

# Conseil supérieur de la magistrature



## Rapport d'activité 2022



CONSEIL  
SUPÉRIEUR  
DE LA  
MAGISTRATURE

RAPPORT  
D'ACTIVITÉ  
2022

Cet ouvrage a été réalisé par le studio  
du département de l'édition de la DILA.

Conception graphique :  
Denis Carpentier/Sandra Lumbroso.

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. »

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Photographies : CSM.

ISBN : 978-2-11-157703-9

© Direction de l'information  
légale et administrative, Paris, 2023.





# HOMMAGE À CÉDRIC CABUT

*La peine qui aura été celle des membres du Conseil supérieur de la magistrature à l'annonce du décès de Cédric Cabut est difficile à exprimer à travers les mots si convenus que l'on emploie dans un cadre institutionnel.*

*Le Conseil supérieur de la magistrature est en effet une structure singulière, qui fait se rencontrer des interlocuteurs issus d'horizons institutionnels aux antipodes les uns des autres. Les caractères et les cultures professionnelles s'y expriment dans toute leur diversité, des plus retenus aux plus passionnés, sans que l'on puisse assurer au début d'une mandature qu'un point d'équilibre sera trouvé. Or, si la mandature 2019-2022 a réussi à s'ériger en véritable communauté de travail, c'est entre autres grâce à Cédric Cabut. Membre de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège, siégeant également en matière disciplinaire dans la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, il aura offert à tous les membres du CSM le cadeau de sa personnalité.*

*Cédric Cabut était d'abord un parquetier convaincu comme la magistrature judiciaire sait en produire. Nommé substitut du procureur à Mâcon à sa sortie de l'École nationale de la magistrature en 1992 puis à Lyon en 1995, vice-procureur à Grenoble en 2003 puis procureur de la République près le tribunal de grande instance de Belley entre 2005 et 2007, magistrat du parquet de la JIRS de Lyon puis à nouveau procureur de la République près le tribunal de Bourgoin-Jallieu en 2010, il était depuis 2016 procureur adjoint près le tribunal d'Évry. Cette riche expérience des juridictions de petite et de grande taille, des contentieux généralistes et spécialisés, de l'encadrement et de la direction d'une juridiction lui permettait d'apporter un regard exhaustif et juste sur les affaires soumises au Conseil tant en matière de nomination que de discipline.*

*Homme de conviction, Cédric Cabut était également un magistrat engagé. Adhérent de longue date de l'Union syndicale des magistrats, il en avait été délégué régional, membre du Conseil national, élu à la commission d'avancement avant de rejoindre le Conseil supérieur de la magistrature.*

*Mais connaître Cédric Cabut, c'était prendre conscience que ce parcours si riche n'était que la conséquence logique d'une personnalité hors du commun. Les rires qui résonnaient parfois dans les salles de réunion du Conseil supérieur de la magistrature étaient la marque de sa présence, particulièrement – ce n'était pas un hasard – lorsque les débats s'enflammaient et qu'il fallait apaiser des esprits échauffés. Inclassable, solaire, affectueux et profond, érudit amoureux du jazz et du cinéma mais aussi grand sportif, adepte du sport automobile intarissable sur les 24 Heures du Mans, Cédric Cabut était au cœur de l'unité du Conseil. Son combat jusque dans les derniers temps de la maladie, mené avec force et courage, aura forcé l'admiration de tous.*

*Les enjeux judiciaires actuels passeront, les souvenirs du CSM s'estomperont mais, pour les membres du Conseil, la marque laissée par Cédric Cabut est indélébile.*



**Chantal Arens**

*Première présidente honoraire de la Cour de cassation*

*Présidente de la formation siège du Conseil supérieur de la magistrature entre juillet 2019 et juillet 2022*



# SOMMAIRE

---

<b>HOMMAGE À CÉDRIC CABUT</b>	5
<b>SOMMAIRE</b>	7
<b>LE MOT DES PRÉSIDENTS</b>	8
<b>L'ANNÉE 2022, CHIFFRES ET DATES CLEFS</b>	10
<b>LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER</b>	12
<b>REGARDS SUR UNE MANDATURE</b>	16
PASSÉ, PRÉSENT, AVENIR	17
S'INSCRIRE PLEINEMENT DANS LA VIE INSTITUTIONNELLE	18
CONSTRUIRE UNE RÉFLEXION ÉCLAIRÉE SUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE	21
PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE	22
<b>LES MISSIONS CONSTITUTIONNELLES DU CONSEIL</b>	24
LES NOMINATIONS DES MAGISTRATS	25
LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS	41
LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE	45
LA DISCIPLINE ET LES PLAINTES DES JUSTICIAIBLES	49
LES PLAINTES DES JUSTICIAIBLES ET LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES	60
<b>LES ACTIVITÉS TRANSVERSALES DU CONSEIL</b>	70
LES MISSIONS D'INFORMATION DANS LES COURS D'APPEL	71
LES RELATIONS INTERNATIONALES DU CONSEIL	74
LES ACTIONS DE FORMATION	88
LES ÉCHANGES INSTITUTIONNELS	91
<b>LES RÉFLEXIONS THÉMATIQUES DU CONSEIL</b>	94
LE MAGISTRAT ET LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE	95
LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE	97
<b>L'ADMINISTRATION DU CONSEIL</b>	102
LA COMPOSITION DU CONSEIL	103
LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	108
LE BUDGET DU CONSEIL ET SES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	109
LA COMMUNICATION DU CONSEIL	112
<b>ANNEXES</b>	116
La contribution du Conseil aux états généraux de la justice du 31 janvier 2022	117
Le courrier du conseil au garde des sceaux du 14 novembre 2022	147
Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège (au 31 octobre 2022)	153
Les avis motivés de la formation du conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet (au 31 octobre 2022)	155
Les communiqués du conseil (au 31 octobre 2022)	157
Les communiqués des réseaux européens	167

## LE MOT DES PRÉSIDENTS

---



*Le rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour l'année 2022 intervient alors que les membres de l'actuelle mandature, nommés en 2019, achèvent leur mandat. Le bilan de l'activité des deux formations du Conseil, exigence posée par le législateur organique, se prête donc, cette année, à une démarche rétrospective enjambant la seule année 2022 pour une mise en perspective sur le temps long.*

*Quel bilan dresser de cette mandature ? Tout d'abord celui d'une véritable aventure, tant professionnelle qu'humaine. La communauté de femmes et d'hommes qui a composé le Conseil pendant quatre ans a vécu des moments de grande joie, de riche réflexion mais aussi de difficultés, de la crise sanitaire au décès de Cédric Cabut, magistrat du parquet et membre solaire de la formation « siège » du Conseil. Celles et ceux qui ont traversé ces quatre années en ressortiront assurément changés, tout comme nous l'avons été à leur contact.*

*Le second constat qui s'est imposé au sein du Conseil est celui du malaise grandissant que vivait le corps de la magistrature, jusqu'au coup de tonnerre qu'a constitué la publication dans le journal Le Monde de la « tribune des 3 000 », signée entre-temps par plus de 8 000 professionnels de justice. En dénonçant la « souffrance éthique » dans laquelle les magistrats exerçaient leurs missions, en allant jusqu'à parler de honte pour évoquer les conditions dans lesquelles la justice était rendue, la jeune magistrature a ouvert les yeux à toute une société. Cette interpellation nous oblige aussi, nous, magistrats de l'ancienne génération : n'avons-nous pas, parfois, accepté de travailler dans des conditions toujours plus dégradées, au lieu de nous insurger ?*

*Le troisième constat qu'il est possible d'établir est celui d'un foisonnement de réflexions et de volontés afin de rendre à la justice sa dignité. Les travaux menés dans le cadre des états généraux de la justice ont tout à la fois objectivé l'indigence des conditions de travail et formulé des pistes très abouties de réforme. Entre constat partagé, chemin tracé et volonté politique d'aboutir, la justice est aujourd'hui à la croisée des chemins. Au Conseil de continuer, avec la nouvelle mandature qui s'annonce, à accompagner ces changements dans le respect de son rôle institutionnel.*

