi, je tente de vous convaincre de parler maintenant. Je serai prêt, à cette seule condition, à mettre un terme à toute action contre vous, éventuellement dans le cadre d'un acte juridique écrit dont la rédaction sera supervisée par nos avocats respectifs. Je crois sincèrement que vous avez tout à intérêt à choisir votre avenir plutôt qu'une solidarité aveugle avec vos deux collègues que j'estime, pour ma part, les principaux responsables de cette affaire. Êtes-vous certaine que ces collègues vous soutiendraient comme vous le faites aujourd'hui s'ils se trouvaient dans votre position ?

S'il n'y avait qu'1 chance sur 10 pour que cette affaire se termine par votre condamnation par le tribunal correctionnel de xxxxx à une peine d'emprisonnement ferme, serait-il raisonnable de prendre un tel risque de déshonneur, pour vous, pour

voire famille et vos proches et de ne pas saisir la chance que je vous offre aujourd'hui ? »

Attendu que ce courriel s'achève par ces mots : « A vous de choisir » ;

Attendu que lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature peut légalement, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, connaître de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance ;

Attendu que M. X a pu s'expliquer à l'audience sur la portée de ces termes contestant qu'ils puissent être considérés comme un acte d'intimidation ;

Attendu cependant que les termes employés dans ce message sont empreints d'intimidation et d'insinuation et ne pouvaient être ressentis que comme une pression ;

Attendu qu'un tel comportement est indigne de la part d'un magistrat ; que ces faits constituent un manquement non seulement à la dignité, mais également à la délicatesse et à l'honneur ; qu'ils sont contraires à l'état de magistrat ;

***Sur l'appréciation de la sanction par le Conseil**

Attendu que l'ensemble des agissements retenus par le Conseil témoignent, de la part de M. X, de la perte de ses repères déontologiques, et manifeste une absence préoccupante de pondération, de mesure et de capacité de distanciation ;

Attendu qu'aucun élément ne permettait de justifier un tel comportement de la part de M. X ;

Attendu que M. X s'est placé, sans discernement, dans la posture d'un redresseur de torts ; qu'il a persisté dans ces agissements, malgré l'avertissement délivré par la première présidente de la cour d'appel d' xxxxx le 14 mai 2013 ;

Attendu que la disproportion et le caractère démesuré de la réaction de M. X tout au long du déroulement de cette affaire ont révélé une incapacité à exercer des fonctions de responsabilité, telles que celles de conseiller à la cour d'appel lesquelles impliquent la possibilité de présider la cour d'assises ;

Attendu que M. X ne paraît plus en mesure, par le comportement qu'il a manifesté, d'exercer des fonctions de responsabilité du 1^{er} grade ; que le Conseil estime devoir prononcer la sanction, prévue à l'article 45, 5^e de l'ordonnance statutaire, de la rétrogradation, afin que M. X bénéficie, dans l'exercice de ses fonctions d'un encadrement ;

16

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de Mme Catherine Vandier, rapporteure ;

Statuant en audience publique le 27 novembre 2014 pour les débats et le 19 décembre 2014, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Prononce à l'encontre de M. X, conseiller à la cour d'appel de xxxxx, la sanction de rétrogradation, en application de l'article 45, 5° de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 ;

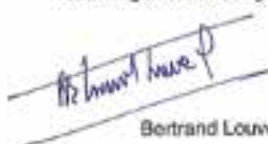
Dit que copie de la présente décision sera adressée à Madame la Première présidente de la cour d'appel de xxxxx.

Le secrétaire général
du Conseil supérieur
de la magistrature



Peimane Ghaleh-Marzban

Le Président
du Conseil supérieur de la magistrature
statuant comme conseil de discipline
des magistrats du siège



Bertrand Louvel

Les avis du Conseil supérieur
de la magistrature réuni comme Conseil
de discipline des magistrats du parquet
2014

1

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 Monsieur X,
avocat général près la cour d'appel de XXXX,
précédemment procureur de la République
près le tribunal de grande instance de XXXX

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie les 14 novembre 2013 et 15 novembre 2013, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1^{er}, composée de :

- **Monsieur Jean-Claude MARIN,**

Procureur général près la Cour de cassation, président :

- **Monsieur Jean-Pierre MACHELON,**
- **Madame Rose-Marie VAN LERBERGHE,**
- **Monsieur Pierre FAUCHON,**
- **Madame Chantal KERBEC,**
- **Monsieur Frédéric TIBERGHIE,**
- **Monsieur Christian RAYSEGUIER, rapporteur, présent aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,**
- **Monsieur Jean-Olivier VIOU,**
- **Madame Danièle DROUY-AYRAL,**
- **Monsieur Luc FONTAINE,**
- **Madame Catherine VANDIER,**

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par Monsieur Peimane Ghaleb-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature :

La direction des services judiciaires étant représentée par Monsieur Jean-François Heynel, directeur des services judiciaires, assisté de Madame Valérie Delmaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, de Madame Hélène Volant et de Madame Malika Cottet, magistrates à cette direction ;

Monsieur X, avocat général près la cour d'appel de XXXX, précédemment procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, étant assisté de Monsieur le bâtonnier A et de Maître B, avocats 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, notamment l'article 63 ;

Vu la plainte en date du 23 janvier 2012, reçue le 24 janvier 2012 au Conseil supérieur de la magistrature, de Monsieur C, Monsieur D et de Monsieur E, en sa qualité de président du directoire de la société éditrice du journal F ;

Vu la décision en date du 10 juillet 2012 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du parquet et ses pièces annexées, renvoyant l'examen de ladite plainte à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

Vu la désignation, en qualité de rapporteur, de Monsieur Christian Rayssiguier, premier avocat général à la Cour de cassation, membre du Conseil, par décision en date du 17 juillet 2012 ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Monsieur X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de ses conseils ;

Vu la convocation adressée le 13 septembre 2013 à Monsieur X et sa notification à l'intéressé le 19 septembre 2013 ;

Vu les convocations adressées le 13 septembre 2013 à Monsieur le bâtonnier A et à Maître B ;

Vu l'ensemble des pièces produites et jointes au dossier au cours de la procédure et avant l'audience, notamment la lettre de Maître G en date du 7 octobre 2013 et les mémoires adressés par les conseils de Monsieur X en date des 7 et 8 novembre 2013 ;

...

L'affaire a été mise en délibéré au 17 décembre 2013 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation les 14 et 15 novembre 2013, au cours desquels Monsieur X a comparu assisté de ses conseils. Le 17 décembre 2013, le délibéré a été prononcé au 28 janvier 2014.

3

A l'ouverture des débats, la parole a été donnée aux conseils de Monsieur X pour développer les moyens de procédure contenus dans leurs mémoires des 7 et 8 novembre 2013 ; après avoir entendu Monsieur le Directeur des services judiciaires, Monsieur X assisté de ses conseils ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré.

A la reprise des débats, Monsieur Raysségnier a présenté son rapport préalablement communiqué aux parties, qui ont donné leur accord à ce qu'il ne soit pas intégralement lu.

Monsieur X a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi et a fourni ses explications.

Monsieur le Directeur des services judiciaires a présenté ses demandes et a sollicité une sanction équivalente à celle consistant à retirer à Monsieur X les fonctions de procureur de la République, sans en préciser davantage la nature.

Monsieur le bâtonnier A et Maître B ont été entendus en leur défense et Monsieur X a eu la parole en dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant été assurés.

*Sur la procédure

-Sur la demande des justiciables tendant à être entendus par le Conseil au cours de son audience

Vu la demande présentée le 7 octobre 2013 par Maître G sollicitant l'audition, au cours de l'audience du Conseil, de Messieurs D et C, ainsi que de Madame I, en sa qualité de directrice du journal F, Maîtres G et H souhaitant également prendre la parole à l'audience ;

Vu la lettre en date du 7 novembre 2013 de Monsieur le bâtonnier A et de Maître B, tendant au rejet de cette demande aux motifs que « aucun texte ne reconnaît au justiciable la qualité de partie, de plaignant ou encore de victime » et que « la demande d'audition de la société éditrice du F et des journalistes ainsi que celle de leur avocat visant à être entendus par la formation procède d'une erreur manifeste d'appréciation du principe du contradictoire » ;

Le Conseil, après avoir entendu Monsieur le bâtonnier A et Maître B, puis Monsieur le Directeur des services judiciaires, en leurs observations tendant au rejet de la demande, Monsieur X et ses conseils ayant eu la parole en dernier, et après en avoir délibéré, relève qu'en application de l'article 63 alinéa 4 de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958, « tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le comportement adopté par un magistrat du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature », l'article 52 de la même ordonnance disposant par ailleurs qu'« au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang ou moins égal à celui de ce dernier, et s'il y a lieu, le justiciable et les témoins ».

Le Conseil considère qu'en application de ces dispositions, le justiciable ne saurait revendiquer le statut de partie à la procédure disciplinaire lui ouvrant droit à participer à l'instance disciplinaire.

En revanche, si aucun texte ne prévoit expressément l'audition du justiciable dont la requête a été transmise à la formation disciplinaire du Conseil, le Conseil est maître des débats et peut, s'il l'estime nécessaire, entendre toute personne utile à la compréhension des faits qui lui sont soumis.

En l'espèce, les justiciables ayant été complètement entendus par le rapporteur qui en a pleinement rendu compte dans son rapport, le Conseil n'estime pas utile de procéder à une nouvelle audition au cours de la présente audience.

• Sur la requête aux fins de cancellation de certains passages insérés dans le rapport établi par le rapporteur

Vu les mémoires des 7 et 8 novembre 2013, aux fins de « cancellation » de certains passages insérés dans le rapport du 10 septembre 2013 établi par le rapporteur désigné par le Président de la formation, aux motifs, d'une part, que le rapport de l'inspection générale des services judiciaires, en sa version provisoire, portant sur le fonctionnement et les conditions de travail du service pénal au tribunal de grande instance de xxxxx, versé au dossier disciplinaire de Monsieur X et dont les conclusions ont été citées *in extenso* dans le rapport établi par le rapporteur, l'a été en violation des principes du contradictoire et des droits de la défense, et, d'autre part, que le versement au dossier disciplinaire du rapport provisoire de l'inspection générale des services judiciaires et la citation de ses conclusions dans le rapport établi par le rapporteur font grief à Monsieur X.

Le Conseil, après avoir entendu Monsieur le bâtonnier A et Maître B puis Monsieur le Directeur des services judiciaires, Monsieur X ayant eu la parole en dernier, et après en avoir délibéré, relève que le dépôt du rapport établi par le rapporteur désigné par le Président de la formation pour procéder à une enquête, n'a pas pour effet de clore l'instruction de la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, l'instruction se poursuivant jusqu'à la clôture des débats ; c'est donc sur l'ensemble de cette procédure que doit s'apprécier le caractère contradictoire de cette dernière.

Le Conseil estime en outre que le rapport de l'inspection générale des services judiciaires portant sur le fonctionnement et les conditions de travail du service pénal au tribunal de grande instance de xxxxx n'étant que provisoire, sa valeur sera appréciée à l'aune de ce caractère.

Le Conseil constate que Monsieur X et ses conseils ont eu communication de l'intégralité des pièces versées à la procédure et du rapport établi par le rapporteur ; qu'en particulier, le rapport de l'inspection générale des services judiciaires susvisé, reçu par le rapporteur le 6 septembre 2013, a été transmis à Monsieur X le 9 septembre 2013, lequel en a reçu notification le 10 septembre suivant ; que le rapport de Monsieur Rayssiguier, en date du 10 septembre 2013 a été transmis à Monsieur X le 11 septembre 2013, qui en a reçu notification le même jour.

5

Monsieur X, régulièrement convoqué dès le 13 septembre 2013 à l'audience du 14 novembre suivant, a disposé dès lors de la possibilité, en bénéficiant de l'assistance de ses conseils, de présenter toutes observations et explications qu'il estimait utiles sur ce rapport provisoire, possibilité dont il a d'ailleurs usé.

Le Conseil considère qu'il n'y a pas eu d'atteinte, ni au principe du contradictoire, ni aux droits de la défense et que les moyens tendant en réalité à voir écarter l'entier rapport de l'inspecteur générale des services judiciaires et les citations qui en sont extraites et qui figurent dans le rapport du rapporteur, doivent être rejetés.

- Sur le fond

1° Sur le grief de la violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision définitive

L'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, résultant de la loi n°2010-830 du 22 juillet 2010 dispose que « *courtine* on 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 devenue définitive », tirant les conséquences du considérant n° 7 de la décision DC 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, par lequel le Conseil constitutionnel a posé le principe que « l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'autorisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité : que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive. »

La protection de l'activité juridictionnelle du ministère public se fonde, de manière essentielle, sur le principe selon lequel l'autorité judiciaire, qui comprend en France les magistrats du siège et du parquet, soumis à une déontologie commune, assure, en vertu de l'article 66 de la Constitution, le respect de la liberté individuelle.

Elle résulte du principe d'indépendance qui régit l'exercice des missions des magistrats du ministère public, s'agissant d'une garantie essentielle de notre démocratie, et de l'obligation d'impartialité dans la mise en œuvre, en opportunité, de l'action publique par le procureur de la République qui dispose de la liberté de décider des actes d'enquête dans le cadre des prescriptions de la loi, d'après les seules inspirations de sa conscience.

Le Conseil ne peut, dès lors, connaître en matière disciplinaire, de l'activité juridictionnelle d'un magistrat du siège ou du parquet, que lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée que, par le caractère grave et délibéré de la violation d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, le magistrat a accompli, malgré les apparences, un acte qui ne peut être regardé comme un acte juridictionnel.

Il est reproché à Monsieur X, d'avoir, courant septembre 2010, alors qu'il était procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, prescrit aux enquêteurs de l'Inspection générale des services (IGS) d'identifier et d'examiner nominativement, de manière exhaustive, auprès des opérateurs de téléphonie, sur une période de 42 jours, l'ensemble des appels reçus et émis ainsi que des messages courts appelés « SMS » relatifs aux numéros de téléphonie professionnel et personnel de Messieurs C et D, journalistes au quotidien F et, ce faisant, d'avoir, gravement et délibérément violé une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision devenue définitive.

Il résulte des pièces de la procédure et des débats que, dans le cadre d'un supplément d'information ordonné par le tribunal correctionnel de XXXX, saisi par voie de citation directe, délivrée par Madame J1 à l'encontre de Monsieur K du chef d'abus de faiblesse, une perquisition avait lieu le 1^{er} septembre 2010 au domicile de Madame J2.

L'avocat de Madame J2 déposait le même jour, par télécopie, plainte auprès du procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, du chef de violation du secret professionnel, ainsi que pour violation du secret de l'enquête ou de l'instruction, en visant un article du journal « F » daté du 2 septembre 2010, paru le 1^{er} septembre en début d'après-midi, sous les signatures de Monsieur C et de Monsieur D, et intitulé « les policiers sont à la recherche de petits papiers de Madame J2 ». Cet article rendait compte, en détail, d'une audition effectuée le 31 août 2010 dans la procédure pour abus de faiblesse, ainsi que des opérations de perquisition qui avaient eu lieu le matin même.

Le 3 septembre 2010, Monsieur X chargeait par fax le Directeur de l'Inspection générale des services (I.G.S) de la préfecture de police de Paris d'une enquête sur ces faits et adressait des instructions écrites datées du 2 septembre 2010, aux fins de procéder à des investigations, en faisant application, « en tant que de besoin », de « l'article 77-1-1 du code de procédure pénale pour obtenir, par voie de réquisitions, de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou toute administration publique, les documents intéressant l'enquête ».

En exécution de ces instructions, les enquêteurs délivraient des réquisitions écrites à divers opérateurs de téléphonie mobile, ayant pour objet d'identifier les numéros de téléphones portables, personnels et professionnels, des deux journalistes, et de recenser les numéros des appels entrants et sortants sur ces lignes, incluant les messages courts écrits dits « SMS », et d'identifier les titulaires des lignes correspondantes.

L'exploitation des « feuillets », dénomination usuelle pour le relevé des factures détaillées, ainsi obtenues, permettait d'isoler et d'identifier 57 « SMS » échangés entre Monsieur D et la présidente de la chambre correctionnelle du tribunal de XXXX chargée de l'exécution de la commission rogatoire délivrée dans le cadre du supplément d'information.

7

Ces constatations conduisaient le parquet de XXXXX à clore ces investigations et à solliciter du parquet général de XXXXX, par application de l'article 43 alinéa 2 du code de procédure pénale, la saisine d'un autre parquet du ressort de la cour d'appel. C'est dans ces conditions que le parquet de XXXXX a été rendu destinataire de la procédure.

- *Sur la violation d'une règle de procédure constatée par une décision devenue définitive*

Il résulte des pièces de la procédure qu'à la suite de l'ouverture par le parquet de XXXXX d'une information judiciaire, le 26 octobre 2010, contre personne dénommée du chef de violation du secret professionnel et du renvoi, par arrêt du 17 novembre 2010 de la Cour de cassation, pour une bonne administration de la justice, de l'examen de cette procédure à la juridiction d'instruction de XXXXX, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de XXXXX a, par arrêt du 5 mai 2011, annulé les réquisitions ayant ordonné les investigations sur les téléphones des journalistes.

Cette annulation a été confirmée le 6 décembre 2011 par la chambre criminelle de la Cour de cassation, aux motifs « que l'atteinte portée au secret des sources des journalistes n'était pas justifiée par l'existence d'un impératif prépondérant d'intérêt public et que la mesure n'était pas strictement nécessaire et proportionnée au but légitime poursuivi » et que, dès lors, « la chambre de l'instruction a légalement justifié sa décision tant au regard de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'au regard de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 » ;

Le Conseil constate, en cet état, que la violation d'une règle de procédure a été constatée par une décision de justice devenue définitive.

- *Sur la règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties*

Statuant sur l'application de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit la liberté d'expression, la Cour européenne des droits de l'Homme a affirmé, dans ses arrêts *Hanley* du 7 décembre 1976 et *Observer et Guardian* du 26 novembre 1991, que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et dont la presse est « le chien de garde ». Corollaire de la liberté de la presse, la Cour a jugé dans son arrêt *Goodwin c. Royaume-Uni* du 27 mars 1996, que « la protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse (...) ».