Christophe Soulard & François Molins

# L'ANNÉE 2022, CHIFFRES ET DATES CLEFS<sup>1</sup>



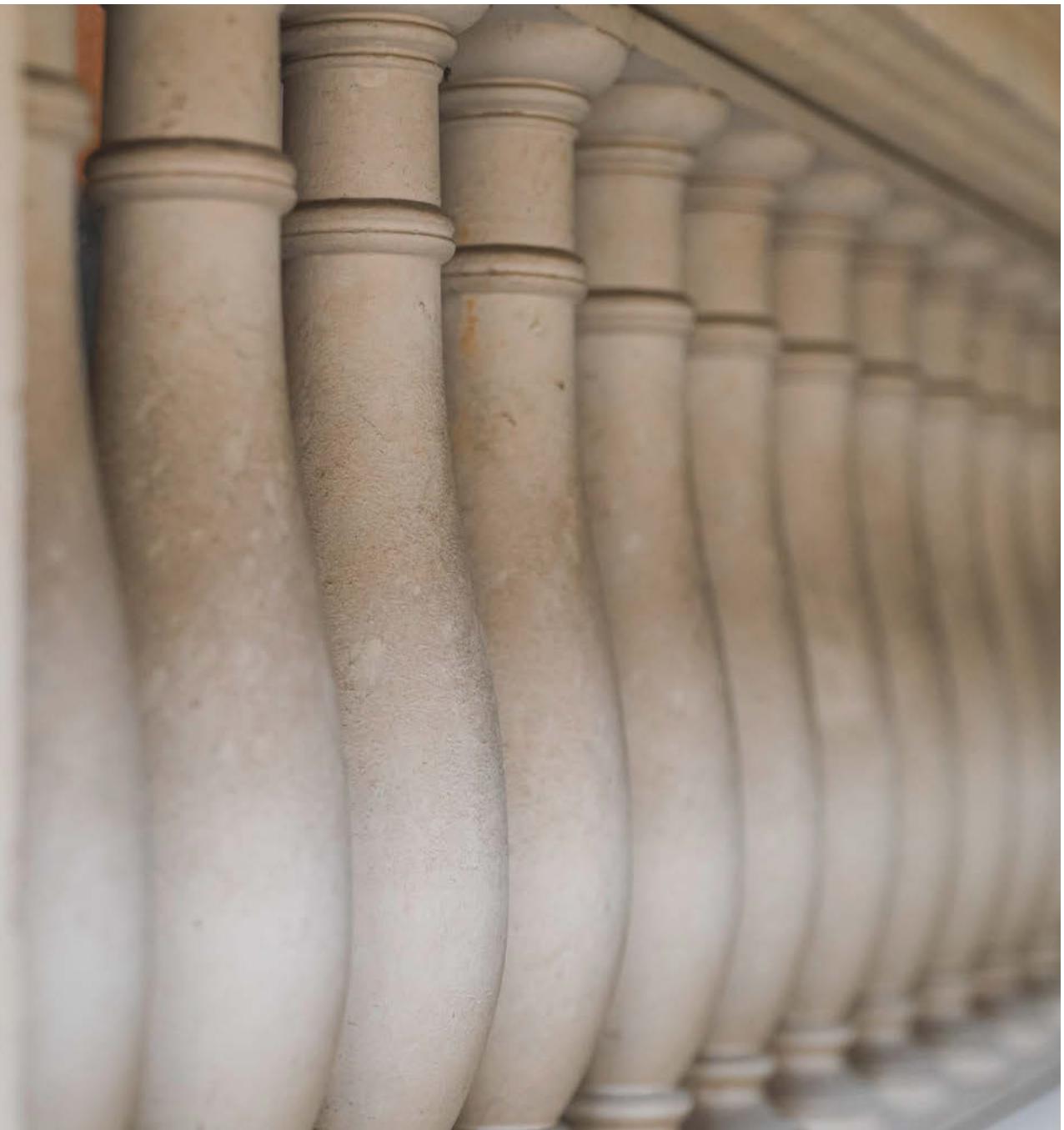
---

<sup>1</sup>. Au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

NOMINATIONS	PLAINTES DES JUSTICIAIBLES	MISSIONS D'INFORMATION	COOPÉRATION INTERNATIONALE
<b>2162</b>	<b>280</b>	<b>1</b>	<b>15</b>
avis rendus sur proposition du garde des sceaux	plaintes enregistrées	cour de cassation visitée	participations aux travaux du Réseau européen des conseils de justice
75	254	9	1
propositions de nomination	décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes	cours d'appel visitées	participations aux travaux du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire
195	189	25	7
auditions	plaintes déclarées manifestement irrecevables	tribunaux judiciaires et de première instance visités	réceptions de délégations et personnalités étrangères
342	62	167	
observations examinées	plaintes déclarées manifestement infondées	entretiens individuels	
4	6		
recommandations	plaintes déclarées recevables dont		
3	3		
signalements	rejets comme infondées		
13			
situations dignes d'intérêt			

# LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER

---



- 5 janvier** Réunion générale du Conseil
- 10 janvier** Réunion de travail entre le secrétariat général du Conseil et l'agence publique de coopération Expertise France
- 11 janvier** «Échanges Ressources humaines» entre la formation parquet du Conseil et les procureurs généraux de cours d'appel
- 14 janvier** Formation des magistrats à titre temporaire  
- déontologie des magistrats - École nationale de la magistrature
- 14 janvier** Réunion de travail dans le cadre du projet «Justfree» en partenariat avec l'École nationale de la magistrature
- 18 janvier** «Échanges Ressources humaines» entre la formation parquet du Conseil et les procureurs généraux de cours d'appel
- Examen de la proposition de nomination au poste d'inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 6 janvier 2022
- 19 janvier** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 6 janvier 2022
- 25 janvier** Réunion générale du Conseil
- Réunion de travail du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrat-avocat
- 26 janvier** Mission d'information du Conseil à la Cour de cassation
- 7 février** Participation à la réunion plénière du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrat-avocat
- 8 février** Examen de la proposition de nomination au poste d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 19 et 27 janvier 2022
- 10 février** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 24 janvier 2022
- 15 février** Déjeuner séminaire («*lunch seminar*») du Réseau européen des conseils de justice
- Réunion de travail du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrat-avocat
- Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Toulon, Cayenne, Belfort, Cambrai, Montauban et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 24 janvier 2022
- 16 février** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 24 janvier 2022
- 18 février** Réunion du bureau exécutif du Réseau européen des conseils de justice
- 24 février** Participation au séminaire «Digital justice» du Réseau européen des conseils de justice
- 2 mars** Propositions de nomination de treize conseillers à la Cour de cassation
- Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- Proposition de nomination au poste de président du tribunal judiciaire de Montbéliard
- 7-11 mars** Missions d'information du Conseil dans les cours d'appel de Fort-de-France, Pointe-à-Pitre et Cayenne
- 15 mars** Déjeuner séminaire («*lunch seminar*») du Réseau européen des conseils de justice relatif à la guerre en Ukraine
- Examen de la proposition de nomination au poste d'inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 24 janvier et 18 février 2022
- 21 mars** Réunion de travail du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrat-avocat
- 21-25 mars** Formation continue des magistrats judiciaires  
- Éthique, statut et responsabilité des magistrats - École nationale de la magistrature
- 22 mars** Réunion générale du Conseil - Rencontre avec la directrice de l'École nationale de la magistrature - Rencontre avec les représentants des conférences des chefs de cour et de juridiction
- 24 mars** Propositions de nomination de trois conseillers référendaires à la Cour de cassation
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 18 février 2022
- 25 mars** Formation des candidats à l'intégration directe dans la magistrature - École nationale de la magistrature
- 30 mars** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 18 février 2022
- 1<sup>er</sup> avril** Intervention dans le cadre de la conférence «La justice sous le coup des émotions» dispensée par la faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'université de Tours
- 4-5 avril** Réunion de travail du Réseau européen des conseils de justice
- 4 avril** Intervention dans le cadre des assises de l'administration de la justice, université Louis-Lumière, Lyon
- 5-7 avril** Mission d'information du Conseil à la cour d'appel de Paris

- 6 avril** Formation nouveaux chefs de cour
- 8 avril** Visite au Conseil d'une délégation de l'académie judiciaire d'Arménie
- 11 avril** Réunion de travail du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrat-avocat
- 12 avril** Examen des propositions de nomination au poste d'avocat général à la Cour de cassation et aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires d'Alençon, Guéret et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 18 février 2022
- 14 avril** Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation  
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 18 février 2022
- 20 avril** Réunion générale du Conseil – Rencontre avec le directeur des services judiciaires
- 21 avril** Formation des nouveaux chefs de juridiction  
Réunion du bureau exécutif du Réseau européen des conseils de justice
- 22 avril** Réunion de travail du Réseau européen des conseils de justice
- 2 mai** Intervention auprès des auditeurs de justice de la promotion 2020 de l'École nationale de la magistrature
- 3 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 18 février 2022
- 5 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 18 février 2022
- 10 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 12 avril 2022
- 12-13 mai** Intervention dans le cadre du cycle de formation du projet « Justfree » en partenariat avec l'École nationale de la magistrature  
Proposition de nomination du Premier président de la Cour de cassation  
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 12 avril 2022
- 17 mai** Formation de magistrats étrangers – éthique et État de droit – École nationale de la magistrature
- 18 mai** Formation continue des magistrats judiciaires – Gouvernance humaine – École nationale de la magistrature
- 18 mai** Proposition de nomination au poste de Premier président de la cour d'appel de Paris  
Propositions de nomination de deux auditrices du premier grade à la Cour de cassation
- 24 mai** Réunion générale du Conseil
- 30 mai** Visite au Conseil d'une délégation d'une association de juges et de procureurs du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (Allemagne)
- 2-3-4 juin** Assemblée générale du Réseau européen des conseils de justice
- 9 juin** Propositions de nomination de trois présidents de chambre à la Cour de cassation  
Propositions de nomination aux postes de Premier président des cours d'appel de Bastia, Bourges, Chambéry, Colmar, Fort-de-France, Lyon, Orléans, Toulouse  
Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Nanterre, Sens
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 2 juin 2022
- 13 juin** Rencontre avec M. Kazimierz Uzajdowski, sénateur polonais, et Mme Katarzyna Kubuz, professeur des universités (Pologne)
- 14 juin** Conférence de presse, présentation du rapport d'activité 2021 du Conseil
- 17 juin** Formation des magistrats à titre temporaire – École nationale de la magistrature
- 20 juin** Visite au Conseil d'une délégation belge de représentants du Conseil supérieur de justice et du Conseil consultatif de la magistrature
- 20 juin** Réunion de travail du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrat-avocat
- 21 juin** Formation continue des magistrats judiciaires – Être magistrat en outre-mer – École nationale de la magistrature
- 22 juin** Réunion générale du Conseil – Rencontre avec le directeur des services judiciaires – Rencontre avec la commission d'avancement – Rencontre avec les auteurs du rapport « *Justice et magistrat. e, s : une GRH en miettes ?* » de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice
- 28 juin** Examen des propositions de nomination aux postes d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, d'inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2022

<b>30 juin</b>	Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Béthune, Boulogne-sur-Mer, Évry, Nancy, Rouen, Saint-Brieuc, Saint-Étienne, Saint-Denis de la Réunion	<b>27 juillet</b>	Proposition de nomination d'une magistrate du siège chargée du secrétariat général de la Première présidence de la Cour de cassation
	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2022		Propositions de nomination de trois conseillers référendaires à la Cour de cassation
<b>4 juillet</b>	Intervention auprès des auditeurs de justice de la promotion 2020 de l'École nationale de la magistrature		Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Brie, Saint-Omer, Thionville, Villefranche-sur-Saône
<b>6 juillet</b>	Accueil d'une délégation de l'agence anti-corruption du Kosovo	<b>30 août</b>	Examen des propositions de nomination aux postes d'avocat général et avocat général référendaire à la Cour de cassation et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 11 juillet 2022
<b>6 juillet</b>	Accueil d'une délégation de la Cour suprême du Canada	<b>6 septembre</b>	Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Sens, Charleville-Mézières, Le Puy-en-Velay, Albi et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 18 juillet 2022
<b>7 juillet</b>	Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Dunkerque, Épinal, Quimper, Saint-Pierre de la Réunion	<b>7 septembre</b>	Réunion générale du Conseil
<b>8 juillet</b>	Élection de Mme Dominique Sauves, succédant à M. Cédric Cabut	<b>12-13 septembre</b>	Rencontre du Conseil avec son homologue néerlandais – La Haye (Pays-Bas)
<b>13 juillet</b>	Proposition de nomination au poste de président du tribunal judiciaire de Mamoudzou	<b>29 septembre</b>	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 14 septembre 2022
	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2022	<b>5-7 octobre</b>	Missions d'information du Conseil dans les cours d'appel de Grenoble, Saint-Denis de la Réunion, Papeete, Saint-Pierre-et-Miquelon et Nouméa
<b>19 juillet</b>	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2022	<b>12 octobre</b>	Proposition de nomination d'un conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation
	Examen des propositions de nomination aux postes de procureur général près les cours d'appel de Besançon, Bourges, Grenoble, Basse-Terre, Nouméa, aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires d'Aix-en-Provence, Valence, Nîmes, Meaux, Clermont-Ferrand, Évreux, Chartres, Agen, Senlis, Laval, Cherbourg, Rodez, Carpentras, Blois, Montargis, Dax, Pau, Saint-Malo et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 22 juin, 11 et 12 juillet 2022	<b>17 octobre</b>	États généraux de la justice – Rencontre entre le Conseil et le garde des sceaux
<b>21 juillet</b>	Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires d'Albi, Bar-le-Duc, Carcassonne, Chambéry, Châteauroux, Cherbourg, Niort, Saint-Gaudens, Saumur, Senlis, Soissons	<b>18 octobre</b>	Réunion générale du Conseil
	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence des 3 juin, 22 juin, 11 et 12 juillet 2022		Rencontre entre le Conseil et le président du Sénat
<b>22 juillet</b>	États généraux de la justice – Rencontre entre le Conseil et le garde des sceaux	<b>19 octobre</b>	Proposition de nomination de six conseillers à la Cour de cassation
			Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 23 septembre 2022
		<b>28 octobre</b>	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 23 septembre 2022
		<b>26-28 octobre</b>	Déplacement du Conseil au Québec dans le cadre du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire
		<b>28 octobre</b>	Formation des candidats à l'intégration directe – École nationale de la magistrature
		<b>7 novembre</b>	Formation des nouveaux chefs de juridiction

# REGARDS SUR UNE MANDATURE

---



# PASSÉ, PRÉSENT, AVENIR

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, en mettant fin à la présidence du Conseil par le Président de la République et à sa vice-présidence par le garde des sceaux, a poursuivi une transformation de longue haleine commencée sous la IV<sup>e</sup> République. La première mandature expérimentant en 2011 ce nouveau CSM avait alors réalisé une étude dont l'introduction résume parfaitement les enjeux de cette transformation :

« Replacé dans une perspective historique, le Conseil supérieur de la magistrature illustre toute la complexité du monde de la justice. Il porte trace du refus du pouvoir judiciaire, suivant une tradition solidement ancrée depuis la Révolution française. Certains de ses traits les plus accusés découlent cependant de la volonté, progressivement affirmée par le constituant, d'assurer l'indépendance des juges face au monde politique, tandis que d'autres, plus récents, tendent à protéger le justiciable contre les risques de corporatisme judiciaire. »<sup>1</sup>

En réalité, la réforme de 2008, tout comme antérieurement les changements successifs survenus depuis la création du CSM en tant qu'organe constitutionnel en 1946, ne saurait se résumer à leurs aspects techniques (composition, attribution, règles de vote...). Leur véritable intérêt réside plutôt dans le double enjeu mis en exergue par l'étude précitée. Il s'agit tout d'abord d'assurer l'indépendance de l'autorité judiciaire face au monde politique. Il s'agit également de protéger le justiciable contre le corporatisme judiciaire ou plus positivement,

pour reprendre une des formulations de l'étude, de rapprocher le Conseil du « forum » plutôt que du « prétoire ».