De manière constante et réitérée, la Cour européenne des droits de l'Homme a solennellement rappelé le caractère fondamental tant du principe de la liberté de la presse que de la protection des sources journalistiques, ces principes ayant été repris par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans l'exposé des motifs de sa recommandation du 8 mars 2010 sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources.

La loi n°2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes, a consacré, dans un nouvel article 2 de la loi du 29 juillet 1881, le principe de cette protection et le Conseil supérieur de la magistrature estime que la violation des règles de procédure garantissant le secret des sources porte, d'évidence, atteinte à une garantie essentielle des droits des parties.

Monsieur X, magistrat expérimenté, ne pouvait méconnaître, ce qu'il n'a d'ailleurs pas soutenu, la valeur et la portée de cette garantie fondamentale.

- *Sur la gravité de la violation*

Indépendamment de la violation « d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision devenue définitive », en l'espèce par l'arrêt de la chambre criminelle en date du 6 décembre 2011, il y a lieu, pour le Conseil, de vérifier si le caractère de gravité de la violation peut être retenu.

Appliquant les principes posés par la Convention européenne des droits de l'Homme éclairés par la jurisprudence de la Cour européenne, l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse dans sa rédaction issue de la loi du 4 janvier 2010, dispose qu'« il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources ». L'alinéa 5 du même article précise que « au cours d'une procédure pénale, il est tenu compte, pour apprécier la nécessité de l'atteinte, de la gravité du crime ou du délit, de l'importance de l'information recherchée pour la répression ou la prévention de cette infraction et du fait que les mesures d'investigation envisagées sont indispensables à la manifestation de la vérité. »

Il résulte des pièces de la procédure et des débats que, dès la saisine du parquet de XXXX par la plainte en date du 1^{er} septembre 2010 pour violation du secret de l'instruction, Monsieur X a décidé que les investigations porteraient en tout premier et unique lieu sur les lignes téléphoniques des journalistes auteurs de l'article en cause.

Monsieur L, chef de l'IGS, a ainsi déclaré au rapporteur que Monsieur X lui avait téléphoné le 3 septembre 2010 pour l'informer de la saisine de son service et qu'il souhaitait que l'enquête « aille vite ».

Monsieur X a reconnu devant le rapporteur puis devant le Conseil, avoir, pour répondre à un « impératif d'efficacité », décidé, dès l'ouverture de l'enquête, de « solliciter les facteurs détaillés » des journalistes. Il a expliqué cette démarche par le contexte des fuites régulières intervenant à l'occasion de l'évolution des procédures dites « J2 » et par le souhait de Monsieur M, sous-directeur des affaires économiques et financières de la Direction de la police judiciaire parisienne, d'identifier la ou les sources de ces fuites.

Au regard de l'intérêt protégé, s'agissant de la violation du secret d'une enquête, le Conseil considère que d'autres actes d'enquête auraient dû être préalablement ordonnés, comme cela était suggéré par le service enquêteur, permettant ainsi de respecter le principe de proportionnalité, principe fondamental de la procédure pénale, dans une procédure mettant spécifiquement en jeu une garantie essentielle des droits des parties.

Sur ce point, Monsieur X a indiqué à l'audience que « le caractère proportionné résultait de ce qu'il ne voyait pas comment on pouvait identifier les auteurs de cette fuite ».

Il a contesté en outre les déclarations faites par Monsieur N, directeur adjoint de l'inspection générale des services, au rapporteur le 30 novembre 2012, aux termes desquelles conformément à la pratique professionnelle d'usage, il avait proposé à Monsieur X de procéder à l'audition des policiers présents ou informés de la perquisition. Selon Monsieur N, « M. X a aussitôt répondu de ne pas procéder ainsi mais de travailler tout de suite sur les deux journalistes (...), en recherchant les numéros de leurs lignes téléphoniques fixes et mobiles, professionnelles comme personnelles, et ensuite de demander aux opérateurs téléphoniques les facturations détaillées ». Monsieur N ajoutait que le « *sent but* » de Monsieur X, « *c'était de faire, au plus vite, les « factures » des journalistes pour identifier, sans tarder, l'auteur de la « fuite* ».

A l'appui des déclarations de Monsieur N, Monsieur L, chef de l'IGS, entendu par le rapporteur, a indiqué pour sa part qu'à la suite des instructions ainsi données, Monsieur N lui a dit « *qu'il s'était étonné auprès de M. X de cette façon de procéder pour débiter l'enquête* ».

Le Conseil constate, en tout état de cause, qu'en ordonnant de solliciter directement les « *factures* » des journalistes, Monsieur X a gravement méconnu le principe de proportionnalité des actes d'enquête à effectuer au regard de la protection due aux sources des journalistes telles que protégées par la loi et la jurisprudence européenne, dont il ne pouvait ignorer les termes, d'autant que la circulaire de la Chancellerie en date du 20 janvier 2010 avait immédiatement appelé l'attention des parquets sur les dispositions nouvelles issues de la loi du 4 janvier 2010.

Le Conseil considère que la condition de gravité de la violation de la règle de procédure est dès lors établie.

- Sur le caractère délibéré de la violation grave d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties

Monsieur X a soutenu devant le Conseil, qu'au moment où le relevé détaillé des appels et « *SMS* » avait été ordonné, « *on se trouvait dans un domaine juridique qui était relativement nouveau, très imprécis, flou et que j'ai interprété* ». Il reconnaissait avoir « *sans doute mal interprété la loi du 4 janvier 2010 au regard de l'arrêt du 6 décembre 2011* », qui a annulé l'acte d'enquête ainsi décidé.

Monsieur X invoque l'existence de la seule jurisprudence postérieure à la loi susceptible d'après lui de servir de référence dans la conduite des enquêtes, en l'espèce un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx en date du 17 juin 2010 laquelle a jugé que « *la poursuite d'infractions pénales, qui constituent les bornes dont la société ne permet en aucune circonstance le dépassement, est par essence, un impératif prépondérant d'intérêt public* ».

Le Conseil constate que si la seule jurisprudence, antérieure aux actes d'enquête critiqués était la jurisprudence invoquée, la jurisprudence constante précitée de la Cour européenne des droits de l'Homme aurait dû amener Monsieur X, connaissance prise de la loi du 4 janvier 2010 et de sa circulaire d'application, à décider d'un déroulement des investigations plus proportionné à l'objet de l'enquête.

Par ailleurs, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, « la fuite s'apprécie pour un membre du parquet (...) compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique ».

Si le principe hiérarchique, inscrit à l'article 5 de l'ordonnance précitée, sur lequel est fondée l'organisation statutaire du ministère public et auquel tout magistrat du parquet est soumis, confère au procureur général le pouvoir de donner des instructions, il est également, pour ce dernier, source d'obligations, dont celles de vérifier et de valider les informations reçues et transmises par les parquets du ressort.

Or, dans un rapport adressé à la Direction des affaires criminelles et des grâces en date du 14 octobre 2010 relatif aux réquisitions téléphoniques délivrées par le parquet de XXXX, le procureur général près la cour d'appel de XXXX a estimé que « dans le cas d'espèce, il peut être considéré que l'objet même de l'enquête tendant à identifier l'auteur d'une atteinte au secret professionnel ou de l'instruction conduit inévitablement à la recherche des correspondants des journalistes. Interdire aux enquêteurs de procéder à ces actes, reviendrait à empêcher toute enquête sérieuse en la matière et favoriserait le développement des fautes relatives aux enquêtes et aux instructions en cours. Dans cette mesure, ce type de diligences paraît donc en l'espèce entrer dans les prévisions de la loi, en ce qu'il serait incontournable et proportionné au but poursuivi ». Le procureur général précisait en outre que « s'agissant, enfin, de l'appréciation du critère de gravité de l'infraction poursuivie, susceptible de légitimer l'atteinte au secret des sources, la question reste en suspens. En effet, faute de meilleure indication dans le texte de la loi ou dans les travaux préparatoires, la notion très incertaine de « gravité du crime ou du délit, ne pourra être tranchée que par la jurisprudence ».

La seule réserve réelle du parquet général de XXXX résidait, dans ce rapport, dans l'absence de l'accord des journalistes concernés, le rapport mentionnant à cet égard que « la rédaction de l'article 77-1-1 du code de procédure pénale ne semble pas permettre que les documents détenus par un organisme privé ou public (en l'espèce les listes de « fadettes » des opérateurs téléphoniques) soient remis aux enquêteurs sans l'accord des journalistes concernés, comme le prévoit l'article 56-2 du code de procédure pénale ».

Le Conseil constate que les actes d'enquête ordonnés par Monsieur X n'ont provoqué, certes *a posteriori*, aucune réaction du procureur général près la cour d'appel de XXXX aux fins d'en faire constater l'irrégularité, ni davantage de la Direction des affaires criminelles et des grâces, pourtant destinataire du rapport du procureur général.

Il note également que, dans son audition par le rapporteur, Monsieur O, alors avocat général près la cour d'appel de XXXX, a déclaré que s'il avait été consulté en temps utile, le parquet général de XXXX n'aurait pas donné son accord à la recherche des fadettes des journalistes.

Au surplus, le Conseil relève que les incertitudes entourant l'interprétation de la loi ont conduit le Gouvernement à déposer le 12 juin 2013 un projet de loi ayant pour objet de modifier les dispositions de la loi du 4 janvier 2010 en limitant l'atteinte au secret des sources des journalistes aux seules infractions portant une atteinte grave à la personne et aux intérêts fondamentaux de la nation et en ne permettant ladite atteinte que sur décision du juge des libertés et de la détention, le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son projet de loi justifiant que « notre législation n'est pas satisfaisante » et qu'« en particulier, la loi n°2010-

1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes s'est révélée peu efficace ».

La précipitation avec laquelle Monsieur X a agi, dans un domaine sensible régi par un texte récent à l'époque des faits, est manifestement critiquable. En ne recherchant pas le nécessaire équilibre entre les actes d'enquête mis en œuvre et la protection du secret des sources des journalistes, Monsieur X a commis une grave erreur d'appréciation, qui ne permet toutefois pas, à elle-seule, d'établir le caractère délibéré de la violation par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties constatée par une décision définitive.

Le Conseil estime en conséquence que le premier grief n'est pas constitué, même si la reconnaissance des dispositions de la loi du 4 janvier 2010 et de la jurisprudence constante et parfaitement établie de la Cour européenne des droits de l'Homme ne laisse pas de surprendre de la part du chef du 3^{ème} parquet de France.

2° Sur les griefs d'avoir exercé des pressions sur deux fonctionnaires de police de l'Inspection générale des services et d'avoir sollicité l'intervention du chef de ce service

Il est reproché à Monsieur X d'avoir, à deux reprises, exercé des pressions sur les policiers de l'Inspection générale des services.

2.1.- Sur la réunion du 25 octobre 2010

Selon la requête en date du 23 janvier 2012, Monsieur X, aurait, le 25 octobre 2010, exercé des pressions en convoquant à son bureau les enquêteurs pour leur signifier que, contrairement à ce que ces derniers avaient transcrit en procédure, ni lui-même ni son adjointe, Madame P, procureure de la République adjointe, ne leur avait demandé d'obtenir le contenu des 57 « SMS » échangés entre le 23 juillet et le 23 septembre 2010, entre Monsieur D et Madame Q, vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxxx.

Il résulte de l'audition de Monsieur L, directeur de l'Inspection générale des services, que Monsieur X lui aurait demandé, le 28 septembre 2010, s'il était techniquement possible d'obtenir des opérateurs téléphoniques le contenu des « SMS » reçus et émis par les journalistes. Monsieur N, directeur adjoint de l'Inspection générale des services, déclarait sur ce point que Madame P, qui assurait également le suivi de cette procédure avec Monsieur X, lui avait demandé, le 30 septembre suivant, d'obtenir, auprès des opérateurs les contenus des « SMS » qui avaient été ainsi collectés sur les lignes des deux journalistes ciblés. Le contenu de cette conversation entre Madame P et Monsieur N était confirmé par Monsieur L, et Monsieur R, commandant à l'Inspection générale des services à qui Monsieur N avait rapporté cet échange.

Tant devant le rapporteur qu'à l'audience, Monsieur X a fermement contesté le fait que le contenu des « SMS » ait été sollicité. Il expliquait au contraire devant le Conseil que dès la révélation des 57 « SMS » qui avait permis d'établir que la source de la fuite pouvait être un magistrat de la juridiction, il avait alors indiqué « qu'il fallait suspendre l'enquête et solliciter son dépassement en application de l'article 43 du code de procédure pénale ».

Selon lui, Madame P s'était contentée de poser la question de la faisabilité de l'obtention du contenu des « SMS » d'une manière abstraite, ce que l'intéressée confirmait devant le rapporteur lors de son audition. Les déclarations de Madame P étaient corroborées par celles de Madame S, alors vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx. Celle-ci, témoin de la conversation entre Madame P et Monsieur N, indiquait qu'il s'agissait d'une réflexion « à haute voix » sur la faisabilité technique d'une telle demande, qui après examen était apparue relever d'un acte d'investigation ne pouvant être réalisé que dans le cadre d'une information judiciaire. Madame S rapportait à cet effet que, par la suite, Madame P s'était « dite outrée par un procès-verbal qui relatait les instructions qu'elle aurait données aux enquêteurs de requérir de l'opérateur de téléphonie le contenu des SMS en question ».

Si, en cet état, aucun élément n'a permis au cours de l'enquête effectuée par le rapporteur d'établir la réalité de cette demande formulée par le parquet d'accéder au contenu des « SMS », il est constant que le 25 octobre suivant, au vu du procès-verbal d'enquête précité mentionnant une demande de Madame P aux fins d'obtenir le contenu des « SMS », Monsieur X avait demandé à Monsieur L, et à Monsieur N de se rendre à son bureau pour un entretien auquel avait assisté Madame P.

Au cours de cet entretien, Monsieur X avait, selon lui, indiqué à Monsieur L et à Monsieur N « qu'il ne concevait pas que Madame P ait pu délivrer de telles réquisitions ».

Monsieur N ayant fermement confirmé la teneur de ces instructions, Madame P aurait indiqué que « les instructions qu'elle avait données n'avaient, peut-être, pas été claires ».

A l'audience, Monsieur X a expliqué que cette réunion s'inscrivait dans le cadre de ses missions de direction de la police judiciaire, Monsieur L ayant précisé au demeurant qu'elle s'était déroulée « sans animosité ni heurts ».

Le Conseil considère légitime l'organisation, par le procureur de la République, d'un tel entretien avec les enquêteurs, à l'occasion duquel il a fait part de ses observations sur la conduite d'une procédure. Cette démarche s'inscrit strictement dans les prescriptions de l'article 12 du code de procédure pénale qui confie au procureur de la République la direction de la police judiciaire.

Le Conseil observe toutefois qu'il eût été de bonne pratique qu'un écrit fût établi à l'occasion de cette réunion afin de souligner le manquement reproché aux enquêteurs, à la fois dans un but pédagogique et, éventuellement, dans le cadre de l'évaluation des officiers de police judiciaire.

2.2.- Sur les pressions et sollicitations exercées au cours de l'information judiciaire suivie des chefs de collecte de données à caractère personnel par moyen frauduleux

Il est d'une part reproché à Monsieur X d'avoir exercé des pressions sur Monsieur R et Monsieur N, fonctionnaires de police, et d'autre part, d'avoir sollicité, aux mêmes fins, leur chef de service, au cours de l'information judiciaire suivie sur plainte avec constitution de partie civile de Messieurs C et D, au tribunal de grande instance de xxxxx, des chefs de collecte de données à caractère personnel par moyen frauduleux, déloyal ou illicite, violation du secret professionnel et recel de ce délit, atteinte au secret des correspondances par personne

13

dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Il est ainsi reproché à Monsieur X d'avoir exercé des pressions sur Monsieur N et Monsieur R, fonctionnaires de police, entendus comme témoins assistés par le juge d'instruction, en leur demandant de prendre l'initiative de saisir la chambre de l'instruction d'une requête en nullité de la procédure, procédure qui visait également Monsieur X, normalement mis en cause par la plainte des parties civiles.

Monsieur X a expliqué au rapporteur qu'en septembre 2011, il avait reçu du juge d'instruction de xxxxx une convocation pour mise en examen dans le cadre de l'information ouverte suite à la plainte du « F » pour violation du secret professionnel. Il a précisé que suite à ses observations concernant la régularité de cette convocation pour mise en examen, eu égard aux dispositions de l'article 6-1 du code de procédure pénale, aux termes duquel « lorsqu'un crime ou un délit prétendument commis à l'occasion d'une poursuite judiciaire impliquerait la violation d'une disposition de procédure pénale, l'action publique ne peut être exercée que si le caractère illégal de la poursuite ou de l'acte accompli à cette occasion a été constaté par une décision devenue définitive de la juridiction répressive saisie », le juge avait répété sans dire cette convocation.

Tant devant le rapporteur qu'à l'audience, Monsieur X a expliqué qu'il avait tenu, par les soins de ses avocats, d'obtenir du juge d'instruction et du parquet général que la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx soit saisie pour statuer sur cette question de régularité de l'information ouverte au regard des dispositions de l'article 6-1 susvisé. Il a précisé que c'était en raison de l'absence de saisine de la chambre de l'instruction, tant par le juge que par le parquet, qu'il s'était adressé à Monsieur L, afin de voir si Monsieur N et Monsieur R, placés sous le statut de témoins assistés, et disposant, de ce fait, de la possibilité d'exercer des recours, étaient « prêts à exercer leur droit de saisir la chambre de l'instruction ».

Monsieur X a nié avoir exercé des pressions sur ces policiers, justifiant au contraire ne pas les avoir contactés directement, mais être passé par l'intermédiaire de Monsieur L, leur supérieur hiérarchique. Evoquant spécifiquement la situation de Monsieur R, Monsieur X indiquait au rapporteur avoir « pensé à » l'approcher » par l'intermédiaire de Monsieur L pour voir « s'il envisageait une telle démarche ».

Monsieur L déclarait au rapporteur qu'il n'avait plus eu d'échanges avec Monsieur X ou Madame P sur cette affaire jusqu'au début du mois d'octobre 2011, où (il) « avait(t) reçu un appel téléphonique de Monsieur X qui (lui) a demandé « d'approcher » Monsieur N et Monsieur R, pour savoir s'ils entendraient, en leur qualité de témoins assistés, dans le cadre de la procédure suivie par Madame T, juge d'instruction au TGI de xxxxx, saisir la chambre de l'instruction d'une action en nullité ».