La mandature qui achève actuellement son mandat est la troisième à avoir expérimenté les équilibres de la réforme constitutionnelle de 2008 : rupture du lien direct avec le chef de l'État et le garde des sceaux et place majoritaire donnée aux membres extérieurs. En cherchant à dresser un bilan de son action et à tracer des perspectives, elle prolonge une première caractéristique de ce changement d'*ethos* du Conseil supérieur de la magistrature.

En effet, ainsi que le soulignait la mandature 2011-2014 dans son rapport de fin de mandat, il n'existe avant la réforme de 2008 « aucune continuité entre les 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 »<sup>2</sup>. La mandature 2011-2014 fut la première à utiliser le rapport d'activité du Conseil comme outil de mémoire, comportant les enseignements qu'elle avait tirés de ses travaux et formulant une série de recommandations. La mandature 2015-2018 a renforcé encore cette exigence par l'organisation d'un séminaire de travail de « passage de relais » en complément de la mémoire écrite que constituaient les rapports d'activité successifs. La mandature actuelle ne dérogera pas à cette pratique.

<sup>1</sup>. CSM, Rapport d'activité 2011 – Étude conduite par le doyen Jean-Pierre Machelon et le professeur Bertrand Mathieu : la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature sous la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République, p. 167.

<sup>2</sup>. CSM, Rapport d'activité 2014 – Introduction, p. 8.

---

Cependant, cette évolution qui pourrait sembler d'ordre méthodologique a accéléré une transformation plus profonde. Le Conseil supérieur de la magistrature était historiquement étroitement lié au pouvoir exécutif et voyait ses prérogatives initialement cantonnées à la seule discipline des magistrats du siège. Il est aujourd'hui une instance de consultation sollicitée par les plus hautes autorités de l'État sur les questions de justice, un lieu ouvert où sont menées au quotidien les réflexions

les plus diverses sur le fonctionnement de l'institution judiciaire et une institution très engagée dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En définitive, le mouvement de transition qui a commencé à s'opérer en 2008 et qui s'est accéléré ces dernières années dessine progressivement les contours d'un Conseil reflétant un peu plus, année après année, le « visage » de l'autorité judiciaire et de sa perception.

## S'INSCRIRE PLEINEMENT DANS LA VIE INSTITUTIONNELLE

La mission essentielle du Conseil supérieur de la magistrature est inscrite à l'article 64 de la Constitution : « le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature ». Le rôle du Conseil est donc central pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'article 65 précise toutefois son action en la matière. Selon cette disposition, « le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisi le ministre de la justice ».

Il convient de noter que ce dispositif, instauré par la réforme constitutionnelle de 2008, n'était pas prévu dans le projet de loi constitutionnelle initial. La formation plénière du Conseil, héritière de la pratique antérieure des « réunions plénières » *ad hoc*, doit sa reconnaissance à un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée natio-

nale, suivant en cela une préconisation du Conseil d'État.

En effet, l'assemblée générale du Conseil d'État, consultée en amont sur le projet de loi constitutionnelle, avait relevé qu'en instituant les deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège et l'autre à l'égard des magistrats du parquet, chacune étant dotée d'un président distinct, le Gouvernement n'avait prévu aucune instance au sein du Conseil permettant d'assurer l'unité du corps judiciaire « en particulier pour exercer la mission d'assistance du Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire »<sup>3</sup>. Elle avait donc proposé la création d'une formation plénière réunissant les deux formations sous la présidence unique du Premier président de la Cour de cassation.

On notera cependant que toute faculté d'autosaisine de la formation plénière, pourtant envisagée, avait été écartée. La possibilité pour le Conseil de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats sans être saisi à cette fin par le garde des sceaux, prévue à l'article 17 de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'appli-

---

<sup>3</sup>. Rapport annuel du Conseil d'État 2009, p. 66.

tion de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle, a en effet été censurée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier s'est fondé, selon le commentaire autorisé publié aux cahiers du Conseil constitutionnel, sur les travaux préparatoires de l'article 65 de la Constitution qui ne révélaient pas l'intention du législateur de prévoir une autosaisine de la formation plénière.

Le dispositif ainsi établi réduisait paradoxalement les pratiques antérieures. Avant la réforme constitutionnelle de 2008, le Président de la République saisissait en effet déjà pour avis le Conseil supé-

rieur de la magistrature sur le fondement du seul article 64 de la Constitution pour toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire<sup>4</sup>, le Conseil lui adressant également des avis d'initiative<sup>5</sup>. Par ailleurs, le Conseil produisait librement des «notes d'information» à destination du chef de l'État, arguant du fait qu'ayant «pour mission constitutionnelle d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'autorité judiciaire, cette fonction consultative lui [conférait] la possibilité, voire le devoir, de donner à celui-ci son avis sur toute question touchant à l'indépendance et aux conditions de son exercice»<sup>6</sup>.

---

4. Par exemple l'avis du 30 janvier 1995 «sur les conditions dans lesquelles le juge Halphen pourrait être dessaisi des dossiers qu'il instruit actuellement sur une affaire de fausses factures» sollicité par le Président de la République par lettre du 22 décembre 1994.

5. Par exemple un avis envoyé d'initiative au chef de l'État le 19 décembre 1996 sur le statut des magistrats du ministère public ou ceux des 15 décembre 2005 et 16 février 2006 relatifs au fonctionnement de la commission d'enquête parlementaire relative à l'affaire dite d'Outreau.

6. CSM, Rapport d'activité 1995 – Fonction d'assistance du Président de la République, p. 36.

## L'apport de la mandature 2019-2022

Les travaux du Conseil, particulièrement au cours des quatre dernières années, ont démontré une double revitalisation du dispositif, le rapprochant dans une certaine mesure des pratiques antérieures.

Tout d'abord, après plus de six ans sans sollicitation, la mandature actuelle a été saisie à deux reprises par le chef de l'État : en 2020 sur la question de l'indépendance du parquet et en 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats.

Bien plus, et c'est certainement sur ce point que réside l'évolution la plus marquante, le Conseil a contribué à plusieurs reprises au débat public, de sa propre initiative et sans saisine, en prenant position de manière argumentée sur des questions touchant à l'indépendance de la justice et la déontologie des magistrats. Ces contributions du Conseil, si elles ne sont pas formellement nommées «avis», s'en approchent cependant fortement tant en raison des sujets traités que du dialogue avec les autorités de l'État qu'elles impliquent.

C'est ainsi qu'en 2019 le Conseil a contribué aux travaux menés par M. Frédéric Thiriez à la demande du chef de l'État sur une réforme de l'accès à la haute fonction publique, qu'en 2020 il a été entendu par l'Assemblée nationale dans le cadre de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire et qu'en 2022 il a fait part de ses réflexions au Président de l'Assemblée nationale sur les conditions d'audition d'un magistrat par les commissions d'enquête parlementaires.

Cette évolution semble particulièrement notable lorsqu'elle est rapprochée de la manière dont le Conseil envisageait son rôle 25 ans plus tôt, se refusant alors «à toute consultation lorsqu'il était interrogé par d'autres instances [que le Président de la République ou le garde des sceaux], estimant que son pouvoir d'avis ne pouvait excéder ses compétences constitutionnelles»<sup>1</sup>.

Mais ce sont surtout les états généraux de la justice qui signent cette évolution du positionnement institutionnel du Conseil. Sans jamais avoir été «saisi» du sujet au sens de l'article 65 de la Constitution, le Conseil a été étroitement associé aux réflexions à tous les stades des états généraux : il en a été à l'origine à la faveur d'une rencontre des deux présidents de formation avec le Président de la République, plusieurs de ses membres ont intégré le comité des états généraux, il a fourni une contribution écrite aux travaux du comité, rencontré à deux reprises le garde des sceaux et son cabinet dans le cadre de la mise en œuvre du rapport et prolongé les échanges oraux par une nouvelle contribution écrite.