Monsieur X lui aurait confié « qu'il entendait lui-même le faire », Monsieur L a indiqué lui avoir répondu « qu'il lui appartenait plutôt de s'adresser aux intéressés ». Il précisait avoir cependant informé ses deux collègues de cette démarche, lesquels lui avaient alors indiqué « n'avoir aucune intention d'y donner suite ». Monsieur L a répercuté cette réponse à Monsieur X qui ne (lui) a pas paru s'en satisfaire ».

Les déclarations de Monsieur L. étaient confirmées par celles de Monsieur R qui précisait n'avoir eu aucun contact direct avec Monsieur X et indiquait avoir su que l'avocat de Monsieur X ou de Madame P avait contacté le sien « pour la même requête ».

Cette démarche ne saurait s'analyser comme une tentative de pression exercée sur les fonctionnaires de police, ce qui, au surplus, n'apparaît pas avoir été ressentie comme telle par les intéressés au vu de leurs déclarations.

En revanche, le fait, pour un procureur de la République, de solliciter le chef hiérarchique d'officiers de police judiciaire, en vue d'obtenir une démarche favorable de la part de ces derniers, dans une information judiciaire le concernant personnellement, jouant sur la confusion entre sa situation judiciaire dans une procédure pénale et l'autorité qu'il exerce sur ces derniers, constitue un comportement fautif.

Toutefois, le Conseil, considérant la circonstance de l'entré de ce magistrat dans une information judiciaire ouverte en violation de l'article 6-1 du code de procédure pénale et de son souhait de voir constater cette irrégularité, compte tenu par ailleurs de ce que le magistrat instructeur, malgré les démarches effectuées par les conseils de Monsieur X avait surmis à son interrogatoire de première comparution sans toutefois saisir la chambre de l'instruction pour faire constater cette irrégularité, constate que Monsieur X s'est trouvé sans autre alternative que de demander aux officiers de police judiciaire par une voie maladroite et inappropriée de faire constater l'irrégularité de la procédure.

Dans ces conditions, le Conseil estime que ces faits, pour fautifs qu'ils soient, ne justifient pas le prononcé d'une sanction disciplinaire.

3° Sur le grief d'avoir fait des déclarations publiques par voie de presse, inappropriées à son statut et à ses fonctions de procureur de la République

Il est reproché à Monsieur X d'avoir, une fois révélée dans les médias l'enquête conduite par l'IGS sur ses réquisitions ainsi que les décisions judiciaires subséquentes, fait des déclarations publiques par voie de presse, inappropriées à son statut et à ses fonctions de procureur de la République et contraires à la réserve qui sied à un magistrat, notamment en soutenant, selon les justiciables ayant saisi le Conseil, qu'une procédure illégale ne présentait aucune espèce de gravité et en justifiant les actes de l'enquête préliminaire qu'il avait initiée, alors que celle-ci avait été définitivement annulée.

Au soutien de leur plainte, deux articles de presse sont produits, l'un paru dans « U » le 28 novembre 2011, intitulé « Les vérités du juge X », l'autre paru dans « F » le 28 décembre 2011, intitulé « Affaires des foulottes : X dévoile sa stratégie de défense », ainsi qu'un communiqué de presse que Monsieur X avait fait paraître le 17 janvier 2012.

L'obligation de réserve, imposée aux magistrats par les dispositions de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats, si elle ne réduit pas le magistrat au silence, interdit toute expression outrancière, tous propos injurieux, voire simplement excessifs ou volontairement provocants, toutes critiques de nature à porter atteinte à la confiance et au respect que sa fonction doit inspirer aux justiciables. Le magistrat, *a fortiori* chef de juridiction, s'il veut faire connaître son opinion, doit en conséquence s'exprimer de façon prudente et mesurée, en raison du devoir d'impartialité et de neutralité qui pèse sur lui pour satisfaire aux exigences du service public

15

dont il assure le fonctionnement.

Le Conseil constate, d'une part, que l'article du journal « F » est un droit de réponse que Monsieur X a demandé au journal de publier suite à la parution, le 6 décembre 2011, d'un article intitulé « *Le scandale des fadettes prend l'ampleur* », aux termes duquel il livrait une argumentation factuelle et juridique contraire à l'article précité ; que, d'autre part, l'article du journal électronique « U » présentait la carrière et la personnalité de Monsieur X, avec des commentaires de ce dernier portant notamment sur des « *pressions* » et des « *attaques personnelles* » qu'il subirait, selon lui, au parquet de XXXX.

Enfin, s'agissant du communiqué de presse, la défense de Monsieur X a indiqué à l'audience que son objet était de rendre public le recours exercé par le magistrat devant la chambre de l'instruction à la suite de sa mise en examen et qu'il contenait une argumentation juridique à l'appui de ce recours. La défense du magistrat assurait, à l'audience, s'être chargée de rédiger ce communiqué et de l'avoir adressé à une agence de presse après l'avoir soumis à Monsieur X.

Monsieur X a contesté tout manquement au devoir de réserve, indiquant au rapporteur qu'il s'agissait pour lui de défendre son honneur et « *de réagir à des attaques quotidiennes émanant toujours du journal « F »* ».

S'il apparaît pour le Conseil, inopportun et maladroit pour un magistrat, d'assurer sa propre défense pénale par voie de presse avec la référence à sa qualité de procureur de la République, une telle démarche qui participe de la liberté d'expression reconnue à tout magistrat, ne constitue pas un manquement au devoir de réserve, dès lors que les propos utilisés, en réponse à des assertions publiées dans la presse, ne sont pas outranciers ni ne présentent un caractère injurieux, excessif ou provoquant, d'autant que les articles auxquels Monsieur X répondait se référaient à sa qualité de procureur de la République de XXXX.

Le Conseil estime, en cet état, que le grief tiré d'un quelconque manquement au devoir de réserve n'est pas établi.

4° Sur le grief tiré de « l'abandon d'enquête » par le procureur de la République et de l'insuffisante information du parquet général de XXXX

Le Conseil est saisi de deux séries de comportements liés d'une part à « l'abandon d'enquête » par Monsieur X de ses prérogatives et, d'autre part, à l'insuffisante information du parquet général de XXXX.

4.1.- Sur l'abandon d'enquête

Il est reproché à M. X d'avoir, « *dans le cadre général qui lui est reproché de la violation du secret des sources des journalistes* », abandonné « *ses prérogatives de procureur de la République* », « *puisque les fonctionnaires de police de l'IGS ont été saisis par un soit-disant des plus laconiques, se limitant au seul visa de l'article 77-I-1 du code de procédure pénale, d'une enquête délicate par nature, comme touchant à l'activité de journalistes et à la mise en œuvre de textes issus de réformes législatives récentes dans un domaine juridique complexe* ».

La décision de charger l'Inspection générale des services d'une enquête pénale, à la suite de la plainte pour violation du secret de l'enquête du 1^{er} septembre 2010, a donné lieu à un appel téléphonique de Monsieur X le 3 septembre 2010 à Monsieur L, puis à des instructions écrites en date du 9 septembre suivant, signées par le procureur adjoint, Madame P. Il résulte de l'audition de Monsieur N que, l'enquête qui s'est prolongée jusqu'au 6 octobre 2010, a donné lieu à des comptes rendus réguliers de Monsieur N à Monsieur X, ou à son adjoint, Madame P.

La seule circonstance que le soit transmis du 9 septembre 2010 n'ait fait référence qu'à l'article 77-1-1 du code de procédure pénale, sans autre développement d'ordre juridique sur la complexité de la question posée, n'est pas de nature à établir, à l'endroit de Monsieur X, le grief d'abandon de ses prérogatives de procureur de la République ou « d'abandon d'enquête », dès lors que la violation de la règle procédurale ne résulte pas d'une initiative propre prise par les enquêteurs de l'Inspection générale des services liée à une quelconque absence de direction d'enquête, mais, au contraire, d'un choix procédural décidé par le procureur de la République.

Le Conseil n'estime pas en conséquence que le grief tiré de « l'abandon d'enquête » par le procureur de la République de ses prérogatives soit établi.

4.2.- Sur l'insuffisante information du parquet général de xxxxx

Il est enfin reproché à Monsieur X d'avoir manqué à « l'obligation de loyauté qui incombe à tout magistrat, tout particulièrement aux magistrats du parquet dans le cadre de la subordination hiérarchique à laquelle ils sont astreints de par l'article 5 de l'ordonnance statutaire », aux motifs que si des « comptes rendus, notamment sous forme de rapports administratifs, avaient existé, on peut raisonnablement envisager que le parquet général, informé en temps utile, voire consulté préalablement sur les mesures envisagées, auraient pu enrichir la réflexion de Monsieur X sur ses analyses, en particulier sur la régularité juridique des réquisitions en cause, délivrées sans vérifications préalables et autres actes d'enquêtes ».

Il résulte des pièces versées à la procédure par Monsieur X que l'enquête ordonnée le 3 septembre 2010, et clôturée le 6 octobre suivant, a donné lieu à deux rapports administratifs. Le rapport en date du 6 septembre 2010, reçu le 9 septembre, comporte une information sur l'ouverture de ladite enquête et la précision qu'a été saisie l'Inspection générale des services. Le second rapport du 11 octobre 2010 accompagne la transmission de la procédure d'enquête clôturée et précise qu'« au vu des résultats des investigations conduites par l'Inspection générale des services relevant de nombreux contacts S.M.S., notamment la veille et le jour de la publication incriminée, entre Madame Q, vice-présidente au tribunal de grande instance de xxxxx et un journaliste du F co signataire de l'article visé dans la plainte, il m'apparaît nécessaire de saisir le tribunal de grande instance le plus proche du ressort de la cour d'appel de xxxxx », en application de l'article 43 du code de procédure pénale.

17

Entendu par le rapporteur, Monsieur V, procureur général près la cour d'appel de xxxxx a précisé que son information sur la plainte déposée était intervenue par le rapport écrit en date du 6 septembre 2010, sans autre information téléphonique au parquet général jusqu'à la transmission du rapport en date du 11 octobre 2010 qui avait donné lieu à un appel téléphonique de Monsieur X. Il précisait que c'était à ce moment que le parquet général de xxxxx avait constaté que les « fadettes » des journalistes avaient été sollicitées. Selon lui, il était apparu « qu'il y avait un problème juridique sérieux dont nous avons rendu compte à la Chancellerie par rapport écrit ».

Le Conseil a constaté précédemment, à l'occasion de l'examen du premier grief, que le rapport du procureur général près la cour d'appel de xxxxx du 14 octobre 2010 au garde des sceaux, rendant compte de cette procédure, n'émettait pas de réserve sur le fait que les investigations techniques aient porté sur l'identification des personnes qui avaient été en contact avec les deux journalistes, la seule réserve portant sur l'accord de ces derniers.

L'existence des deux rapports administratifs sur la période considérée ne permet pas suffisamment de caractériser, pour le Conseil, le grief d'une information insuffisante du parquet général, et partant, un manquement au devoir de loyauté, dès lors que le parquet général, informé *ab initio* de l'ouverture de l'enquête préliminaire, avait la possibilité de solliciter des précisions complémentaires et que n'est pas ressortie de l'instruction une volonté délibérée du procureur de la République d'induire en erreur le procureur général.

Si le conseil est d'avis, en l'état des développements qui précèdent, de ne pas infliger de sanction disciplinaire à Monsieur X, il lui est apparu au vu de l'ensemble des éléments du dossier qui lui ont été soumis, que l'intéressé, dont le projet de nomination à la tête d'un des plus grands parquets de France a fait l'objet le 28 février 2007 d'un avis défavorable et pour lequel le Conseil a également émis le 31 juillet 2012 un avis favorable à sa mutation dans l'intérêt du service, ne disposait pas des qualités requises pour diriger un parquet.

PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Monsieur Christian Rayssiguier ;

Rejette la demande de Messieurs D, C et Madame I, en sa qualité de directrice du journal F, et de Maîtres G et H, tendant à être auditionnés par le Conseil ;

Rejette la demande tendant à ce que soient écartés le rapport de l'inspection générale des services judiciaires et certains passages de ce rapport insérés dans le rapport du 10 septembre 2013 du rapporteur ;

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Jean-Claude MARIN

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Jean-Claude MARIN

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 Monsieur X,
substitut du procureur de la République
près le tribunal de grande instance de XXXXX**

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie le 17 décembre 2013, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1^{er}, composée de :

Monsieur Christian RAYSEGUIER, Premier avocat général à la Cour de cassation, suppléant **Monsieur Jean-Claude MARIN**, Procureur général près la Cour de cassation, président de la formation, en présence de :

- **Monsieur Pierre FAUCHON**,
- **Madame Chantal KERBEC**,
- **Monsieur Bertrand MATHIEU**,
- **Monsieur Christophe RICOUR**,
- **Monsieur Jean-Olivier VIOU**,
- **Madame Danielle DROUY-AYRAL**,
- **Madame Anne COQUET**,

- **Monsieur Christophe VIVET**, rapporteur, présent aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,

- **Monsieur Luc FONTAINE**,
- **Madame Catherine VANDIER**,

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par **Monsieur Peimane Ghaleh-Marzban**, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

La Direction des services judiciaires étant représentée par **Madame Valérie Delnaud**, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de **Madame Hélène Volant**, magistrate à cette direction ;

Monsieur X, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXXX, étant assisté de Maître A, avocat au barreau de XXXXX ;

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 l'arrêté du 15 juin 2012 du garde des sceaux, interdisant temporairement à Monsieur X d'exercer ses fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXXX ;

Vu la dépêche du garde des sceaux, en date du 27 août 2012 et ses pièces annexées, saisissant pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Monsieur X, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Monsieur X, mis préalablement à sa disposition ;

Vu la convocation adressée le 23 octobre 2013 à Monsieur X et sa notification à l'intéressé le 25 octobre 2013 ;

Vu la convocation adressée le 23 octobre 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 28 janvier 2014 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 17 décembre 2013, au cours desquels, après rappel des termes de la saisine du Conseil par le Président de la formation,

Monsieur Christophe Vivet a présenté son rapport préalablement communiqué aux parties, qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu ;

Monsieur X a été interrogé sur les faits dont le Conseil a été saisi et a fourni ses explications ;

Madame Deland a présenté ses demandes tendant au prononcé d'un avis de révocation ;

Maître A a été entendu en la défense de Monsieur X lequel a eu la parole en dernier, le principe de la contradiction et l'exercice des droits de la défense ayant été assurés,

3

Aux termes de la saisine du garde des sceaux, il est reproché à Monsieur X, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, d'une part, des faits qualifiés d'usage abusif des fonctions (1), d'autre part, des faits qualifiés de comportements ressortissant à la vie privée mais ayant des incidences sur l'image de l'institution judiciaire (2), et, enfin des faits qualifiés d'insuffisances professionnelles (3).

1.- Les faits qualifiés d'usage abusif des fonctions

Il est reproché à Monsieur X d'avoir adressé à Maître B, avocat au barreau de XXXX, un courrier daté du 20 septembre 2011, à l'en-tête du parquet de XXXX, sous le cachet du procureur de la République, par laquelle il certifie, en sa qualité de substitut du procureur, qu'un jugement prononcé le 24 juin 2003 par le tribunal de commerce de XXXX à l'autorité de la chose jugée et constitue un titre exécutoire.

Ce courrier a été produit devant la Cour suprême d'Abu Dhabi (Emirats Arabes Unis) par le conseil de la société C, dans un litige commercial opposant celle-ci à Maître D, syndic de la société E et à des justiciables émiratis, relativement à la revendication d'un actif ayant une valeur considérable.

La production de ce courrier a amené le conseil de la partie adverse à le porter à la connaissance de la hiérarchie de Monsieur X, au motif qu'il paraissait n'avoir d'autre objet que de favoriser l'une des parties, ce qui contraignait le magistrat assurant l'intérim du procureur de la République, à adresser le 10 octobre 2011 une correspondance à l'avocat l'ayant saisi de la difficulté pour indiquer que ce courrier avait été « établi à tort par un magistrat qui n'est en rien saisi du dossier, qui n'avait aucune délégation ni compétence pour l'écrire et le signer et qu'il (devait) être considéré comme nul, de nul effet dans les litiges en cours » et qu'il ne l'engageait pas.

Monsieur X a reconnu avoir rédigé ce courrier et l'avoir remis à Maître B, expliquant avoir rencontré cet avocat à l'occasion d'une procédure en 2008 et avoir ensuite sympathisé avec lui, le rencontrant fréquemment en 2009, et moins souvent en 2010 et 2011.

Il a contesté avoir commis une faute professionnelle, au motif que le contenu de ce courrier était exact. Lors de son audition par le rapporteur, il a précisé avoir établi ce courrier à la demande de Maître B, afin de permettre à ce dernier de justifier, dans un litige au Moyen-Orient, du caractère définitif d'un jugement du tribunal de commerce de XXXX. Il a indiqué avoir expliqué à Maître B que la meilleure façon de procéder aurait été qu'il lance une procédure d'exequatur et prenne contact avec la Chancellerie, mais qu'il avait cédé face l'insistance de Maître B. Il a précisé s'être borné à recopier une attestation établie par un avocat aux Conseils, en vérifiant que les décisions produites par Maître B correspondaient aux éléments visés par l'attestation et que le caractère définitif était acquis par le rejet du dernier pourvoi.

Le Conseil estime qu'il ne relevait pas des attributions de Monsieur X de délivrer une telle attestation, a fortiori en vue de sa production devant une juridiction étrangère.

En rédigeant un tel courrier remis à un avocat, avec l'en-tête du parquet de xxxxx et le cachet du procureur de la République, Monsieur X a agi en dehors de ses fonctions et a manqué au devoir de prudence.

Ce faisant, et en abusant de la sorte de ses fonctions en interférant de manière indirecte dans un litige soumis à une juridiction étrangère, il a manqué au devoir d'impartialité.

En délivrant un tel document qui engageait le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, Monsieur X a manqué au devoir de loyauté à l'endroit du procureur de la République, son supérieur hiérarchique.

Enfin, en contraignant le procureur de la République adjoint, assurant l'intérim du procureur de la République, à indiquer à l'avocat l'ayant saisi que ce courrier avait été rédigé à tort, Monsieur X a gravement porté atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire.

En conséquence, le Conseil estime le présent grief établi.

2.- Les faits qualifiés de comportements ressortissant à la vie privée mais ayant des incidences sur l'image de l'institution judiciaire

2.1.- Les propos tenus lors d'une conversation privée avec Madame F en juillet 2006 relatifs à l'ingérence supposée de l'intéressé dans une procédure pénale

Selon l'acte de saisine, il est reproché à Monsieur X, lors d'une conversation privée ayant fait l'objet d'un enregistrement, le 25 juillet 2006, avec Madame F, sa compagne, d'avoir indiqué que ses relations avec le magistrat chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention avaient permis que le fils de Madame F, Monsieur G, qui avait été déféré devant ce magistrat le 17 février 2006, après avoir été mis en examen des chefs de trafic de stupéfiants, d'abus de faiblesse et d'administration de substances nuisibles (et ultérieurement des chefs de viols et d'actes de torture et de barbarie), ait été placé sous contrôle judiciaire et non pas placé en détention provisoire.

Tant devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires que devant le rapporteur désigné, Monsieur X a admis avoir tenu ces propos, tout en expliquant qu'ils ne correspondaient à aucune réalité, les justifiant au regard de la situation de détresse de sa compagne, confrontée aux problèmes judiciaires de son fils, pour montrer à sa compagne qu'il était intervenu en sa faveur. Il a précisé avoir tenu ces propos inexacts, dans un cadre totalement privé, en ignorant qu'ils étaient enregistrés.

Le Conseil estime qu'aucun élément ne permet d'établir l'ingérence de Monsieur X dans le cadre d'une procédure judiciaire. En outre, pour regrettables qu'aient été les propos tenus dans un contexte privé, au regard du devoir de délicatesse à l'endroit du juge des libertés de la détention dont l'image a pu être atteinte par ces propos, ils ne caractérisent pas, pour autant, dans le contexte où ils ont été tenus, une faute disciplinaire.

2.2.- Les violences commises à l'encontre de Madame F en 2004

Il est encore reproché à Monsieur X d'avoir commis des violences volontaires à l'encontre de sa compagne, ayant entraîné une procédure pénale au cours de laquelle il a reconnu les faits.

Il résulte des pièces de la procédure que le 22 janvier 2004, Madame F a déposé plainte à l'encontre de Monsieur X du chef de violences volontaires, affirmant qu'il l'avait frappée le soir précédent, suite à une dispute. Elle présentait une incapacité totale de travail de un jour.

Madame F précisait que son compagnon l'avait précédemment frappée à deux reprises, en 2002 en Turquie et en 2003 à xxxxx. Il apparaissait que Monsieur X avait déposé lui-même plainte le même jour, reprochant à Madame F de l'avoir agressé, et affirmait s'être borné à se défendre, présentant lui-même une incapacité totale de travail de deux jours. Il devait contester avoir commis des violences en 2002 et 2003. A l'issue d'une confrontation, les parties retiraient leurs plaintes, et l'affaire était classée sans suite par le parquet.

Si Monsieur X a reconnu devant le rapporteur que les rapports avec Madame F, dont il était désormais séparé depuis 2006, étaient difficiles, il a contesté avoir commis les faits qui lui étaient reprochés.

En cet état et en l'absence de tout autre élément objectif, le Conseil estime que ces faits n'apparaissent pas suffisamment caractérisés.

2.3.- Les déclarations mensongères à l'administration fiscale de 2008 à 2010

Aux termes de l'acte de saisine, il est reproché à Monsieur X d'avoir procédé à des déclarations mensongères à l'administration fiscale.

Il résulte des pièces de la procédure que dans le cadre de l'enquête préliminaire diligentée à la suite de la délivrance du courrier adressé à Maître B pour attester du caractère définitif et exécutoire d'une décision de Justice, l'examen des déclarations de revenus faites par Monsieur X au titre des années 2008 à 2010 avait mis en évidence des déclarations au titre des frais réels, de frais de déplacement professionnel correspondant à 15 000 kilomètres par an, alors qu'il résidait et travaillait à xxxxx, de la moitié de ses factures de téléphone et de l'achat d'un ordinateur portable. Monsieur X avait également, en 2009 et 2010, déclaré faussement le versement d'une pension alimentaire à sa mère à hauteur de 8500 euros en moyenne par an.

Monsieur X a admis devant le rapporteur avoir pu déclarer un nombre excessif de kilomètres au titre des frais réels, alors que la base de calcul ne pouvait dépasser dix kilomètres par jour. Il a justifié le caractère excessif de ces déclarations par le fait qu'il aurait suivi les conseils de l'administration fiscale, en procédant à un simple relevé de son compteur kilométrique, ce qu'il a admis être une « mauvaise approche ». S'il a maintenu avoir été, selon lui, bien fondé à déduire le coût de l'ordinateur portable, car il en avait besoin pour son travail, il a affirmé avoir déduit la moitié de ses factures téléphoniques sur les conseils de l'administration fiscale. Il a reconnu devant le rapporteur que pouvait poser problème la déduction de sommes au titre d'une pension alimentaire versée à sa mère, pension en fait inexistante.

En l'état de ses constatations, le Conseil estime les faits établis, s'agissant de déclarations mensongères à l'administration fiscale de 2008 à 2010, lesquelles ont été en partie reconnues par Monsieur X.

Ces faits constituent de la part de Monsieur X, magistrat de son état, un comportement particulièrement inadmissible caractérisant un grave manquement à la probité. Ils portent atteinte, notamment auprès de l'administration fiscale, à l'image de la justice et au crédit de l'institution judiciaire.

3.- Les faits qualifiés d'insuffisances professionnelles

Aux termes de l'acte de saisine, l'activité professionnelle de Monsieur X serait caractérisée par un absentéisme chronique et des manœuvres pour le dissimuler, des techniques inadéquates et contestables de classement sans suite, une mauvaise qualité des réquisitoires définitifs et l'absence de préparation des audiences correctionnelles.

3.1.- Un absentéisme chronique et des manœuvres pour le dissimuler

Il résulte des investigations effectuées par les services de l'inspection générale des services judiciaires que l'activité professionnelle de Monsieur X se serait manifestée par un absentéisme chronique. C'est ainsi que Monsieur H, chef de la 2^{ème} section du parquet de 1991 à 2004, a souligné que Monsieur X n'était pas très présent dans le service. Il a ajouté qu'il lui faisait des remontrances mais que Monsieur X « avait toujours une bonne excuse ». Monsieur I, chef de la section S2 de 2003 à 2006, a indiqué que Monsieur X « avait des horaires (...) particulièrement souples ». Cet absentéisme a été décrit de manière concordante par Madame J, chef de la section S2 de septembre 2010 à septembre 2011, par Monsieur K, substitut et adjoint au chef de la section S2 du mois de février 2007 jusqu'au mois de juillet 2010 ou par Madame L, greffier en chef de la section S2.

Monsieur X, malgré ses déclarations concordantes, a contesté la réalité de cet absentéisme, expliquant notamment que ses éventuelles absences étaient justifiées en particulier par le fait qu'il réglait des dossiers d'information à son domicile, parfois après des rendez-vous médicaux personnels.

Il a de même contesté le fait, décrit notamment par Monsieur H, Monsieur K et Madame L, de dissimuler ses absences prolongées au sein du parquet et de faire croire à ses collègues et au personnel du greffe à des absences momentanées, en laissant le bureau ouvert, ordinateur et lumière allumés tandis qu'une veste était posée en évidence sur son fauteuil.

La teneur et la concordance des déclarations recueillies par les services de l'inspection générale des services judiciaires conduisent le Conseil, malgré les explications de Monsieur X, à considérer les faits comme établis.

3.2.- Une technique inadéquate de traitement du courrier par classements sans suite

Aux termes de l'acte de saisine, il est reproché à Monsieur X sa technique de traitement du courrier, en procédant à des classements sans suite de manière massive, au moyen de formulaires pré-remplis de sa signature et d'une date ne correspondant pas à celle du traitement réel du courrier. Il lui est aussi reproché de s'être ainsi exposé au risque de commettre des erreurs graves et récurrentes dans le traitement de ces procédures.

7

Entendue par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, Madame M, chef de la 5^{ème} division du parquet de XXXXX de 2003 à 2006, a indiqué que l'examen des procédures traitées par Monsieur X, à l'occasion des constatations de classement sans suite, permettait d'établir qu'il traitait le courrier « *n'importe comment* ».

La mauvaise qualité du traitement des procédures est en outre établie par les différents rapports établis par Madame N, chef de la 5^{ème} division, du 8 septembre 2008, du 2 juin 2009, du 18 septembre 2009 et du 3 juin 2010.

Monsieur X a expliqué au service de l'Inspection générale des services judiciaires avoir été contraint de sacrifier la qualité du traitement du courrier à la quantité, pour ne pas déposer un stock de retard de quatre mois de courrier. Il a soutenu devant le rapporteur qu'il était impossible de faire face à la masse de courrier dans sa section, alors que selon lui, il se voyait attribuer une part plus importante que ses collègues. Ces dernières déclarations n'étaient pas corroborées par les constatations des services de l'Inspection générale des services judiciaires attestant d'une charge de travail qui n'apparaissait pas anormale.

Il a précisé au rapporteur qu'il avait été admis, selon lui, par la hiérarchie et à une certaine époque, que les procédures soient classées par piles, sans apposer une décision spécifique par procédure.

En tout état de cause, Monsieur X a reconnu avoir mis en place une technique consistant à rédiger un formulaire de classement sans suite revêtu d'une date et de son nom, sans motif de classement, de le photocopier en plusieurs exemplaires, et d'apposer ensuite ces copies sur les procédures, en ajoutant uniquement le motif succinct de classement, tout en contestant avoir apposé systématiquement le même motif. Il a admis avoir commis quelques erreurs dans le stock ainsi traité.

Les investigations conduites par les services de l'Inspection générale des services judiciaires permettent de caractériser des carences graves de la part de Monsieur X dans le traitement du courrier pénal, de nature à provoquer des erreurs.

3.3.- La mauvaise qualité des réquisitoires définitifs

Il est reproché à Monsieur X d'avoir restitué de manière systématique sous la dénomination de « *réquisitoires définitifs* » des documents d'une parfaite indigence, constitués de la juxtaposition de faits tels que rédigés par les rapports de synthèse des enquêteurs et des qualifications développées issues de la base « *notif* », sans motivation ni analyse.

Les constatations de l'Inspection générale des services judiciaires ont montré que sur 56 réquisitoires rédigés par Monsieur X au cours des six premiers mois des années 2010 et 2011, 16 réquisitoires n'avaient pas satisfait à l'obligation de motivation. L'Inspection générale des services judiciaires a relevé l'absence de motivation de renvoi devant le tribunal correctionnel de personnes mises en examen qui contestaient les incriminations reprochées, l'absence de motivation sur les circonstances aggravantes retenues, l'absence d'analyse sur certaines qualifications pénales retenues et l'absence de motivation alors qu'il s'agissait de réquisitions de non-lieu.

Ces constats sont confirmés par diverses déclarations recueillies. Monsieur L, son premier chef de la section S2 déclarant que « ses règlements étaient de mauvaise qualité et ne comportaient pas de démonstration », Madame M qualifiant de « particulièrement médiocre » la qualité des réquisitoires élaborés par Monsieur X qui était, selon elle, « le spécialiste du copier-coller ».

Monsieur X n'a pas contesté les constats de l'inspection générale des services judiciaires. Il a déclaré que « s'agissant du corps du réquisitoire, (il) utilisait la technique du copier-coller pour les faits quand il existe un procès-verbal de synthèse. Quand (il) ne trouve pas de procès-verbal exploitable, il (lui) arrive de faire la synthèse (lui)-même. (Il) utilise la même technique de copier-coller pour les plaintes avec constitution de partie civile conclues par un non-lieu ».

Monsieur X a admis devant le rapporteur que ces réquisitoires étaient « perfectibles », justifiant sa façon de faire par un problème de temps et par le caractère, selon lui, « sinistré » de la section dans laquelle il était affecté.

Il résulte de ce qui précède que le grief est établi.

3-4 - L'absence de préparation des audiences correctionnelles et l'attitude dévolutive à l'audience

Il est reproché à Monsieur X de ne pas préparer, ou insuffisamment, les dossiers des audiences correctionnelles pour lesquelles il tenait la place du Ministère public.

Monsieur O, président de l'une des sections de la 12^{ème} chambre a ainsi déclaré que « quand (il) voit que M. X assure le siège du ministère public, (il) (s)e prépare mentalement et (il) (n')attend au pire (...) (M. X) ne consultait jamais ou presque ses dossiers (...) ». Madame P, assesseur au sein de la 12^{ème} chambre puis présidente de l'une des sections de cette chambre a indiqué que « depuis 2007, (elle a) souvent déploré qu'il ne regarde pas les dossiers avant de venir l'audience ». Madame Q, présidente de l'une des sections de la 13^{ème} chambre a précisé pour sa part qu'elle « (a) souvent eu l'impression qu'il découvrait des éléments lors des débats ».

Monsieur X a reconnu devant les services de l'inspection générale des services judiciaires ne pas préparer les audiences à juge unique et, pour certaines audiences collégiales, se contenter de n'identifier que les dossiers dans lesquels il avait rédigé les réquisitoires définitifs. Il a précisé que depuis septembre 2011, ayant moins d'audiences, il étudiait désormais tous ses dossiers. Il a justifié devant le rapporteur que ses audiences étaient suffisamment préparées, dans la limite du temps dont il disposait, correspondant à son sens à la moitié du temps nécessaire. Il a expliqué qu'à compter de 2007 il avait un nombre d'audiences plus élevé que ses collègues, soit trois par semaine.

L'audition, par les services de l'inspection générale des services judiciaires, des présidents de chambres correctionnelles traitant le contentieux de la section 2, permet donc d'établir, malgré les justifications de Monsieur X, une absence de préparation ou une préparation pour le moins insuffisante de ses audiences correctionnelles.

9

Il est encore reproché à Monsieur X d'avoir adopté un comportement désinvolte caractérisé par son désintérêt ostensible quant au déroulement des audiences.

Monsieur O a ainsi déclaré devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires que « ce qui (...) est totalement insupportable, c'est l'attitude à l'audience de M. X, marquée par une immense désinvolture. Il vient avec son ordinateur portable qu'il manipule continuellement et il ne s'intéresse manifestement pas à l'audience ». Madame Q, pour sa part précisait que « il lui est arrivé de poser des questions auxquelles il avait déjà été répondu. Par ailleurs, (elle a) constaté que certaines de ses interventions traduisaient une incompréhension des éléments du dossier ». Madame P indiquait enfin que « lors de l'audience, il semble pris par d'autres préoccupations, il dispose de son ordinateur et envoie des sms avec son téléphone. (Elle) croit qu'il joue sur son ordinateur ».

Devant le rapporteur, Monsieur X a contesté ces critiques, expliquant l'utilisation de son ordinateur à l'audience par le fait qu'il s'en servait pour travailler pendant les suspensions et les délibérés, et très rarement pour prendre des notes. Il a affirmé n'avoir jamais utilisé son téléphone à l'audience.

Malgré les contestations de Monsieur X, les déclarations des présidents de chambre correctionnelle permettent d'établir qu'il a manifesté un comportement désinvolte à l'audience, ce qui l'a conduit à prendre des réquisitions sans cohérence avec la réalité du dossier évoqué.

C'est ainsi que Monsieur O a déclaré devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires : « très souvent, ses réquisitions arrivent comme un cheveu sur la soupe et décalées par rapport aux débats qui ont eu lieu (...). Ses réquisitions sont sans rapport avec les débats. (...) Dans une affaire, il avait pris des réquisitions pour l'application d'une peine alors qu'il s'agissait d'une demande de mise en liberté. Au cours de certaines audiences, il lui arrivait de requérir mille euros d'amende du début à la fin de l'audience ».

L'ensemble de ces éléments permettent d'établir que Monsieur X a manqué à la dignité et aux devoirs de son état, porté atteinte à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire. Ils établissent aussi qu'il a manqué au devoir de délicatesse, à l'endroit des justiciables, des magistrats et fonctionnaires de la juridiction devant lesquels Monsieur X a été amené à requérir.

Il est en outre reproché à Monsieur X d'avoir pris des réquisitions de mise en liberté en 1995 concernant un individu à l'encontre duquel des réquisitions inverses avaient été prises quinze jours auparavant par le chef de section, d'avoir fait preuve d'une indulgence qualifiée de « surprenante » dans des affaires de 1989 et 1990 à l'égard de clients de deux avocats du barreau de xxxxx, amis de son épouse, elle-même avocate et d'avoir manifesté son intérêt qualifié de « déplacé » pour une affaire de tentative d'assassinat en 1992, dont avait été victime l'une de ses relations.

**Sur les réquisitions de mise en liberté du 27 septembre 1995*

Une enquête administrative menée en 1995 et ayant donné lieu à un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires, en date de mars 1996, relève que Monsieur X avait pris des réquisitions de mise en liberté concernant R. individu lié au milieu XXXX du grand banditisme. Ces réquisitions intervenaient après neuf mois de détention provisoire pour des faits d'escroquerie en bande organisée et après plusieurs réquisitions et décisions de maintien en détention.

Devant le rapporteur, Monsieur X a indiqué s'être contenté de ne pas s'opposer à une demande de mise en liberté pour un prévenu approchant de la fin du délai de la détention provisoire.

Le Conseil estime, en cet état, le grief, insuffisamment caractérisé.

**Sur l'indulgence à l'égard de clients de deux avocats en 1989 et 1990*

Il est reproché à Monsieur X de s'être contenté de délivrer des convocations à des prévenus, qui auraient relevé d'une ouverture d'information. Il avait été noté que les prévenus convoqués par procès-verbal s'étaient présentés à l'audience assistés de son épouse ou d'une de ses amies avocates, l'hypothèse étant émise que Monsieur X aurait conseillé à ces prévenus de choisir l'une d'elles pour avocat, ce qu'il avait contesté.

Monsieur X a déclaré devant le rapporteur ne pas se souvenir très bien de cette affaire, mais conteste avoir commis une quelconque faute.

Le Conseil estime, en l'état, le présent grief insuffisamment caractérisé.