Au-delà de la «saisine» du Conseil, procédure la plus formelle aboutissant à la production d'un «avis», se sont donc dessinées entre 2019 et 2022 d'autres modalités de réflexion : auditions, contributions, lettres et notes, ancrant le Conseil dans un rôle d'instance constitutionnelle consultative en matière d'indépendance de l'autorité judiciaire et de la déontologie des magistrats et prolongeant sous une forme renouvelée l'ancienne pratique des «notes d'information».

1. CSM, Rapport d'activité 1997-1998 – Les avis, p. 39.

# CONSTRUIRE UNE RÉFLEXION ÉCLAIRÉE SUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE

---

L'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 relative au Conseil supérieur de la magistrature, en prévoyant la publication, chaque année, d'un rapport d'activité, a profondément modifié la réflexion que le Conseil portait sur ses travaux.

Dès la première publication d'un rapport d'activité, en 1995, le Conseil a souhaité se saisir de ce nouvel outil pour produire une réflexion critique sur les enjeux des ressources humaines de la magistrature. Il s'agissait alors d'une liste de propositions tendant à faire évoluer le statut des magistrats et le Conseil lui-même, particulièrement dans ses missions disciplinaires. L'année suivante, correspondant au cinquantenaire du Conseil, avait donné lieu à la production d'une riche étude de droit comparé sur les Conseils de justice en Europe méridionale, centrale et orientale. Le pli était pris et, année après année, le Conseil est devenu, en parallèle de ses activités constitutionnelles, une instance de réflexion.

Le vote de la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabi-

lité des magistrats a constitué un nouveau tournant en donnant pour mission au Conseil d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques. Cette commande, claire dans son principe, n'était assortie d'aucune exigence particulière ni ligne de conduite ou calendrier quant aux modalités de réalisation et rédaction de l'ouvrage. Elle a conduit le Conseil à mettre en place un groupe de travail qui s'est immédiatement doté de méthodes de travail innovantes : travail conjoint avec l'Institut des hautes études sur la justice, études de droit comparé, consultation de personnalités extérieures, réalisation d'un sondage avec l'IFOP, consultation des magistrats...

Cette méthode de travail en sous-groupes est très vite devenue un mode de fonctionnement classique du Conseil dans le cadre de ses travaux de réflexion : groupe de travail sur la déontologie préfigurant le service d'aide et de veille déontologique en 2011, groupe de travail sur la parité en 2013, sur la révision du recueil des obligations déontologiques en 2016...

## L'apport de la mandature 2019-2022

Durant les quatre dernières années, la mandature actuelle du Conseil a poursuivi en l'accélérant encore cette évolution : groupes de travail sur l'évaluation des magistrats, les missions d'information, l'échange de données avec l'inspection générale de la justice, l'attractivité des postes de chefs de juridiction au siège, l'attractivité des fonctions civiles ou encore la relation avocats-magistrats... Ces groupes de travail ont été associés à la poursuite de la pratique consistant à convier au Conseil des acteurs de la vie judiciaire. Outre le directeur des services judiciaires, l'inspecteur général de la justice, les syndicats de magistrats, le Conseil national des barreaux..., ce sont également des chercheurs, juristes mais aussi sociologues du corps judiciaire qui sont venus enrichir les réflexions du Conseil.

Les réflexions de la mandature 2019-2022 du Conseil sur la responsabilité des magistrats l'ont conduit en outre à organiser en 2021 un cycle de trois conférences sur le sujet<sup>1</sup>. Pour le Conseil, une telle réflexion n'avait de sens qu'à condition d'être ouverte à la société civile. C'est ainsi que sont intervenus à l'occasion des travaux des chefs de cours, des universitaires, des historiens, des journalistes, des personnalités politiques, des avocats, des magistrats de pays étrangers... plaçant définitivement la volonté de construire une réflexion critique sur la justice au cœur de l'action du Conseil supérieur de la magistrature.

1. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/independance-et-responsabilite-des-magistrats>

# PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

La manière dont le Conseil supérieur de la magistrature appréhende sa mission constitutionnelle d'assistance du Président de la République dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire a subi de nombreuses évolutions au fil des années. Longtemps le Conseil s'est considéré comme lié par un strict devoir de réserve empêchant toute prise de parole publique : «soumis à un strict devoir de réserve le Conseil n'a jamais fait écho aux innombrables articles de presse et interventions radiophoniques ou télévisées que le fonctionnement de la justice a quotidiennement suscités»<sup>7</sup>. En cas d'attaque médiatique contre des magistrats ou de remise en cause de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil appelait alors l'attention du Président de la Répu-

blique par courrier, le chef de l'État décidant des suites à donner à cette alerte. C'est ainsi par exemple qu'en janvier 2001 le Conseil avait écrit à Jacques Chirac, Président de la République, à la suite d'«attaques violentes et réitérées portées contre des magistrats à l'occasion de procédures judiciaires qu'ils étaient chargés de conduire»<sup>8</sup>. Le chef de l'État avait alors répondu par courrier en estimant «indispensable qu'une protection effective soit apportée aux magistrats contre les menaces et les attaques de quelque nature qu'elles soient», rendant publics la saisine du Conseil ainsi que sa réponse<sup>9</sup>.

7. CSM, Rapport d'activité 1997-1998 – Le bilan des activités, p. 9.

8. CSM, Rapport d'activité 2000 – Annexes, p. 134.

9. *Ibid.*, p. 135.

Le rôle du Conseil dans la préservation de l'indépendance de la justice a pris ensuite un nouveau sens avec la réforme constitutionnelle de 2008. La mandature 2011-2014, première à expérimenter un fonctionnement véritablement autonome du pouvoir exécutif, fut ainsi la première à prendre la parole publiquement, par voie de communiqué de presse le 27 mars 2013,

en raison de critiques virulentes contre l'autorité judiciaire faisant suite à la mise en examen d'une personnalité politique de premier plan. Ce premier communiqué initia une pratique dont le rythme s'accéléra progressivement : la mandature 2011-2014 ne prit la parole qu'une seule fois, la mandature 2015-2018 s'exprima à trois reprises.

## L'apport de la mandature 2019-2022

La mandature actuelle du Conseil supérieur de la magistrature a été amenée à se positionner publiquement à huit reprises en défense de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Bien plus, elle a été amenée à solliciter un entretien avec le Président de la République afin de lui faire part de la vive émotion suscitée, dans la magistrature et bien au-delà, par la mise en cause outrancière de l'institution judiciaire à l'occasion d'une manifestation de policiers organisée devant l'Assemblée nationale et par l'écho politique donné à cette manifestation. Peu de voix s'étaient élevées pour dénoncer les propos tenus, qui marquaient le franchissement d'un nouveau seuil dans le dénigrement sans nuance et la mise en cause de la justice. De cette rencontre sont nés les états généraux de la justice.

Cette accélération peut s'expliquer en partie par une crise vécue par l'ensemble des institutions et n'épargnant pas l'autorité judiciaire. Pour autant, il semble à la mandature actuelle qu'elle traduit également une évolution progressive dans l'appropriation par le Conseil de son rôle constitutionnel.

Le renforcement de la communication grâce au recrutement d'un secrétaire général adjoint chargé de cette thématique, la structuration des relations avec les journalistes, la montée en puissance des conférences de presse, l'organisation de tables rondes retransmises sur YouTube à l'occasion des réflexions sur la responsabilité des magistrats, la médiatisation croissante de l'activité du Conseil y compris dans ses activités de nomination et de discipline... participent toutes de cette même dynamique qui place aujourd'hui le Conseil au cœur de la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Ainsi qu'elle l'a indiqué dans son avis au Président de la République du 24 septembre 2021 et rappelé à l'occasion de sa contribution aux états généraux de la justice, la mandature actuelle du Conseil considère que le modèle actuel atteint des limites qui doivent être dépassées par un élargissement des compétences du CSM : d'une part, tout magistrat devrait pouvoir le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, d'autre part, le Conseil devrait jouir de la faculté de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte constatée. Ces mesures devraient s'accompagner d'une évolution de la communication judiciaire institutionnelle afin de mieux prévenir, en amont, les risques d'atteintes ; cette communication doit davantage correspondre aux réalités de l'époque et s'inscrire dans le paysage médiatique tel qu'il existe.