**Sur l'intérêt qualifié de « déplacé » pour une affaire de tentative d'assassinat en 1992, dont avait été victime une de ses relations*

L'Inspection générale des services judiciaire a conclu en mars 1996 que l'intérêt porté par Monsieur X pour la tentative d'assassinat dont avait été victime l'une de ses relations, après avoir été relaxé du chef de recel d'abus de confiance, avait été exprimé maladroitement, mais sans constituer pour autant une faute.

Le Conseil n'estime pas ce grief caractérisé.

Il est enfin reproché à Monsieur X d'avoir délivré de manière suspecte une réquisition téléphonique le 21 novembre 2013, d'avoir eu un incident avec sa compagne le 23 juin 2005 ayant donné lieu à main-courante, d'avoir tenu des propos lors d'une conversation privée avec sa compagne, en juillet 2006, selon lesquels il aurait tiré des revenus d'une activité occulte de conseil, ayant donné lieu à ouverture d'une information judiciaire pour exercice illégal de la profession d'avocat et d'avoir détenu 12 comptes bancaires dans des conditions suspectant un blanchiment de fraude fiscale et une organisation frauduleuse d'insolvabilité.

**Sur la délivrance suspecte d'une réquisition téléphonique le 21 novembre 2013*

Le 21 novembre 2003, Monsieur X a délivré une réquisition à France Telecom aux fins d'identifier le titulaire d'une ligne téléphonique, alors que cette réquisition était analysée comme ne correspondant à aucune procédure enregistrée, et ne portant pas le nom de la personne visée par l'enquête.

Il apparaissait que ce numéro de téléphone était attribué à un négociateur immobilier, alors qu'à cette époque, la compagnie de Monsieur X avait été habilitée en qualité de négociateur immobilier en 2002. Monsieur X avait pour sa part expliqué que ce numéro était celui d'une personne de nationalité étrangère lui ayant présenté une requête en relèvement d'interdiction du territoire français découlant d'une condamnation de 1992.

Pour troublants que ces faits puissent apparaître, le Conseil ne les estime pas de nature à établir que Monsieur X ait fait usage de ses fonctions à des fins étrangères à ses activités professionnelles. Monsieur X a maintenu en outre devant le rapporteur que cet acte d'enquête était en lien avec ses fonctions.

**Sur l'incident avec Madame F le 23 juin 2005, ayant donné lieu à main-courante*

Aux termes de l'acte de saisine, Monsieur X aurait violemment frappé à la vitre du véhicule de sa compagne Madame F, alors qu'elle raccompagnait un ami à son domicile, ces faits ayant donné lieu à une main-courante auprès des services de police.

Monsieur X a déclaré au rapporteur s'être contenté de frapper à la vitre pour signaler sa présence.

Le Conseil estime, en cet état, ce grief insuffisamment caractérisé.

**Sur les propos tenus lors de la conversation privée avec Madame F, en juillet 2006, relatifs à l'exercice d'une activité professionnelle occulte et à la dissimulation des revenus*

Selon l'acte de saisine, Monsieur X aurait, lors d'une conversation privée le 25 juillet 2006 avec Madame F, tenu des propos selon lesquels il serait titulaire de comptes bancaires en Suisse et exercerait une activité professionnelle autre que celle de magistrat, à savoir une activité de conseil juridique auprès de Monsieur S, dirigeant du club de football professionnel « T », lui procurant des revenus occultes. Monsieur X obtenait un non-lieu le 22 octobre 2008 au terme de l'information judiciaire ouverte du chef d'exercice illégal de la profession d'avocat.

Tant devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires que devant le rapporteur, Monsieur X a contesté avoir exercé une activité professionnelle occulte, expliquant avoir tenu ces propos à Madame F uniquement pour se valoriser auprès de sa compagne.

En conséquence, le Conseil n'estime pas ce grief établi.

**Sur la suspicion de blanchiment de fraude fiscale et d'organisation frauduleuse d'insolvabilité*

Aux termes de l'acte de saisine, il est reproché à Monsieur X la détention de douze comptes bancaires sous les trois identités de X, X1 et X2, outre cinq comptes au nom de son fils U sur lesquels il a procuration. Ces comptes auraient reçu entre 2010 et 2011 la somme de 25 570 euros, non justifiée, dont 6000 euros à la période de la remise du courrier à Maître B. Ces faits, qualifiés d'organisation frauduleuse d'insolvabilité et blanchiment de fraude fiscale, ont entraîné la mise en examen de Monsieur X le 5 octobre 2012.

Monsieur X a expliqué être en litige avec un établissement bancaire, au sujet d'un prêt immobilier, et avoir diversifié ses comptes pour poser au risque d'une nouvelle saisie-attribution le concernant. Il a justifié les mouvements d'argent liquide par des transferts destinés à protéger ses économies en espèces de la saisie-attribution.

Si l'existence de tous ces comptes ne manque pas de surprendre, les éléments du dossier ne permettent pas au Conseil de caractériser suffisamment une quelconque faute disciplinaire commise par Monsieur X.

Les griefs retenus à l'encontre de Monsieur X, d'abus de fonction résultant de la remise d'une attestation à un avocat et d'établissement de déclarations mensongères à l'administration fiscale, caractérisant un manquement particulièrement grave au devoir de probité, révèlent chez Monsieur X, une perte complète des repères déontologiques fondamentaux de sa profession et constituent des manquements graves aux devoirs de son état de magistrat : ces agissements ont durablement atteint le crédit et l'autorité de l'institution judiciaire.

Les autres manquements retenus établissent en outre, chez ce magistrat, des insuffisances professionnelles graves et chroniques caractérisant des manquements manifestes au devoir de diligence et un désengagement persistant dans l'exercice de ses fonctions.

L'ensemble des manquements ainsi retenus sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat et conduisent le Conseil à considérer qu'il convient d'écarter définitivement Monsieur X de l'exercice de toute fonction judiciaire.

13

PAR CES MOTIFS,

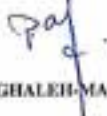
Après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Monsieur Christophe Vivet,

Emet l'avis de prononcer contre Monsieur X la sanction prévue à l'article 45, 7^e de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, de la révocation ;

Dit que le présent avis sera transmis au garde des sceaux et notifié à Monsieur X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 28 janvier 2014

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Christian RAYSEGUER

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 Monsieur X,
vice-procureur de la République
près le tribunal de grande instance de XXXXX

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie le 8 avril 2014, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1^{er}, composée de :

- **Monsieur Jean-Claude MARIN,**

Procureur général près la Cour de cassation, président ;

- Monsieur Jean-Pierre MACHELON,
- Monsieur Pierre FAUCHON,
- Madame Chantal KERBEC,
- Madame Martine LOMBARD,
- Monsieur Bertrand MATHIEU,
- Monsieur Christophe RICOUR,
- Monsieur Frédéric TIBERGHUEN,
- Monsieur Christian RAYSEGUIER,
- Monsieur Jean-Olivier VIOU,
- Madame Danielle DROUY-AYRAL,
- Monsieur Christophe VIVET,
- Madame Anne COQUET
- Monsieur Luc FONTAINE, rapporteur, présent aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,
- Madame Catherine VANDIER,

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par Monsieur Peimane Ghaleb-Martban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

2

La direction des services judiciaires étant représentée par Madame Valérie Delmand, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Madame Hélène Volant, magistrate à cette direction ;

Monsieur X, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, étant assisté de Maître A, avocat au barreau de XXXX et de Monsieur B, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu les articles 43 à 66 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 saisine du garde des sceaux du 4 juillet 2013 ;

Vu la désignation, en qualité de rapporteur, de Monsieur Luc Fontaine, président de la chambre de l'instruction à la cour d'appel de Lyon, membre du Conseil, par décision du Président de la formation en date du 11 juillet 2013 ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Monsieur X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de ses conseils ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu le rapport du 14 janvier 2014 déposé par Monsieur Fontaine, dont Monsieur X et ses conseils ont reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 18 février 2014 à Monsieur X et sa notification à l'intéressé le 6 mars 2014 ;

Vu les convocations adressées le 18 février 2014 à Maître A et à Monsieur B ;

Vu le rappel, par Monsieur le Président de la formation, 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 Monsieur X et ses conseils, conduisant à tenir l'audience publiquement.

L'affaire a été mise en délibéré au 29 avril 2014 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 8 avril 2014, au cours desquels Monsieur X a comparu assisté de ses conseils.

À l'ouverture de la séance, Monsieur Fontaine a été entendu en la lecture de son rapport, puis Monsieur X, assisté de Maître A et de Monsieur B, a été interrogé sur les faits dont le Conseil était saisi. Madame Deland, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, a présenté ses observations et a demandé le prononcé d'un avis de déplacement d'office. Après avoir entendu Monsieur B en ses observations, Maître A en sa plaidoirie, Monsieur X a eu la parole en dernier.

Aux termes de la saisine du garde des sceaux du 4 juillet 2013, il est reproché à Monsieur X, le 21 novembre 2012 :

1° d'avoir échangé publiquement des messages, par le biais du réseau social Twitter, lors d'une audience de la cour d'assises des XXXX où il occupait la fonction d'avocat général, avec Monsieur C, vice-président du tribunal de grande instance de XXXX, assesseur de cette même cour, alors que ni l'arrêt criminel, ni l'arrêt civil n'avaient été rendus, messages ensuite largement publiés par la presse et d'avoir ainsi, en donnant une publicité au lien et à la connivence qu'il entretenait avec un autre des protagonistes du procès pénal en cours, manqué à son devoir d'impartialité et porté ainsi atteinte à la confiance que les justiciables doivent pouvoir accorder aux décisions de justice ;

2° d'avoir échangé, toujours dans les mêmes conditions, des messages qui évoquaient entre autres le meurtre de la présidente de la cour d'assises et de la directrice de greffe, des violences à l'égard d'un témoin et qui critiquaient le déroulement de l'audience et, ce faisant, manqué à son obligation de dignité mais également à son devoir de délicatesse à l'égard des personnes visées dans ces messages ;

3° d'avoir échangé, toujours dans les mêmes conditions, des messages sur Twitter alors même qu'il en était un utilisateur régulier et averti depuis plusieurs années, disposant d'une large audience, et en connaissant la publicité donnée à ces messages, manqué, à ses devoirs de discrétion, prudence et réserve.

Il résulte des pièces de la procédure disciplinaire que le 26 novembre 2012, un journaliste du quotidien E remettait au procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX cinq pages comprenant dix-huit messages échangés sur le réseau social Twitter le 21 novembre 2012, principalement entre deux personnes utilisant les pseudonymes « Bip ed » et « Proc Gascogne ».

Il s'avérât que ces pseudonymes étaient utilisés respectivement par Monsieur C, vice-président du tribunal de grande instance de XXXX, chargé du service du tribunal d'instance de cette ville et Monsieur X, vice-procureur de la République près ledit tribunal et qu'à cette date, ces magistrats siégeaient à l'audience de la cour d'assises des XXXX, qui donnait lieu à un arrêt du 23 novembre 2012 déclarant l'accusé coupable et le condamnant à la peine de dix années de réclusion criminelle.

A la suite de ces échanges, l'édition papier du 28 novembre 2012 du journal E a publié « en Une » un article sur ce comportement intitulé : « Les magistrats tweetaient aux assises. L'avocat général et un juge assesseur échangeaient des commentaires acides en pleine audience sur le réseau social Twitter. Une enquête est ouverte ». Le même jour, l'édition numérique de ce quotidien titrait « xxxxx : les magistrats tweetent et dérapent pendant un procès d'assises ». Cette information était largement relayée par les médias locaux et nationaux.

Les investigations effectuées par les services de l'inspection générale des services judiciaires permettaient d'établir que sur l'ensemble des messages échangés le 21 novembre 2012, Monsieur X, utilisateur du pseudonyme « @Proc_Gascogne » sur son compte Twitter, était l'auteur de neuf messages, dont six au cours des débats :

En premier lieu, était établi l'échange de six premiers « tweets » entre Monsieur X et Monsieur C avant 14h07, soit avant la reprise de l'audience d'assises à 14h40, trois de ces messages ayant été envoyés par Monsieur X selon le déroulement suivant :

Expéditeur	Texte
@Bip_Ed	Question de jurisprudence : un assesseur exaspéré qui étrangle sa présidente en pleine audience, ça vaut combien ?
@Proc_Gascogne	Je serai témoin de moralité
@Bip_Ed	Pour menacer la victime ?
@Proc_Gascogne	Si elle est morte, ce sera plus dur de la menacer...
@Bip_Ed	Je te renvoie l'assesseur en cas de meurtre de la directrice de greffe
@Proc_Gascogne	La circonstance de réunion risque en outre d'être retenue...
@Lagashrevel	Vouh c'est pour ça que je ne veux pas être GBC : trop dangereux

En deuxième lieu, les quatre « tweets » suivants ont été adressés pendant l'audience, Monsieur X étant l'auteur de deux d'entre eux, durant les heures d'audition de quatre témoins, soit entre 14h40 et 17h10, selon l'enchaînement suivant :

Expéditeur	Texte
@...	@Proc_Gascogne C'est quand même limite de tweeter pendant l'audience, non ?
@Proc_Gascogne	Pourquoi ?
@...	Donne l'impression qu'on ne s'intéresse pas trop à ce qui se passe, du moins je trouve
@Proc_Gascogne	Si ça se voit je suis d'accord

En troisième lieu, l'échange des quatre « tweets » suivants avait lieu avant 17h23, lors de l'audition d'un témoin, trois des messages ayant été transmis par Monsieur X :

Expéditeur	Texte
@Proc_Gascogne	Bon ça y est, j'ai fait pleurer le témoin...
@Proc_Gascogne	On a le droit de gifler un témoin ?
@eBlacksheep	@Proc_Gascogne non, mais pour la sodomie, ça peut s'arranger
@Proc_Gascogne	T'es un GRAND malade...

Les déclarations de Madame D, greffière d'audience, devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires, établissaient que ces échanges avaient bien eu lieu durant l'audition d'un témoin. Elle déclarait : « J'ai le souvenir que ce témoin avait pleuré à l'audience. M. X n'avait pas été particulièrement tendre avec elle. Je suis certaine que c'est à cette personne que M. X faisait allusion dans son tweet « bon, ça y est, j'ai fait pleurer le témoin... » »

En dernier lieu, il apparaissait que les trois derniers « tweets » identifiés étaient transmis à partir de 18h49, entre l'audition de deux témoins et concomitamment à la lecture de pièces de procédure, une interrogation subsistant toutefois, selon les services de l'Inspection générale des services judiciaires, sur l'heure du dernier « tweet » posté par Monsieur C (@Bip_Ed).

Expéditeur	Texte
@Proc_Gascogne	Lecture in extenso des auditions des témoins de personnalité. Mourir (je crois d'ailleurs que @Bip_Ed s'en est allé)
@_Doudette	@Proc_Gascogne @Bip_Ed concentrez vous ! Le prévenu vous en sera reconnaissant
@Bip_Ed	Je n'ai plus écouté partir des deux dernières heures

Si l'utilisateur du « tweet » @... était identifié comme étant un magistrat, conseiller référendaire à la Cour de cassation, les utilisateurs des « tweets » @lagnafrette0, @eBlacksheep et @_Doudette demeuraient inconnus.

6

Monsieur X a expliqué lors de l'audience disciplinaire qu'il concevait sa pratique du réseau social Twitter comme « un moyen de faire connaître la Justice de l'intérieur » et « de faire connaître les élus d'honneur des magistrats ».

Tant devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires, que devant le rapporteur et à l'audience, Monsieur X a reconnu l'envoi de neuf « tweets », trois avant la reprise de l'audience et six durant l'audience de la cour d'assises.

Il a reconnu avoir également adressé des messages les deux jours suivants, soit les 22 et 23 novembre 2012, alors que se poursuivait l'audience de la cour d'assises, sans en préciser le contenu ou le moment, tout en indiquant que selon lui, le nombre de ces messages ne devait pas dépasser une vingtaine, loin de la centaine de messages évoquée par le journaliste auteur de l'article ayant révélé ces échanges.

Il a précisé lors de l'audience disciplinaire que sa connaissance du dossier lui avait permis une participation active pendant les débats devant la cour d'assises, les échanges critiqués ne portant que sur « quelques minutes d'attention sur la journée ». Il a indiqué que ces échanges avaient eu lieu à des moments où « il n'y avait pas lieu d'être attentif, par exemple quand un témoin arrive à la barre ».

Il a admis enfin que ces messages, s'ils relevaient selon lui « d'un humour décalé », avaient pu choquer, s'agissant notamment de l'évocation du meurtre de la présidente, de la greffière en chef ou de la fille donnée à un témoin.

Si Monsieur X a confirmé à l'audience avoir eu, sur ce réseau social, 4000 abonnés ou « followers » susceptibles de lire ces messages, il a tenu à préciser toutefois n'avoir eu conscience d'avoir échangé qu'avec une trentaine d'entre eux. Il a indiqué que « le caractère public (lui) avait un peu échappé », et avoir fait preuve « d'imprudence ».

Selon l'article 6 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonction, prête serment « de (s)e conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ». Cette exigence de dignité est particulièrement requise à l'occasion des audiences.

Si le principe de la liberté d'expression bénéficie aux magistrats comme à tout citoyen, son exercice, quel qu'en soit le mode, par le magistrat, doit s'accorder avec le respect de ses obligations déontologiques.

Le prétendu anonymat qu'apporteraient certains réseaux sociaux ne saurait affranchir le magistrat des devoirs de son état, en particulier de son obligation de réserve, gage pour les justiciables de son impartialité et de sa neutralité notamment durant le déroulement du procès.

L'usage des réseaux sociaux pendant ou à l'occasion d'une audience est à l'évidence incompatible avec les devoirs de l'état de magistrat.

L'invocation d'une pratique d'humour sur les réseaux sociaux pour justifier ces messages est particulièrement inappropriée s'agissant d'une audience, en l'espèce de la cour d'assises.

Le fait, pour Monsieur X, d'avoir, avant et pendant une audience d'assises, échangé des messages sur un réseau social caractérise un manquement aux devoirs de dignité, de discrétion, de réserve et de prudence, alors que ces messages étaient susceptibles d'être lus, en temps réel, par des personnes extérieures à l'institution judiciaire et qu'ils permettaient d'identifier tant leur auteur que les circonstances de leur émission.

Ce comportement constitue également un manquement aux devoirs de sérieux et de professionnalisme attendus du magistrat, dont l'attention à l'audience doit se concentrer sur les débats.

Le contenu outrageant des messages échangés entre Monsieur C. et Monsieur X, à l'égard de la présidente de la cour d'assises et de la directrice de greffe, est particulièrement inacceptable de la part d'un magistrat. Ces messages caractérisent un manquement aux devoirs de dignité et de délicatesse.

Le fait, pour Monsieur X, d'avoir, à la suite de l'audition d'un témoin, écrit « *Bon, ça y est, j'ai fait pleurer le témoin* » et « *on a le droit de gifler un témoin ?* », relève d'un cynisme singulier particulièrement indigne de la part d'un magistrat. Ce comportement caractérise un manquement aux devoirs de dignité et de délicatesse.

Le Conseil constate en outre que Monsieur X a persisté dans son comportement, alors même qu'à deux reprises, au cours de l'audience, des messages extérieurs ont appelé son attention sur le caractère inconvenant de son comportement et auraient dû l'amener à cesser immédiatement ses agissements.

Le comportement de Monsieur X, qui a donné l'image d'une désinvolture à l'audience, a gravement porté atteinte à l'autorité et au crédit de l'institution judiciaire.

Par surcroît, Monsieur X a manqué à son devoir de neutralité et d'impartialité, auquel sont soumis les magistrats du parquet, en adressant de tels messages laissant apparaître un lien de connivence entretenu avec un assesseur de la cour d'assises.

Il a, ce faisant, porté atteinte à la confiance que les justiciables doivent pouvoir accorder aux décisions de justice. Cela a conduit le ministère public à interjeter appel, imposant aux différentes parties, ainsi qu'aux témoins, le déroulement éprouvant d'une nouvelle audience criminelle et occasionnant des frais conséquents pour l'administration judiciaire.

Afin d'apprécier la sanction qu'il y a lieu de prononcer, le Conseil, s'il tient compte des appréciations élogieuses figurant au dossier de Monsieur X, relève la gravité des manquements tels que rappelés précédemment et l'atteinte portée durablement à l'image de la Justice et au crédit de l'institution judiciaire.

Monsieur X a sur ce point indiqué qu'il ne tenait plus le siège du Ministère public aux audiences de la cour d'assises, ce qui entraîne une incidence notable sur le fonctionnement du service dans un parquet de petite ou moyenne dimension.

8

Par ailleurs, Monsieur X, en tant que vice-procureur doyen au parquet de XXXX, est amené à exercer les fonctions d'adjoint au chef du parquet, qui peuvent le conduire à représenter ce dernier à l'extérieur.

En conséquence, il y a lieu pour le Conseil d'émettre à l'encontre de Monsieur X un avis de sanction disciplinaire de déplacement d'office.

PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Monsieur Luc Fontaine, rapporteur désigné ;

Emet l'avis de prononcer à l'encontre de Monsieur X la sanction prévue l'article 45 2° de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, de déplacement d'office.

Dit que le présent avis sera transmis au garde des sceaux et notifié à Monsieur X par les soins du secrétaire sousigné.

Fait et délibéré à Paris, le 29 avril 2014

Le secrétaire



Préligne GHAEI-MARZBAN

Le président



Jean-Charles MARIN

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 Madame X,
substituée du procureur de la République
près le tribunal de grande instance de xxxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie le 3 juin 2014, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1^{er}, composée de :

- Monsieur Jean-Claude MARIN,

Procureur général près la Cour de cassation, président ;

- Monsieur Jean-Pierre MACHELON,
- Monsieur Pierre FAUCHON,
- Madame Chantal KERBEC,
- Monsieur Bertrand MATHIEU, rapporteur, présent aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré,
- Monsieur Christian RAYSSEGUIER,
- Monsieur Jean-Olivier VIOU,
- Madame Danielle DROUY-AYRAL,
- Madame Anne COQUET
- Monsieur Luc FONTAINE,
- Madame Catherine VANDIER

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par Monsieur Peimane Ghaleb-Mardban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

La direction des services judiciaires étant représentée par Madame Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Madame Hélène Volant, magistrate à cette direction ;

2

Madame X, substitue du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, étant assistée de Maître A, avocat au bureau de xxxxx ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu les articles 43 à 66 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 saisine du garde des sceaux en date du 8 février 2013 et les pièces y annexées, saisissant pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Madame X, substitue du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

Vu la désignation, en qualité de rapporteur, de Monsieur Bertrand Mathieu, membre du Conseil, par décision du Président de la formation, en date du 26 février 2013 ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Madame X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu le rapport du 4 décembre 2013 déposé par Monsieur Mathieu, dont Madame X et son conseil ont reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 15 avril 2014 à Madame X et sa notification à l'intéressée le 2 mai 2014 ;

Vu la convocation adressée le 15 avril 2014 à Maître A ;

Vu le rappel, par Monsieur le Président de la formation, 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 Madame X et son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement.

L'affaire a été mise en délibéré au 24 juin 2014 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 3 juin 2014, au cours desquels Madame X a comparu assistée de son conseil.

A l'ouverture des débats, Madame X, assistée de son conseil, a indiqué être en arrêt-maladie depuis le 8 novembre 2013, cet arrêt ayant été prolongé jusqu'au 6 juillet 2014 et accepté de comparaître, ce jour, devant le Conseil.

Madame Delraud et Madame X, assistée de son conseil, ont ensuite indiqué ne pas avoir d'observations à formuler à ce stade de l'audience quant à la saisine du Conseil.

Monsieur Mathieu a ensuite présenté son rapport préalablement communiqué aux parties, qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu à l'audience. Madame X, assistée de son conseil, a été interrogée sur les faits dont le Conseil est saisi et a fourni ses explications. Madame Delraud a présenté ses observations tendant à la révocation de Madame X. Après avoir entendu Maître A en sa plaidoirie, Madame X a eu la parole en dernier.

Aux termes de la saisine du garde des sceaux du 8 février 2013, il est reproché à Madame X :

- D'avoir contracté des dettes, même antérieurement à son intégration dans la Magistrature, dont la nature – violation de ses obligations contractuelles, notamment d'employeur – et l'ampleur ont conduit à l'engagement d'une procédure disciplinaire par l'ordre des avocats, d'une procédure de liquidation judiciaire par le parquet du ressort dans lequel elle accomplissait son stage préalable, de procédures civiles par ses créanciers ;
- D'avoir dissimulé cette situation lors de la procédure d'intégration directe ;
- De ne pas s'être présentée lors des audiences judiciaires et disciplinaires où elle était dûment convoquée, de ne pas avoir tenu les engagements transactionnels pris et de ne pas avoir exécuté les décisions de justice rendues.

Il ressort des pièces de la procédure que Madame X, qui exerçait la profession d'avocat, a bénéficié en juin 2011 d'un avis favorable de la commission d'avancement à son intégration directe dans la magistrature sous réserve de l'accomplissement d'un stage probatoire qu'elle a effectué au tribunal de grande instance de xxxxx entre le 10 octobre 2011 et le 30 mars 2012. A l'issue de ce stage, la commission d'avancement, lors de sa séance du 8 au 14 juin 2012, a rendu un nouvel avis favorable à son intégration directe. Madame X a été nommée, par décret du 21 août 2012, substitue du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, le décret précisant qu'elle devait effectuer, préalablement à son installation, une période de formation de six mois.

Débutant son stage préalable le 3 septembre 2012 au tribunal de grande instance de XXXX, Madame X devait l'achever à compter du 2 janvier 2013 à XXXX. Toutefois, en raison de la découverte des différents faits foudrant la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, la direction de l'École nationale de la magistrature a modifié le lieu de stage de Madame X, le fixant au tribunal de grande instance de XXXX, pour la période du 7 janvier 2013 au 22 février 2013.

1.- Sur le grief de dettes contractées par Mme X, même antérieurement à l'intégration dans la Magistrature, dont la nature – violation d'obligations contractuelles, notamment d'employeur – et l'ampleur ont conduit à l'engagement d'une procédure disciplinaire par l'ordre des avocats, d'une procédure de liquidation judiciaire par le parquet du ressort dans lequel elle accomplissait son stage préalable et de procédures civiles par ses créanciers

Il résulte des pièces de la procédure et des débats que Madame X a fait l'objet de plusieurs procédures :

-La décision du 25 juillet 2012 du bâtonnier de l'ordre des avocats de XXXX relative à une non-rétrocession d'honoraires

Maitre B, collaboratrice de Madame X, a saisi la commission « collaboration » du barreau de XXXX, suite au non-paiement de ses rétrocessions d'honoraires, entre août 2011 et janvier 2012, alors qu'elle avait déclaré sa grossesse fin juin 2011 et que son congé maternité avait débuté le 24 janvier 2012.

A la suite du non-respect, par Madame X, d'un protocole transactionnel accepté lors d'une audience de conciliation de la commission « collaboration » du barreau de XXXX du 6 avril 2012, Maître B a saisi le bâtonnier qui a, le 25 juillet 2012, par une décision devenue définitive, relevé que « les manquements du cabinet X aux obligations contractuelles et déontologiques les plus élémentaires sont graves et justifient la résolution du contrat de collaboration à ses seuls exclusifs ». Prononçant la rupture du contrat de collaboration, le Bâtonnier a condamné Madame X à verser à Maître B la somme de 24 807, 55 euros, composée de 8 967, 48 euros au titre de l'indemnité compensatrice, 1 745, 51 euros au titre d'une indemnité compensatrice de repos et 14 094, 56 euros au titre de rétrocession d'honoraires dus.

Madame X a expliqué devant le rapporteur qu'elle avait contesté le principe des sommes auxquelles elle avait été condamnée. Elle précisait ne pas avoir respecté le protocole transactionnel du 6 avril 2012 en prenant la mesure, au retour de son stage probatoire, du comportement de sa collaboratrice qui aurait, selon elle, détourné une partie de la clientèle.

Toutefois, dans sa décision du 25 juillet 2012, le bâtonnier de l'ordre des avocats a répondu à cette argumentation en considérant que « les reproches énoncés à l'encontre de Maître B ne sont pas établis dans des termes permettant de légitimer une rupture du contrat de collaboration pendant la période de protection ou un défaut de règlement de la

rétrocession d'honoraires, et ceci d'autant plus qu'elle n'a pas mis fin au contrat en s'emparant de ces motifs. Quoi qu'il en soit, cela ne saurait justifier une sanction pécuniaire rétroactive ».

Il est ainsi établi que Madame X a accumulé ces dettes, entre août 2011 et janvier 2012, alors qu'elle effectuait son stage probatoire au sein du tribunal de grande instance de XXXX, d'octobre 2011 à mars 2012.

**La décision du tribunal de grande instance de XXXX en date du 3 novembre 2011 concernant la dette de Madame X envers le GIE CREPA*

Par exploit du 12 avril 2011, le GIE CREPA, institution de prévoyance des avocats régie par le code de la sécurité sociale, a assigné Madame X devant le tribunal de grande instance de XXXX aux fins notamment de la voir condamner au versement de cotisations impayées.

Le tribunal, jugeant que Madame X était redevable de cotisations impayées du 3^{ème} trimestre 2006 au 12 avril 2011, l'a condamnée, le 3 novembre 2011, notamment au paiement de la somme de 17 684 euros ainsi qu'à la somme de 400 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile. A l'audience du Conseil, Madame X a reconnu être redevable de cotisations non versées mais elle en a contesté le quantum.

Le 3 novembre 2011, Madame X exécutait son stage probatoire au sein du tribunal de grande instance de XXXX.

Il résulte, au surplus, d'un rapport du procureur général près la cour d'appel de XXXX du 19 octobre 2012 que le GIE CREPA a déposé une plainte au parquet de XXXX contre Madame X le 6 avril 2011, en raison de l'existence de précomptes salariaux non réglés pour un montant de 5 078, 95 euros, ladite plainte étant classée sans suite le 6 septembre 2011 au profit de la voie civile. Il résulte du même rapport que le 22 juin 2011, la CREPA adressait au parquet de XXXX une nouvelle plainte faisant état de non-paiement des précomptes salariaux et précisant que ceux concernant l'année 2011 n'avaient pas non plus été payés, ce qui portait le montant dû à 5 892 euros.

**Sur la décision du tribunal de grande instance de XXXX en date du 24 septembre 2012 concernant la dette de Madame X envers la C*

Le 26 avril 2012, Madame X a été assignée devant le tribunal de grande instance de XXXX par la société C, pour avoir cessé, depuis le 29 août 2008, le règlement de ses factures d'abonnement. L'assignation précisait que Madame X n'avait pas procédé à la résiliation de ses abonnements aux Jurisclasseurs alors qu'il ressortait de ses relevés de consommation qu'elle avait continué à utiliser son abonnement jusqu'en mai 2011 et que les démarches amiables tendant à obtenir le règlement de cette somme étaient demeurées vaines.

Le tribunal de grande instance de XXXX l'a condamnée le 24 septembre 2012 à payer à la C la somme de 10 828, 78 euros, correspondant à quatre factures impayées, de même qu'à la somme de 1000 euros sur le fondement des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile.

6

Or, il apparaît qu'à cette date, Madame X avait débuté son stage préalable au sein du tribunal de grande instance de xxxxx.

Madame X a expliqué à l'audience avoir demandé à sa secrétaire de résilier l'abonnement en raison de son intégration dans la magistrature. Selon elle, l'abonnement avait été utilisé malgré cette demande. Toutefois, ces propos sont en contradiction avec le fait que Madame X a cessé de payer l'abonnement en août 2008, soit bien antérieurement à l'intégration dans la magistrature.

**Sur l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre de Madame X au regard de ses dettes en tant qu'avocat*

Par requête en date du 28 août 2011, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx a demandé l'ouverture d'une procédure collective à l'égard de Madame X pour son activité libérale, au regard de la condamnation du 3 novembre 2011 du tribunal de grande instance de xxxxx au paiement de la somme de 17 684, 61 euros à la demande du GIE GREPA. Constatant l'état de cessation des paiements à compter du 11 juin 2011, la chambre des procédures collectives du tribunal de grande instance de xxxxx a, lors de l'audience du 11 décembre 2012, prononcé la liquidation judiciaire simplifiée.

**Sur la procédure disciplinaire engagée par le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de xxxxx à l'encontre de Madame X*

Le 10 septembre 2012, le bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de xxxxx a avisé le procureur général près la cour d'appel de xxxxx de l'exercice d'une action disciplinaire à l'encontre de Madame X concernant notamment le dossier GREPA et le litige ayant opposé l'intéressée à Maître B. Par une décision du 10 avril 2013, le Conseil régional de discipline des barreaux du ressort de la cour d'appel de xxxxx a prononcé à l'encontre de Madame X, la sanction du blâme.

De l'ensemble des éléments décrits précédemment, il est établi que Madame X a accumulé des dettes, antérieurement ou concomitamment à son intégration dans la magistrature. Elle a expliqué devant le Conseil que la responsabilité en incombait principalement à l'ordre des avocats, qui, malgré ses deux demandes successives, ne l'avait pas soulevée du tableau, ce qui avait aggravé sa situation.

Toutefois, il résulte des éléments du débat que Madame X a commencé à contracter des dettes à l'endroit du GIE GREPA, non à partir du moment où elle a été en phase d'intégration dans la magistrature, mais à compter de l'année 2006. Il en est de même pour les dettes à l'égard de la société C, contractées depuis 2008.

Madame X a ainsi laissé s'établir une situation qui a, compte tenu de l'auteur des dettes, conduit à l'engagement d'une procédure disciplinaire par l'ordre des avocats, d'une procédure de liquidation judiciaire et de procédures civiles par ses créanciers.

2.- Sur le fait d'avoir dissimulé sa situation lors de la procédure d'intégration directe

Dans sa demande d'intégration directe dans le corps judiciaire en date du 20 septembre 2010, Madame X n'a fait part d'aucun élément particulier sur sa situation financière alors que, depuis le 3^{ème} trimestre 2006, des cotisations demeurait impayées, et que des sommes restaient dues à la société C.

Elle ne faisait pas davantage état de ces éléments lors des entretiens qu'elle avait, le 13 décembre 2010, avec les chefs de juridiction du tribunal de grande instance de XXXXX, puis avec les chefs de la cour d'appel de XXXXX le 17 février 2011, et, enfin, le 21 juin 2011, avec deux rapporteurs de la commission d'avancement saisie de la demande d'intégration.

A la suite de la plainte déposée, le 6 avril 2011, par le GIE GREPA auprès du procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXXX, pour défaut de règlement de précomptes salariaux, pour un montant de 5 078,95 euros, Madame X était entendue le 9 août 2011 par la brigade de gendarmerie de XXXXX. Or, Madame X, même si elle a contesté le montant des sommes réclamées, n'a donné aucune information sur cette procédure aux autorités en charge de la procédure d'intégration.

En ce qui concerne la procédure ayant donné lieu à la décision du tribunal de grande instance de XXXXX en date du 3 novembre 2011 portant sur la dette de Madame X envers le GIE CREPA, il est établi que Madame X n'a informé ni la commission d'avancement ni les chefs de juridiction du tribunal de grande instance de XXXXX où elle effectuait son stage. Madame X devait indiquer le 11 décembre 2012, lors de l'audience des procédures collectives du tribunal de grande instance de XXXXX, qu'elle n'avait pas pu faire appel du jugement qui avait été signifié à son cabinet car sa secrétaire ne le lui avait pas remis. En tout état de cause, les dettes dues par Madame X envers le GIE GREPA datant de 2006, l'intéressée ne pouvait ignorer qu'elles étaient susceptibles d'être réclamées. Madame X a, dans ces conditions, sciemment dissimulé ses difficultés financières.

S'agissant de la procédure ayant donné lieu à la décision du 25 juillet 2012 du Bâtonnier de l'Ordre des avocats de XXXXX relative à l'absence de rétrocession d'honoraires à Maître B, il apparaît que le 6 avril 2012, Madame X avait été reçue en audience de conciliation alors qu'elle venait d'achever son stage probatoire au tribunal de grande instance de XXXXX. La décision du 25 juillet 2012 souligne, en outre, le fait que Madame X ne s'est pas présentée à l'audience, initialement fixée au 25 juin 2012, reportée au 3 juillet 2012 à la demande de Madame X qui avait fait part de son indisponibilité.