# LES MISSIONS CONSTITUTIONNELLES DU CONSEIL

«La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de Premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.»

Article 65 de la Constitution



# LES NOMINATIONS DES MAGISTRATS

## LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL

Dès 2019, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a souhaité limiter le nombre de ses transparences relatives aux propositions de nomination de Premiers présidents de cour d'appel, de présidents de tribunal judiciaire et des postes au siège de la Cour de cassation. La réforme poursuivait plusieurs objectifs : en finir avec les vacances de postes, améliorer la lisibilité de la politique de nomination pour le corps, rompre avec les nominations «au fil de l'eau» incompatibles avec une véritable gestion des ressources humaines et optimiser le nombre de candidats pour chaque poste.

Deux appels à candidatures sont désormais diffusés aux mois de juillet et de décembre dans la perspective d'installations dans les nouvelles fonctions, respectivement en janvier et septembre. Les magistrats intéressés peuvent ainsi mieux concilier leurs vies professionnelle et personnelle. Les candidats sont invités à formaliser les *desiderata* les plus larges possibles dès lors que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège procède aux nominations en chaîne. Par un même mouvement, elle pourvoit l'ensemble des postes de Premiers présidents et de présidents amenés à devenir vacants à raison, par exemple, de la décharge du titulaire ou de son départ à la retraite ainsi que ceux qu'elle découvre à cette occasion.

La réduction du nombre d'appels à candidatures n'est pas encore parfaitement connue des magistrats. Ainsi, certains ont été étonnés que leurs *de-*

*siderata* ne soient pas pris en considération dans le cadre des transparences printemps-été 2022. Ils ne pouvaient pourtant l'être, ayant été régularisés après l'expiration du délai de l'appel à candidatures du 13 décembre 2021 qui conditionnait leur recevabilité. La pratique actuelle qui peut paraître contraignante a néanmoins permis à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège de rationaliser sa méthode de travail et de mener quasiment<sup>1</sup> à son terme en 2022 un mouvement d'ampleur dans des délais resserrés.

Cette méthode a eu pour principal effet de réduire presque totalement la vacance de postes des Premiers présidents et des présidents.

Le Conseil a également veillé à mieux articuler son calendrier avec celui de la direction des services judiciaires afin, d'une part, de pourvoir au remplacement des présidents appelés à d'autres fonctions en dehors de la filière, d'autre part, de faciliter celui des magistrats proposés au siège de la Cour de cassation. Le Conseil anticipe en effet mieux leur recrutement, de sorte que leurs successeurs puissent arriver en juridiction concomitamment à leur départ.

Qu'il s'agisse de proposer la nomination d'un Premier président, d'un président ou d'un magistrat au siège de la Cour de cassation, le processus de sélection comprend trois étapes. La «première lecture» vise à écarter des listes de candidats les dossiers des magistrats qui ne peuvent être utilement retenus, faute de remplir les conditions statutaires ou les critères doctrinaux<sup>2</sup>. Deux rap-

<sup>1</sup>. Le poste de président du tribunal judiciaire de Saint-Quentin est demeuré vacant au 1<sup>er</sup> septembre 2022 ainsi que celui de Premier président de la cour d'appel de Rennes, libéré le 1<sup>er</sup> septembre 2022, soit trop tardivement pour pouvoir être pourvu.

<sup>2</sup>. Voir *infra* pour un rappel de ces règles.

---

porteurs – une personnalité qualifiée et un magistrat – étudient ensuite les éléments contenus dans le dossier administratif des candidats restant en lice. Une attention toute particulière est accordée aux évaluations professionnelles des intéressés, aux actions de formation qu'ils ont suivies, ainsi qu'à leurs activités accessoires. Aussi, il importe que les évaluations des chefs de cour reflètent le plus rigoureusement possible la réalité des compétences des magistrats et que ceux-ci s'assurent de la complétude de leur dossier.

Au cours de la « seconde lecture », la formation apprécie l'adéquation du profil du candidat à la fonction briguée à partir des données présentées oralement par les rapporteurs et choisit ceux qu'elle souhaite entendre. Le secrétariat général du Conseil prend alors leur attaché pour leur adresser leur convocation et leur préciser le cadre de l'audition. Préalablement à celle-ci, les candidats sont invités à produire une note écrite de deux pages pour les postes de président, d'auditeur, de conseiller référendaire et de conseiller à la Cour de cassation, de cinq pages pour ceux de Premier président de cour d'appel, et de président de chambre à la Cour de cassation ainsi que de dix pages pour le poste de Premier président de la Cour de cassation. Par cette note, il est attendu qu'ils exposent leur conception de la fonction à laquelle ils aspirent à la lumière des éléments de leur parcours professionnel et qu'ils se projettent dans l'exercice de cette fonction.

L'audition, d'une durée de 25 à 40 minutes<sup>3</sup>, est conçue comme un entretien professionnel. Après avoir présenté sa candidature pendant dix minutes, le candidat est interrogé par les membres pour s'assurer de sa capacité à remplir les fonctions envisagées mais aussi sélectionner le meilleur.

Pour les postes de premier président et de président, elle porte sur l'ensemble des *desiderata* du candidat dans la mesure où la formation ne

construit plus ses mouvements poste par poste et qu'elle veille à ne pas entendre les magistrats plus d'une fois<sup>4</sup> au cours de l'élaboration d'une même transparence. Certains candidats demeurent parfois surpris de cette façon de procéder. À l'usage, elle a pu révéler des différences pendant les auditions entre les candidats qui avaient parfaitement identifié le poste pour lequel ils étaient auditionnés, à raison notamment du nombre limité de leurs choix de mobilité, et les autres. Tout en maintenant le principe d'une audition sur l'ensemble des *desiderata*, la formation siège a pu décider d'indiquer aux candidats le poste sur lequel ils sont entendus en raison des spécificités de ce dernier. Ainsi, les candidats sont avisés en amont de leur audition lorsqu'il s'agit d'un poste de chef de juridiction en outre-mer.

À l'issue des auditions, la formation délibère. Pour les postes au siège de la Cour de cassation, la circulaire de transparence est généralement diffusée sans délai. Pour ceux de Premier président et président, elle ne l'est que lorsque tout ou partie de la chaîne de nomination est terminée, étant observé que certains postes devenus vacants rendent nécessaire une diffusion anticipée de la transparence, sans attendre d'avoir délibéré sur l'ensemble des postes.

La diffusion de ces circulaires ouvre un délai d'observations au terme duquel la formation émet sa proposition définitive après l'examen des éventuelles contestations reçues. Celle-ci fait l'objet d'une restitution à la direction des services judiciaires et d'une diffusion à l'ensemble des magistrats sous la forme d'un avis de séance.

Après la diffusion de cet avis, un retour est fait aux candidats entendus et non retenus par l'un des deux rapporteurs, voire par les deux, lequel a vocation à les aider à orienter leurs choix professionnels.

---

3. 25 minutes : conseiller, conseiller référendaire, auditeur et conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation/45 minutes : Premier président (sauf pour les postes de Premier président de la Cour de cassation [2 h] et de la cour d'appel de Paris [1 h]), président et président de chambre à la Cour de cassation.

4. La pratique peut différer lorsque le candidat sollicite des postes de Premier président et de président.

## La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 34 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :

<b>1</b>	Premier président
<b>3</b>	présidents de chambre dont une femme, soit 33 %
<b>19</b>	conseillers dont 10 femmes, soit 53 %
<b>8</b>	conseillers référendaires dont 6 femmes, soit 75 %
<b>1</b>	secrétaire général de la première présidence
<b>2</b>	auditeurs (2 femmes, soit 100 %)

Au cours de son mandat, la formation a proposé la nomination de deux premiers présidents, de cinq présidents de chambre, de 76 conseillers, de 46 conseillers référendaires, de 6 auditeurs du premier grade (dont deux élévarions sur place), de cinq auditeurs du second grade et de deux secrétaires généraux. Le renouvellement des membres de la Cour s'est ainsi confirmé dans des proportions im-

portantes qui ne sont pas neutres sur son fonctionnement.

L'aptitude au travail en collégialité, les connaissances juridiques et le sens de l'application du droit, les qualités rédactionnelles font partie des items des évaluations que la formation prend particulièrement en considération pour sélectionner les candidats à ces fonctions. L'avis circonstancié de l'évaluateur sur ces qualités est précieux.

Lors des auditions, plusieurs candidats ont souligné qu'ils avaient suivi un stage d'immersion à la Cour de cassation. La formation a relevé que ce stage suscitait fort logiquement beaucoup d'envie sans toutefois qualifier nécessairement les intéressés. Certaines auditions restent décevantes par rapport au parcours des candidats dont elles ne sont pas toujours le reflet.

### *Rappel des règles statutaires*

#### *L'accès aux fonctions hors hiérarchie à la Cour de cassation<sup>5</sup>*

Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade.

Les conseillers référendaires ou avocats généraux référendaires, n'ayant pas déjà été nommés à une fonction hors hiérarchie bénéficient d'une priorité statutaire, à raison d'un sur six, pour la nomination aux emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation, dès lors qu'ils peuvent justifier :

- de huit années d'exercice dans les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire;
- de trois années de services effectifs accomplies soit en service détaché, soit dans la ou les juridictions auxquelles ils ont été nommés après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire.

5. Articles 28-1 et 39 de l'ordonnance n° 58-1270.

La formation s'interroge sur la pertinence du maintien de la priorité statutaire dès lors que les anciens référendaires représentent plus du tiers des nominations aux fonctions de conseillers.

*L'accès aux fonctions de conseillers référendaires et d'avocats généraux référendaires à la Cour de cassation<sup>6</sup>*

Nul ne peut être nommé conseiller référendaire ou avocat général référendaire à la Cour de cassation s'il n'a accompli deux années de services effectifs dans les cours d'appel ou les tribunaux de grande instance ou de première instance et s'il n'est âgé de moins de quarante-sept ans.

Au cours de la mandature, un candidat a été proposé pour la réalisation de son avancement au premier grade. Cela s'explique par le fait que les postes de conseillers référendaires sont extrêmement compétitifs. Une telle nomination intervient généralement au profit d'un magistrat ayant eu une première carrière professionnelle pour tenir compte de la condition d'âge.

*Rappel des critères de gestion*

Ces critères sont de trois ordres.

La formation est attachée à la diversification des profils des candidats proposés. C'est une véritable source de richesse pour la Cour de cassation.

Attachée à un équilibre des carrières entre les jurisdictions du fond et de cassation, une attention particulière est portée à l'âge des candidats. Ainsi, la nomination en qualité de conseiller référendaire d'un magistrat âgé de 35 ans ne paraît envisageable qu'à titre vraiment exceptionnel. Pour les conseillers, la formation a fixé une fourchette comprise entre 54 et 63 ans. Par ce principe, elle cherche à éviter que des magistrats restent trop longtemps à la Cour de cassation ou y arrivent sans avoir le temps suffisant pour s'investir pleinement dans leurs nouvelles fonctions. Elle admet pourtant que la nomination de conseillers plus jeunes pourrait être intéressante au regard de la spécificité de la fonction, des compétences à développer. Une telle évolution supposerait toutefois que les intéressés retournent, un moment, dans une cour d'appel comme Premier président ou Premier président de chambre. Elle contribuerait certainement à renforcer le dialogue des juges et, *in fine*, la qualité de la justice.

## FOCUS

### Avancement sur place d'auditeurs à la Cour de cassation

La formation siège a eu à connaître de la demande d'avancement sur place d'auditrices du second grade inscrites au tableau d'avancement par la commission d'avancement, bien qu'elles ne justifient pas de cinq années de services effectifs en position d'activité ou de détachement depuis leur installation dans leurs premières fonctions judiciaires<sup>1</sup>. Par circulaire de transparence du 12 mai 2022, elle a accueilli favorablement ces demandes après avoir vérifié que ces postes souffraient d'un déficit de candidatures. L'avancement sur place constitue un moyen de fidéliser les auditeurs au SDER et les met dans une situation comparable à celle des substituts à l'administration centrale du ministère de la justice, qui bénéficient d'une élévation au premier grade automatique sur place.

1. Voir *infra* pour davantage d'explications.

6. Article 9 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour application de l'ordonnance statutaire, modifié par le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016.

Le même souci d'équilibre conduit la formation à considérer que les conseillers référendaires nommés ensuite dans une cour d'appel ou un tribunal judiciaire devaient y rester pendant une durée significative avant de retourner à la Cour de cassation. Elle souhaite que ces juridictions bénéficient réellement des compétences qu'ils y ont acquises. La présente mandature ne s'est pas expressément prononcée sur cette durée<sup>7</sup> qu'elle conjugue avec les exigences fixées en termes d'âge. Un « droit au retour » n'a jamais été reconnu aux conseillers référendaires même si, dans les faits, celui-ci est fréquent à plus ou moins brève échéance.

Enfin, il peut être mentionné qu'une expérience en cour d'appel constitue un avantage pour les candidats aux fonctions de conseiller à la Cour de cassation, sans toutefois être exigée.

#### **La nomination des Premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal judiciaire**

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de :

### **COURS ET TRIBUNAUX**

**9**

Premiers présidents de cour d'appel  
(dont 6 femmes, soit 67 %)

**31**

présidents de tribunaux judiciaires  
(dont 15 femmes, soit 48 %)

#### **Les Premiers présidents**

Depuis février 2019 jusqu'à la date de rédaction de ce rapport, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 30 Premiers présidents sur 36 cours d'appel. La nomination des Premiers présidents des cours d'appel de Rennes et de Grenoble est prévue à l'automne 2022, postérieurement à la date de rédaction du présent rapport.

#### **Les présidents**

Depuis février 2019 jusqu'à la date de rédaction de ce rapport, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de 148 présidents sur 164 tribunaux judiciaires.

---

<sup>7.</sup> Le rapport d'activité 2016 fait état, p. 52, d'une durée de trois à cinq ans, selon que, dans la juridiction, le magistrat exerce des fonctions hors hiérarchie ou du premier grade.

---

## FOCUS

### **Le manque d'attractivité des fonctions de chef de juridiction**

En 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège avait créé un groupe de travail destiné à approfondir les constats établis par la précédente mandature en matière d'attractivité des fonctions de chef de juridiction. À la fin de l'année 2022 et malgré des avancées certaines (comme l'extension du Bbis à tous les chefs des juridictions du groupe 4 ou encore l'expérimentation de l'accompagnement dans la prise de fonctions), le Conseil ne peut que constater la persistance de ce manque d'attractivité. Les facteurs personnels (manque d'envie d'exercer ces fonctions, situation familiale ou contraintes géographiques) constituent toujours les principaux freins. Les leviers susceptibles d'inverser la tendance se situent à tous les stades de la carrière d'un chef de juridiction : avant sa nomination, pendant l'exercice de ses fonctions, et après : image et la représentation des fonctions, détection des potentiels, formation, statut, moyens, finances et perspectives de carrière.

Pour plus de précisions, le Conseil renvoie à la lecture de son rapport publié en janvier 2021 qui contenait 43 recommandations à l'attention du Conseil supérieur de la magistrature, de la direction des services judiciaires, de l'École nationale de la magistrature, des Premiers présidents de cours d'appel et des présidents de tribunal judiciaire.