Ainsi, alors que la commission d'avancement devait rendre un avis favorable définitif à l'intégration lors de la séance tenue entre le 8 et le 14 juin 2012 et après avoir auditionnée Madame X le 23 mai 2012, l'intéressée tenait volontairement les membres de la commission d'avancement ainsi que les responsables de son stage dans l'ignorance de cette procédure.

Enfin, pour ce qui concerne la procédure ayant donné lieu à la liquidation judiciaire simplifiée, il résulte du rapport du procureur général près la cour d'appel de XXXXX du 19 octobre 2012 que lors de l'audience du 9 octobre 2012, et bien que régulièrement citée, Madame X ne s'était pas présentée mais avait mandaté un conseil qui a admis le principe de la dette de la CREPA ainsi que l'existence de difficultés financières. Lors de l'audience de

8

renvoi du 11 décembre 2012 ayant prononcé la liquidation judiciaire simplifiée, Madame X était présente.

Il est établi que Madame X n'a pas informé les chefs de juridiction du tribunal de grande instance de XXXX, où elle effectuait son stage préalable, de cette procédure.

Il en est de même de la procédure ayant donné lieu à la décision du tribunal de grande instance de XXXX en date du 24 septembre 2012 concernant une dette de Madame X envers la C. Le tribunal a statué par décision réputée contradictoire, Madame X n'étant ni comparante, ni représentée, bien que l'assignation ait été régulièrement remise à sa secrétaire, un avis de passage ayant en outre été laissé. Madame X a affirmé à l'audience ne pas avoir été informée de cette procédure en raison de la carence de sa secrétaire, sans apporter d'autre élément à l'appui de cette allégation.

En tout état de cause, les dettes contractées par Madame X envers la C datant de 2008, l'intéressée ne pouvait ignorer qu'elles seraient susceptibles d'être réclamées.

Il est ainsi établi que tout au long de la procédure d'intégration dans la magistrature, Madame X a sciemment dissimulé l'ensemble de ses difficultés financières, ainsi que les procédures dont elle était l'objet.

Il résulte ainsi d'un rapport du 5 novembre 2012 du procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX que Madame X devait faire part de « grosses difficultés personnelles qui, selon elle, perturbaient le bon déroulement de son stage ». Or, il n'apparaît pas que Madame X ait fait part, au cours de cet entretien où elle évoquait avec le procureur de la République ses difficultés d'ordre personnel, de procédures la concernant et résultant des dettes qu'elle avait contractées. Lors de l'audience du Conseil, Madame X a admis qu'elle aurait dû parler de ses difficultés à ce moment.

Le fait pour Madame X d'avoir, dans ces conditions, dissimulé sa situation lors de la procédure d'intégration directe, en n'informant ni la commission d'avancement ni davantage ses responsables de stage, caractérise un manquement aux devoirs de dignité et de loyauté relevant de l'état de magistrat.

3.- Sur le fait de ne pas s'être présentée lors des audiences judiciaires et disciplinaires où elle était dûment convoquée, de ne pas avoir tenu les engagements transactionnels pris et de pas avoir exécuté les décisions de justice rendues

Il résulte des éléments précités qu'au titre du litige l'opposant à Maître B, Madame X n'a pas respecté le protocole transactionnel, prévoyant que Madame X devait s'acquitter de la somme de 17 094,56 euros en cinq mensualités. Alors qu'au 10 mai 2012, seul un virement de 3000 euros était intervenu, la plaignante était contrainte de saisir le bâtonnier. En outre, alors qu'une audience était fixée le 25 juin 2012 devant le bâtonnier, celle-ci était reportée à la demande de Madame X au 3 juillet 2012, date à laquelle l'intéressée ne se présentait pas, ni ne se faisait représenter.

A la suite de l'assignation du GIE GREPA, Madame X n'a pas non plus comparu à l'audience du 22 septembre 2011, ni à celle de renvoi du 3 novembre 2011, alors que selon les termes du rapport du procureur général près la cour d'appel de XXXX du 21 décembre 2012, elle avait indiqué lors de l'enquête pénale résultant de la plainte du GIE

GREPA qu'elle apporterait des éléments utiles au débat.

Madame X ne se présentait pas davantage à l'audience du 28 juin 2012 du tribunal de grande instance de XXXX saisi du non-paiement de la créance de 10 828, 78 euros correspondant à des abonnements aux Jurisclasseurs, bien qu'elle ait été régulièrement citée. Le Conseil n'estime pas établie l'absence d'information sur la tenue de cette audience alléguée par Madame X.

Il résulte en outre du rapport du procureur général près la cour d'appel de XXXX du 21 décembre 2012 que lors de l'audience des procédures collectives du tribunal de grande instance de XXXX du 9 octobre 2012, Madame X ne se présentait pas mais mandatait un conseil qui admettait le principe de la dette du GREPA. A la seconde audience des procédures collectives du tribunal de grande instance de XXXX du 11 décembre 2012, Madame X comparissait seule, contestant une partie du passif et formulant son souhait de le rembourser, tout en précisant ne pas avoir encore été en mesure de souscrire un prêt.

A la suite du prononcé de la liquidation judiciaire de Madame X, à l'issue du jugement du 11 décembre 2012, il résulte d'un rapport du 13 février 2013 du mandataire judiciaire que Madame X ne s'était pas encore présentée à son étude et n'avait remis aucun des éléments nécessaires au traitement de son dossier de liquidation judiciaire. Le mandataire précisait que les lettres adressées revenaient avec la mention « non réclamé ».

Il résulte en conséquence de l'ensemble de ces éléments que Madame X ne s'est pas présentée lors des audiences judiciaires et disciplinaires où elle était dûment convoquée, n'a pas tenu les engagements transactionnels pris et n'a pas exécuté les décisions de justice rendues à son encontre.

Le fait pour Madame X d'avoir persisté dans cette attitude négligente et désinvolte, notamment au regard de ses obligations liées à l'exercice de son métier d'avocat, caractérise de sa part, outre un défaut du sens des responsabilités et une probité sujette à caution, un comportement contraire aux devoirs de l'état de magistrat et à l'obligation de respecter la loi et les décisions de justice.

Les agissements de Madame X ont en outre porté atteinte au crédit de l'institution judiciaire, notamment à l'égard des auxiliaires de justice.

Les griefs ainsi caractérisés permettent d'établir que Madame X ne présente pas les qualités de dignité, de probité et de loyauté exigées pour l'exercice des fonctions de magistrat.

Ses agissements sont incompatibles avec les devoirs de l'état de magistrat. Par leur nature, ils portent une atteinte grave et durable au crédit et à l'image de l'institution judiciaire. S'ils avaient été connus lors de la demande d'intégration directe formée par Madame X, ils auraient, vraisemblablement, fait obstacle à son admission dans la magistrature.

Le Conseil estime, dans ces conditions, qu'il y a lieu d'écarter définitivement Madame X de l'exercice de toute fonction judiciaire.

10

PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Monsieur Bertrand Mathieu, rapporteur désigné ;

Emet l'avis de prononcer à l'encontre de Madame X la sanction, prévue à l'article 45, 7° de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, de la révocation ;

Dit que le présent avis sera transmis au garde des sceaux et notifié à Madame X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 24 juin 2014

Le secrétaire



Prémale GHALEB-MARZBAN

Le président



Jean-Claude MARIN



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 Monsieur X,
précédemment vice-procureur de la République
près le tribunal de grande instance de xxxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie le 9 septembre 2014, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1^{er}, composée de :

• **Monsieur Jean-Claude MARIN,**

Procureur général près la Cour de cassation, président ;

- **Monsieur Jean-Pierre MACHELON,**
- **Madame Rose-Marie VAN LERBERGHE**
- **Monsieur Pierre FAUCHON,**
- **Madame Chantal KERBEC, rapporteur, présent aux débats, mais qui n'a pas participé au délibéré**
- **Madame Martine LOMBARD,**
- **Monsieur Bertrand MATHIEU,**
- **Monsieur Christian RAYSEGUIER,**
- **Monsieur Jean-Olivier VIOU,**
- **Madame Danielle DROUY-AYRAL,**
- **Madame Anne COQUET,**
- **Monsieur Christophe VIVET,**
- **Monsieur Luc FONTAINE,**
- **Madame Catherine VANDIER**

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par Monsieur Peimane Ghaleb-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

2

La direction des services judiciaires étant représentée par Madame Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Madame Hélène Volant, magistrate à cette direction ;

Monsieur X, précédemment vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, étant assisté de Maître A, avocat au barreau de XXXX ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu les articles 43 à 66 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 saisine du garde des sceaux en date du 6 juin 2012 et les pièces annexées, saisissant pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Monsieur X, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet ;

Vu la désignation, en qualité de rapporteur, de Madame Chantal Kerbec, membre du Conseil, par décision du Président de la formation, en date du 19 juin 2012 ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Monsieur X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu le rapport du 16 avril 2014 déposé par Madame Kerbec, dont Monsieur X et son conseil ont reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 17 juin 2014 à Monsieur X et sa notification à l'intéressé le 18 juin 2014 ;

Vu la convocation adressée le 17 juin 2014 à Maître A ;

Vu le rappel, par Monsieur le Président de la formation, 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 Monsieur X et son conseil, conduisant à tenir l'audience publiquement.

L'affaire a été mise en délibéré au 30 septembre 2014 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 9 septembre 2014, au cours desquels Monsieur X a comparu assisté de son conseil.

À l'ouverture des débats, Madame Delnaud et Monsieur X, assisté de son conseil, ont indiqué ne pas avoir d'observations à formuler à ce stade de l'audience quant à la saisine du Conseil.

Madame Kerbec a ensuite présenté son rapport préalablement communiqué aux parties, qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas intégralement lu à l'audience. Monsieur X, assisté de son conseil, a été interrogé sur les faits dont le Conseil est saisi et a fourni ses explications. Madame Delnaud a présenté ses observations tendant à ce que l'honorariat soit refusé à Monsieur X. Après avoir entendu Maître A en sa plaidoirie, Monsieur X a eu la parole en dernier.

Aux termes de la saisine du garde des sceaux du 6 juin 2012, il est reproché à Monsieur X :

- Des interventions inappropriées, en qualité de vice-procureur de la République, dans une procédure administrative et auprès d'une personne détenue,
- Des agissements relatifs à l'appropriation frauduleuse, dans un casino, d'un ticket représentant une valeur marchande et donnant accès à l'usage d'une machine à sous ainsi que le défaut d'information de sa hiérarchie suite à cet événement,
- Les comportements adoptés à l'égard des époux B.

1.- Sur les interventions inappropriées, en qualité de vice-procureur de la République, dans une procédure administrative et auprès d'une personne détenue

Il résulte en premier lieu des pièces de la procédure et des débats que Monsieur X, alors en poste au parquet de XXXX (XXXX), est intervenu en 2006 et 2007 auprès de la préfecture de l'XXXX afin de soutenir la demande de régularisation de Monsieur C, en situation de séjour irrégulier depuis 2005.

Ces interventions en faveur de Monsieur C sont établies par un courrier du 29 septembre 2006 adressé par Monsieur X au directeur des libertés publiques de la préfecture de l'XXXX, de même que par les déclarations de Madame D, agent à la préfecture du XXXX, relatant avoir reçu, en septembre 2006 puis en juillet 2007, des appels téléphoniques de Monsieur X, qui s'était présenté comme étant vice-procureur au parquet de XXXX. Il avait ensuite rappelé le 18 septembre 2007 pour indiquer, à l'inverse de ses précédentes interventions, que Monsieur C n'était pas « une personne recommandable ».

Monsieur X a reconnu, devant le rapporteur puis à l'audience, ces différentes interventions. Il a indiqué qu'elles n'étaient qu'exceptionnelles, contestant avoir adopté un tel comportement à l'endroit d'autres personnes.

4

Il a précisé toutefois ne plus se souvenir avoir été convoqué le 21 novembre 2007 par le procureur général près la cour d'appel de XXXX, pour le mettre en garde contre de telles interventions.

Il résulte de ce qui précède que la matérialité de ce premier grief est établie.

Il est reproché, en second lieu, à Monsieur X, alors qu'il était en charge de l'exécution des peines au parquet de XXXX, de s'être rendu, le 17 juillet 2007, à la maison d'arrêt de XXXX et d'y avoir rencontré, à son initiative, au parloir réservé aux avocats et en présence d'un surveillant pénitentiaire, Monsieur E, condamné pour des faits de harcèlement, violences et menaces de mort à l'encontre de son ex-compagne. Monsieur X aurait alors demandé à Monsieur E de s'abstenir de menacer la victime, lui signifiant qu'il ferait en sorte qu'il reste en prison, en mettant immédiatement à exécution une peine d'emprisonnement avec sursis à laquelle il avait été condamné, sursis qui avait été révoqué par le prononcé d'une nouvelle peine d'emprisonnement.

Monsieur X a expliqué avoir été sollicité par une avocate qu'il connaissait, qui l'avait alerté, « *ex plectis* », des menaces de mort visant sa cliente, menaces qu'elle avait affirmé émaner directement ou indirectement de Monsieur E. Il a précisé à l'audience que profitant d'un déplacement à la maison d'arrêt de XXXX afin de participer à une commission d'application des peines, il avait demandé à la directrice de la maison d'arrêt de rencontrer Monsieur E en présence d'un témoin et avoir attiré son attention sur les soupçons qui ne manqueraient pas de peser sur lui dans l'hypothèse où son ex-compagne serait à nouveau victime de violences. Il indiquait qu'après avoir examiné la situation pénale du condamné, il avait mis à exécution une révocation de droit d'une peine d'emprisonnement avec sursis, en application de l'article 132-36 du code pénal, avec l'accord du procureur de la République de XXXX.

Il résulte de l'enquête diligentée par les services de l'inspection générale des services judiciaires que le procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX avait invité Monsieur X, à l'occasion de ces faits, « *à veiller à bien séparer sa vie privée de sa vie professionnelle* ». Le 7 février 2008, Monsieur X avait été convoqué par le procureur général qui l'invitait à la prudence.

En cet état, l'intervention, en maison d'arrêt, de Monsieur X et la mise à exécution avec l'accord de sa hiérarchie d'une peine révoquée de droit ne caractérise pas, pour le Conseil, un manquement disciplinaire, dès lors que Monsieur X est intervenu dans le cadre de ses fonctions et à des fins qui n'étaient pas étrangères à celles-ci.

En revanche, en faisant état de sa qualité de magistrat pour intervenir dans une procédure administrative relative à une demande de régularisation d'une personne en situation irrégulière, en dehors et à des fins étrangères à l'exercice de ses fonctions, Monsieur X a manqué au devoir de loyauté et de délicatesse à l'endroit des agents de la préfecture de l'XXXX et au devoir de loyauté à l'égard de sa hiérarchie. Les agissements de Monsieur X caractérisent un abus de fonction et constituent un manquement aux devoirs de l'état de magistrat.

2.- Sur les agissements relatifs à l'appropriation frauduleuse, dans un casino, d'un ticket représentant une valeur marchande et donnant accès à l'usage d'une machine à sous ainsi que le défaut d'information de sa hiérarchie suite à cet événement

Il est reproché à Monsieur X, le 4 août 2011, dans un casino à XXXX dont il était le client régulier, de s'être approprié un ticket de jeu d'un montant de 202, 53 euros qui ne lui appartenait pas et de l'avoir utilisé dans une machine à sous.

L'exploitation de la vidéosurveillance du casino permettait d'établir que Mme F, âgée de 76 ans, avait posé son ticket de jeu, correspondant à une somme de 202, 53 euros, sur le rebord d'un distributeur afin d'avoir la libre disposition de ses mains dans l'utilisation d'un second distributeur. Monsieur X, arrivant alors au niveau de ce distributeur, se saisissait de ce ticket et le plaçait dans la poche intérieure gauche de sa veste.

Après avoir déclaré au personnel du casino que le ticket avait été découvert au sol, Monsieur X relate, le 19 août 2011, aux fonctionnaires du service de police judiciaire de XXXX, avoir trouvé le ticket dans une poubelle et avoir cru, en l'absence de ses lunettes, qu'il était d'un montant de 20, 72 euros et être de surcroît périmé. Toutefois, confronté à l'enregistrement de la vidéo du casino par les services de police judiciaire, il devait reconnaître avoir récupéré le ticket sur le rebord d'un distributeur.

En tout état de cause, le Conseil constate que Monsieur X, après s'être emparé du ticket posé sur le rebord d'un distributeur, l'a utilisé immédiatement et que, bien que s'apercevant que le ticket était valide et créditeur, a néanmoins poursuivi le jeu.

Il a ainsi reconnu devant les services de police avoir joué « *durant quelques minutes* », même s'il concédait s'être « *trouvé très mal à l'aise, pratiquement le souffle coupé* ». Il reconnaissait avoir « *quand même joué sur la machine* ». A l'audience, Monsieur X a expliqué que cette action était « *une stupidité* », mais non « *une malhonnêteté* ».

En cet état, le Conseil estime que le comportement de Monsieur X, qui a pris un ticket se trouvant sur un distributeur, l'a utilisé dans le même trait de temps et a continué à en bénéficier après avoir constaté que le ticket était créditeur pour un montant important, caractérise suffisamment la volonté d'appropriation de ce ticket par Monsieur X.

En outre, s'il résulte des pièces de la procédure que Monsieur X ne s'est pas prévalu de sa qualité de magistrat, il n'en demeure pas moins que celle-ci était connue des employés du casino, ce que Monsieur X n'a pas contesté, expliquant à l'audience qu'une de ses connaissances en avait fait état.

Le comportement de Monsieur X caractérise un manquement à la probité et à la dignité, de même qu'un manquement aux devoirs de l'état de magistrat.

Le Conseil relève en outre que Monsieur X fréquentait très régulièrement un casino se trouvant sur le ressort du tribunal dans lequel il exerçait ses fonctions, ce qui constituait pour lui, selon ses déclarations à l'audience, une sorte de « *thérapie* ». Cette fréquentation très régulière, si elle ne constitue pas, en soi, un manquement de nature disciplinaire, apparaît pour le Conseil, dans les circonstances de l'espèce, inappropriée.

Enfin, le Conseil n'estime pas que Monsieur X a manqué à son devoir de loyauté à l'endroit du procureur de la République, en expliquant à l'audience que ces faits s'étant déroulés un jeudi soir, il l'avait informé dès le lundi matin suivant la commission de ces faits.

3.- Sur les comportements adoptés à l'égard des époux B.

Il est encore reproché à Monsieur X des comportements qu'il aurait adoptés à l'endroit des époux B.

Monsieur X était ainsi visé par une plainte des époux B, déposée en janvier et en mars 2011, auprès du parquet de XXXX, l'accusant d'avoir commis à leur endroit des appels malveillants et des menaces, en vue d'obtenir le remboursement d'une somme de 40000 euros dont Monsieur X aurait été créancier.

Il résulte d'un constat d'huissier que Monsieur X a, le 20 octobre 2010, à 17H40, laissé un message sur le téléphone portable de Madame B, en indiquant vouloir « savoir si (elle a) décidé d'ignorer complètement (s)es réclamations (...) avant qu'il ne) déclenche les hostilités juridiques ». Un second message avait été déposé le 22 octobre 2010 à 18H01. Plusieurs appels en absence apparaissent en outre avoir été passés le 20 octobre 2010.

Entendu par les services de police judiciaire de XXXX, Monsieur X reconnaissait avoir laissé deux messages sur le téléphone portable de Mme B et lui avoir adressé cinq SMS, le 23 février 2011, le 7 mars 2011, le 17 mars 2011 (2 SMS), et le 18 mars 2011, dans lesquels il réclamait les sommes qu'il estimait dues et informait Mme B de l'imminence d'une action en justice.

En cet état, le Conseil n'estime pas que les appels téléphoniques et les SMS que Monsieur X a reconnu avoir effectués ou rédigés, constituent un manquement disciplinaire, au regard du nombre réduit de ces contacts, de leur espacement dans le temps, de l'absence de toute menace autre que celle du recours aux voies de droit et de l'absence de toute référence à la qualité de magistrat de l'intéressé.

Le fait, enfin, d'avoir, le 1^{er} décembre 2010, adressé un courrier à Mme B, en mentionnant de manière manuscrite l'adresse du tribunal, sans référence à ses fonctions, ne caractérise pas suffisamment, pour inappropriée qu'ait pu être cette démarche, un manquement disciplinaire.

Le fait d'avoir offert aux époux B, de manière régulière et dans des quantités importantes, des produits alimentaires, et notamment de la viande, ainsi que des objets de luxe et, d'avoir effectué des invitations au restaurant, ne paraissent pas pour le Conseil, en dehors d'autre élément et par eux-mêmes, caractériser un manquement disciplinaire. Ces faits ne permettent pas d'établir que Monsieur X aurait laissé accréditer l'idée qu'il bénéficiait ou avait pu bénéficier de privilèges indus.

Enfin, il est reproché à Monsieur X, d'avoir manqué au devoir de délicatesse, en fréquentant de manière notoire Maître G, notaire exerçant en XXXX, d'une part condamné à la peine de 18 mois d'emprisonnement avec sursis le 2 juin 2000 et d'autre part interdit d'exercice, de juillet 1999 à juillet 2004. En l'absence d'autre élément, et pour imprudence qu'ait été cette relation, le Conseil n'estime pas, en cet état, que les preuves soumises à son appréciation, caractérisent suffisamment un manquement disciplinaire.

En application du second alinéa de l'article 77 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958, « si, lors de son départ à la retraite, le magistrat fait l'objet d'une procédure disciplinaire, il ne peut se prévaloir de l'honorariat avant le terme de la procédure disciplinaire et l'honorariat peut lui être refusé, (par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du magistrat selon que celui-ci exerce les fonctions du siège ou du parquet), au plus tard deux mois après la fin de cette procédure. »

Il ressort des pièces de la procédure que, par arrêté du 16 avril 2012, Monsieur X, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXX, a été admis, par la limite d'âge, à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 6 mai 2012, et, maintenu en fonction jusqu'au 30 juin 2012, par application de l'article 76-1 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958.

Contrairement à ce qui a été soutenu par Monsieur X, son départ à la retraite, au sens de l'article 77 de l'ordonnance précitée, n'a eu lieu, non le 6 mai 2012, mais le 1^{er} juillet 2012, soit postérieurement à la saisine du garde des sceaux du 6 juin 2012.

Les griefs caractérisés à l'encontre de Monsieur X permettent d'établir à son encontre des manquements à la probité, à la dignité, à la loyauté et à la délicatesse. Il a, ce faisant, manqué aux devoirs de l'état de magistrat.

Le Conseil estime, dans ces conditions, qu'il y a lieu de refuser l'honorariat à Monsieur X.

8

PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos, et hors la présence de Madame Chantal Kerbec, rapporteur désigné ;

Emet l'avis que l'honorariat doit être refusé à Monsieur X ;

Dit que le présent avis sera transmis au garde des sceaux et notifié à Monsieur X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 30 septembre 2014

Le secrétaire



Peimane GILAEI-MARZBAN

Le président



Jean-Claude MARIN



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 Monsieur X,

vice-procureur de la République

près le tribunal de grande instance de XXXXX

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, réunie le 2 décembre 2014, à la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge, Paris 1^{er}, composée de :

- **Monsieur Jean-Claude MARIN,**

Procureur général près la Cour de cassation, président :

- - **Monsieur Jean-Pierre MACHELON,**
- - **Monsieur Pierre FAUCHON,**
- - **Madame Martine LOMBARD,**
- - **Monsieur Bertrand MATHIEU,**
- - **Monsieur Christian RAYSEGUIER,**
- - **Madame Danièle DROUY-AYRAL,**
- - **Monsieur Christophe VIVET,**
- - **Madame Anne COQUET**

Membres du Conseil,

Le secrétariat étant assuré par Monsieur Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature, assisté de Madame Lisa Gangani, secrétaire générale adjointe :

La direction des services judiciaires étant représentée par Madame Valérie Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de Madame Hélène Volant, magistrate à cette direction :

Monsieur X, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de XXXXX, étant assisté de Monsieur le Blotmier A, avocat au barreau de XXXXX ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu les articles 43 à 66 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'arrêté en date du 24 octobre 2012 du garde des sceaux, intégrant temporairement à Monsieur X d'exercer ses fonctions de vice-procureur près le tribunal de grande instance de xxxxx jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires susceptibles d'être engagées à son encontre ;

Vu la saisine du garde des sceaux du 20 décembre 2012 ;

Vu la désignation, en qualité de rapporteur, de Monsieur Christophe Ricour, membre du Conseil, par décision du Président de la formation en date du 9 janvier 2013 ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Monsieur X, mis préalablement à sa disposition, de même qu'à celle de son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu le rapport du 1^{er} octobre 2014 déposé par Monsieur Christophe Ricour, dont Monsieur X et son conseil ont reçu copie ;

Vu la convocation adressée le 7 octobre 2014 à Monsieur X et sa notification à l'intéressé le 22 octobre 2014 ;

Vu la convocation adressée le 7 octobre 2014 à Monsieur le bâtonnier A ;

Vu le rappel, par Monsieur le Président de la formation, 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 Monsieur X et son conseil.

L'affaire a été mise en délibéré au 19 décembre 2014 à l'issue des débats qui se sont déroulés publiquement dans les locaux de la Cour de cassation le 2 décembre 2014, au cours desquels Monsieur X a comparu assisté de son conseil.

À l'ouverture de la séance, le secrétaire général du Conseil a, à la demande de Monsieur le Président de la formation, donné lecture du rapport de Monsieur Ricour, empêché, puis Monsieur X, assisté de Monsieur le bâtonnier A, a été interrogé sur les faits dont le Conseil est saisi. Madame Delnaud, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, a présenté ses observations et a demandé le prononcé du déplacement d'office à l'encontre de Monsieur X. Après avoir entendu Monsieur le bâtonnier A en sa plaidoirie, Monsieur X a eu la parole en dernier.

Aux termes de la saisine du garde des sceaux du 20 décembre 2012, il est reproché à Monsieur X :

-D'avoir communiqué au commissaire B, ancien directeur adjoint de la police judiciaire XXXX, des bulletins n°1 du casier judiciaire national;

-D'avoir fréquenté Monsieur C, ancien juge consulaire, mis en examen pour viols et agressions sexuelles sur mineurs de 15 ans et de lui avoir remis un chèque de 3000 euros en échange de numéraires du même montant justifiant l'engagement d'une enquête pénale

**Sur le grief d'avoir communiqué au commissaire B, ancien directeur adjoint de la police judiciaire XXXX, des bulletins n°1 du casier judiciaire relatifs à deux individus pour lesquels il n'était en charge d'aucune procédure*

Les investigations menées au cours d'une information judiciaire suivie au tribunal de grande instance de XXXX à l'encontre de Monsieur B et autres, des chefs, notamment, de corruption active et passive, ont permis la découverte, au cours d'une perquisition dans les locaux d'une société, du relevé intégral des fiches du casier judiciaire -appelés bulletin n°1 - de Messieurs D et E, édités les 28 mai 2010 et le 28 avril 2011 et dont le premier portait la mention « CX ».

Le représentant de la société au sein de laquelle la perquisition avait eu lieu, expliquait que ces extraits de casier judiciaire provenaient de Monsieur B, ancien directeur adjoint de la police judiciaire XXXX.

Les investigations menées auprès des services du casier judiciaire révélaient, par la mention « CX » que ces extraits avaient été sollicités au nom de Monsieur X, vice-procureur près le tribunal de grande instance de XXXX en charge de l'exécution des peines.

Après avoir évolué dans ses déclarations au cours de la procédure, Monsieur X a expliqué à l'audience que cette demande auprès du casier judiciaire national n'avait probablement pas été présentée par lui, et qu'il n'avait, en tout état de cause, jamais remis de bulletin n°1 du casier judiciaire à Monsieur B. Les investigations menées permettaient d'établir qu'aucune procédure concernant Messieurs D et E n'étaient enregistrées au parquet de XXXX.

Il résulte de l'enquête diligentée par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, que pour les demandes de bulletins n°1 effectuées au parquet de xxxxx et notamment au sein du service de l'exécution des peines où était affecté Monsieur X, un identifiant et un mot de passe uniques étaient utilisés par l'ensemble des magistrats et fonctionnaires du service. Chaque utilisateur pouvait toutefois mentionner les références de son choix, l'ensemble des extraits de casiers judiciaires étant en outre réceptionnés sur un seul télécopieur accessible à tous.

S'agissant de ses relations avec Monsieur B, Monsieur X a expliqué à l'audience avoir entretenu « des relations professionnelles teintées d'amitié », indiquant qu'il aurait été normal de son point de vue, au regard de ses fonctions de magistrats du parquet, de renseigner Monsieur B sur la situation de personnes susceptibles de faire l'objet d'une enquête d'un service de police.

Malgré l'indication « Cf X » sur une des demandes de bulletin n°1 du casier judiciaire et la relation privilégiée existant entre Monsieur X et Monsieur B, le Conseil estime ne pas disposer d'éléments suffisants pour établir que Monsieur X a été à l'origine de ces demandes de bulletins n°1 du casier judiciaire, ni davantage qu'il les a remis à Monsieur B.

Dans ces conditions, la matérialité du premier grief n'est pas établie ;

Au surplus, en application de l'article 774 du code de procédure pénale, le bulletin n°1 n'est délivré qu'aux autorités judiciaires et aux greffes des établissements pénitentiaires dans le cadre de l'examen des mesures d'aménagement de peine. Il impose pour le Conseil de rappeler qu'en tout état de cause, cette restriction dans la délivrance de ces informations, justifiée par la nécessaire garantie des libertés individuelles, impose à tout magistrat de s'assurer que les demandes de bulletin n°1 ne sont présentées et que les bulletins obtenus ne sont remis que dans le strict cadre de l'exercice de ses fonctions et à la seule destination des membres de l'autorité judiciaire.

**Sur le grief tiré de la fréquentation par Monsieur X d'un ancien juge consulaire de xxxxx, mis en examen pour viols et agressions sexuelles sur mineurs de 15 ans et de la remise d'un chèque de 3000 euros en échange de numéraires du même montant justifiant l'engagement d'une enquête pénale*

Il est fait grief à Monsieur X d'avoir fréquenté Monsieur C, ancien juge consulaire, mis en examen le 20 janvier 2012 pour des faits de viols et d'agressions sexuelles sur mineurs de 15 ans dans le cadre d'une information ouverte au tribunal de grande instance de xxxxx.

Entendu par les services de l'Inspection générale des services judiciaires, Monsieur F, procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, a indiqué que postérieurement à cette mise en examen, il a « convoqué (...) M. X dans (s)on bureau pour lui dire d'abord qu'il convoquait sa fréquentation de M. C, ensuite qu'un magistrat ne devait pas fréquenter une personne mise en examen pour des faits criminels », précisant que « (s)on avertissement solennel a eu lieu lors d'un entretien spécifique dans (s)on bureau où (ils étaient) seuls en tête à tête et les yeux dans les yeux ».

Monsieur X a relativisé la portée de cet entretien, précisant devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires, ainsi qu'à l'audience, qu'il s'agissait d'un « *simple conseil rapide entre deux portes* ». Monsieur X a indiqué cependant avoir cessé toute fréquentation à partir de ce moment.

Il résulte cependant de l'enquête diligentée par les services de l'Inspection générale des services judiciaires que postérieurement à la mise en examen de Monsieur C le 20 janvier 2012, Monsieur X a rencontré Monsieur C à trois reprises, la première fois dans une file d'attente devant un cinéma, la deuxième fois – lors d'un déjeuner dans le restaurant « H » situé en face du tribunal de grande instance de XXXXX et la troisième fois, lors de la remise, le 29 août 2012, par Monsieur X à Monsieur C, d'un chèque d'un montant de 3000 euros en échange d'une somme en espèces composée de billets de 10 ou 20 euros ;

Monsieur X n'a pas contesté avoir rencontré Monsieur C à trois reprises, expliquant devant les services de l'Inspection générale avoir « *tout fait pour éviter de le rencontrer dans (sa) vie quotidienne mais (que) ceci n'a pas toujours été possible* ». Il justifiait ainsi, à l'audience, avoir échangé des propos avec Monsieur C, en présence de son épouse dans une file d'attente devant un cinéma, et, devant les services de l'Inspection générale des services judiciaires, d'avoir déjeuné à la même table au restaurant l'H, précisant qu'agir différemment était « *humainement et matériellement difficile* ».

En outre, Monsieur X a reconnu, au cours de la procédure et à l'audience, avoir reçu, le 29 août 2012 vers 22H00, Monsieur C à son domicile et lui avoir, à sa demande, remis un chèque de 3000 euros en échange d'espèces. Il a justifié devant le rapporteur du caractère licite de cette transaction, précisant que l'information judiciaire ouverte des chefs de blanchiment s'était clôturée par un non-lieu en date du 29 janvier 2014. Il expliquait ainsi qu'il s'agissait d'un « *dépouillage ponctuel* », tant pour Monsieur C que pour lui-même, devant la difficulté où il se trouvait à obtenir des espèces à XXXXX.

Le fait pour Monsieur X, magistrat au parquet de XXXXX, au mépris de la mise en garde de son supérieur hiérarchique, d'avoir maintenu des relations avec Monsieur C, alors mis en examen pour des faits d'une particulière gravité dans le ressort où il exerce ses fonctions, en échangeant publiquement des propos avec lui, en déjeunant à la même table dans un restaurant et en le recevant à son domicile un soir à 22H00 et, tout particulièrement, en acceptant de lui remettre un chèque tiré sur son compte contre des espèces, révèle chez ce magistrat un singulier manque de discernement dans le choix de ses relations personnelles, alors qu'il ne pouvait ignorer que sa qualité de magistrat allait renforcer la portée de cette remise.

Ces faits caractérisent un manquement au devoir de prudence, et ont porté atteinte à l'image d'intégrité que tout justiciable doit avoir de la justice et de ses représentants.

"Sur l'exercice par Monsieur X d'une activité professionnelle au sein d'un cabinet d'avocat pendant la période d'interdiction temporaire d'exercice"

Il résulte des pièces versées à la procédure au cours de l'enquête que Monsieur X a travaillé, du 1^{er} octobre 2013 au 1^{er} janvier 2014, en qualité d'assistant juridique dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel au sein du cabinet de Maître G, avocat pénaliste au barreau de XXXX et vice-présidente du conseil régional, moyennant une rémunération mensuelle nette de 1200 à 1300 euros.

Monsieur X a expliqué à l'audience avoir accepté cette activité professionnelle invoquant une jurisprudence administrative applicable aux fonctionnaires qui permettait un tel exercice. Il précisait ainsi avoir voulu faire face aux difficultés financières engendrées par la baisse de son traitement en raison de la suspension de diverses primes corrélatrice à son interdiction temporaire d'exercice.

Le procureur général près la Cour d'appel de XXXX, à la demande de la direction des services judiciaires, a notifié, le 13 janvier 2014, à Monsieur X de ce qu'aucune jurisprudence ne l'autorisait à exercer une telle activité, en application de l'article 8 de l'ordonnance statutaire, qui dispose que l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée, sauf dérogation. A cette occasion, Monsieur X a indiqué avoir démissionné de ce cabinet d'avocats depuis le 2 janvier 2014.

Lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature peut légalement, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, connaître de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance.

La méconnaissance des règles régissant le statut de la magistrature aurait pu être palliée par Monsieur X en s'assurant auprès de son supérieur hiérarchique ou de la direction des services judiciaires de la compatibilité de cette activité professionnelle avec ses fonctions de magistrat.

Monsieur X a manqué de prudence, et ce faisant, a manqué à son devoir d'impartialité et aux devoirs de son état de magistrat, par la violation des règles relatives aux incompatibilités professionnelles, alors même qu'il a reconnu avoir traité au sein du cabinet d'avocats des dossiers pénaux dans le ressort même où il exerçait ses fonctions de magistrat du parquet.

Attendu que l'ensemble des agissements retenus par le Conseil, par les manquements réitérés au devoir de prudence, rendent incompatibles la poursuite de l'exercice professionnel de Monsieur X dans le ressort du tribunal de grande instance de XXXX. Dans ces conditions, le Conseil émet l'avis de prononcer à l'encontre de Monsieur X la sanction du déplacement d'office.

PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos :

Emet l'avis de prononcer à l'encontre de Monsieur X la sanction prévue à l'article 45, 2^e de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, du déplacement d'office.

Dit que le présent avis sera transmis au garde des sceaux et notifié à Monsieur X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 19 décembre 2014

Le secrétaire



Peimane GHALEH-MARZBAN

Le président



Jean-Claude MARIN