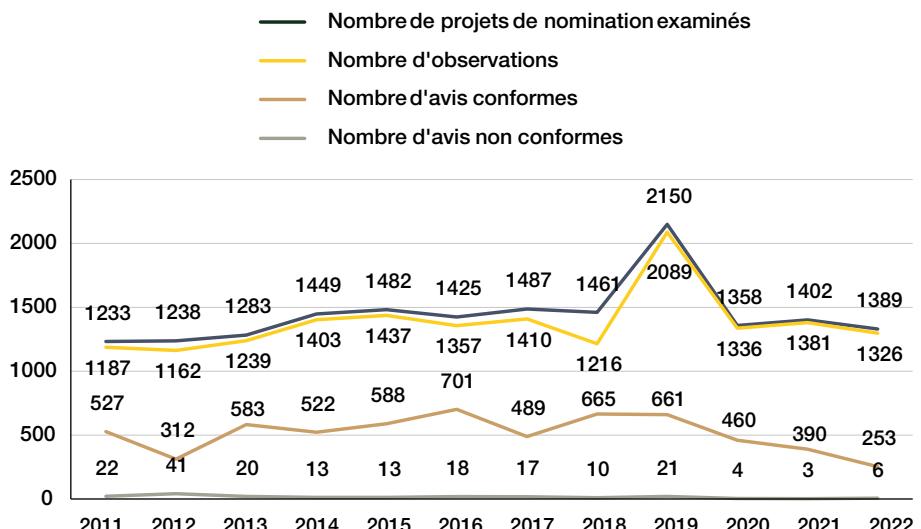
## LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCEAUX

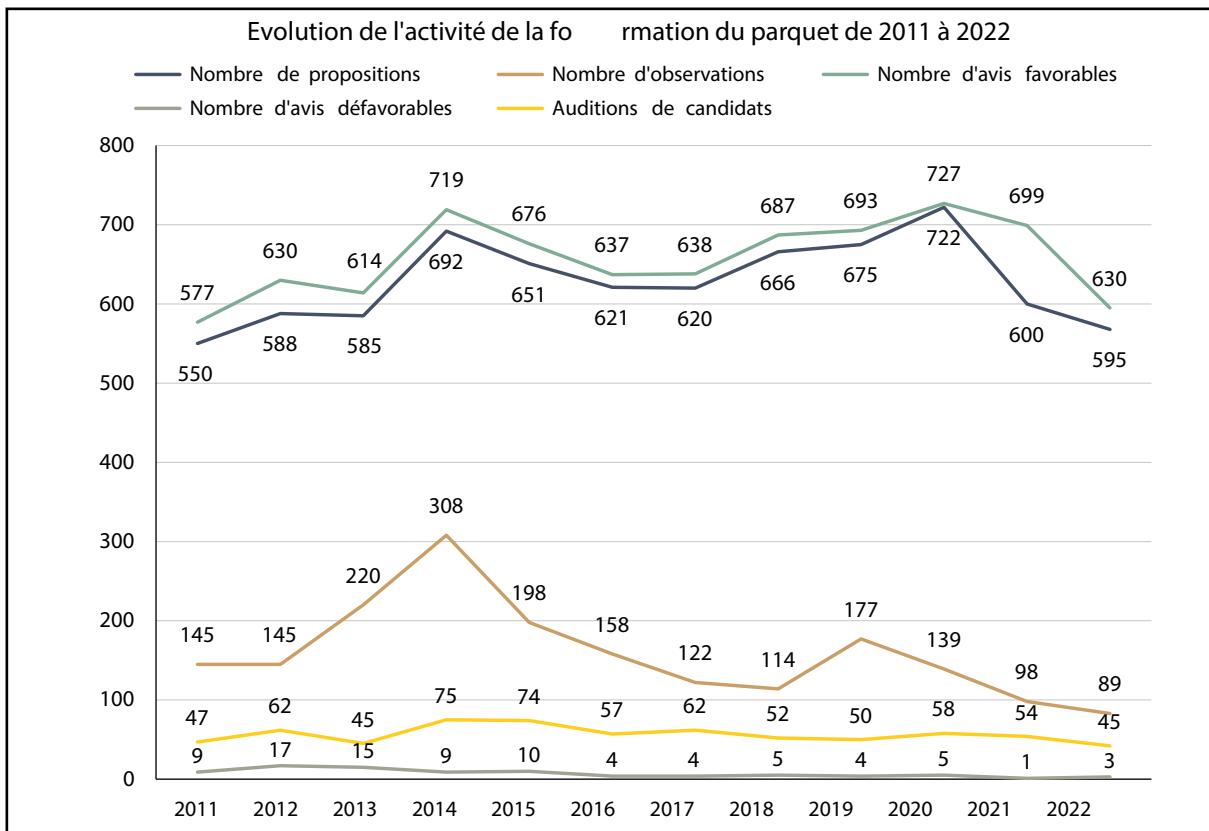
### L'activité du Conseil en 2022

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, le Conseil a rendu 2162 avis sur des propositions de nomination du garde des sceaux, dont 1532 ont été examinées par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (dont 143 relatives aux magistrats exerçant à titre temporaire) et 630 par celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ces chiffres s'inscrivent dans la moyenne des années précédentes.

Le nombre d'observations des magistrats n'a cessé de décroître durant la mandature. Pourtant, elles apportent au Conseil un éclairage complémentaire et précieux sur un mouvement, ce qui lui permet de donner son avis en étant pleinement informé. Elles lui procurent surtout la possibilité de se saisir de la situation d'un magistrat et de le soutenir afin qu'il atteigne plus facilement son objectif professionnel. Le Conseil peut en effet estimer que la situation de l'observant mérite d'être signalee à la direction des services judiciaires dans le cadre d'une recommandation, d'un signalement ou d'une situation digne d'intérêt.

### Evolution de l'activité de la formation du siège de 2011 à 2022





Par une recommandation, le Conseil signale une situation qui lui paraît digne d'être prise en considération lors d'une prochaine transparence. Le signalement se rattache à la situation personnelle ou familiale d'un magistrat qui semble justifier une mutation (problèmes de santé ou nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant par exemple). La situation digne d'intérêt permet d'appeler l'attention de la direction des services judiciaires sur la situation professionnelle d'un magistrat sans considérer qu'elle justifie une recommandation formelle.

Les magistrats faisant l'objet d'une recommandation, d'un signalement ou dont la situation est considérée comme digne d'intérêt en sont informés.

À échéances régulières, le Conseil se renseigne sur les suites qui leur sont données par la direction des services judiciaires. Le Conseil constate que les magistrats qui font l'objet d'une recommandation sont, sauf rares exceptions, proposés en transparence par le garde des sceaux dans l'année qui suit. Le Conseil n'hésite pas à solliciter des explications auprès de la direction des services judiciaires lorsque cela n'est pas le cas.

Synthèse du nombre d'observations		
	Parquet	Siège
<b>2022</b>	89	253
<b>2021</b>	121	390
<b>2020</b>	139	460
<b>2019</b>	177	661

Le Conseil s'est efforcé de réduire ses délais d'examen des propositions de nomination. En moyenne, les restitutions ont été effectuées dans les 24 jours suivant la communication des propositions, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (contre 16 en 2021 et 36 en 2020), et 23 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet (contre 19 en 2021 et 31 en 2020). Ces durées incluent le temps accordé aux magistrats pour formuler des observations, qui est fixé par la Chancellerie et pendant lequel le Conseil ne peut débuter ses travaux.

La principale cause de retard dans l'examen des dossiers demeure l'absence d'évaluation professionnelle actualisée de magistrats proposés ou observants. Pour éviter que cette situation ne nuise aux magistrats, le pôle nominations du Conseil effectue désormais des relances auprès de la direction des services judiciaires en amont de l'examen en séance des transparences, et ce afin d'éviter autant que possible d'avoir à surseoir à statuer.

Le tableau ci-après dresse le bilan des demandes d'évaluations professionnelles et des sursis prononcés, en limitant l'examen aux seules circulaires de transparence :

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 1160 avis conformes et 6 avis non conformes. Elle a formulé 1 recommandation, 3 signalements et signalé 11 situations comme dignes d'intérêt.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis 501 avis favorables et 2 avis défavorables. Elle a formulé 3 recommandations et signalé 2 situations comme dignes d'intérêt.

Cette formation a procédé à l'audition de 48 magistrats, 45 candidats et 3 observants.

Les méthodes de travail des formations compétentes à l'égard des magistrats du parquet et du siège sont identiques sur les propositions de nomination du garde des sceaux.

Ainsi, dès la diffusion d'une circulaire de transparence, les mouvements sont répartis entre les membres<sup>8</sup> de chacune des formations afin qu'ils étudient le dossier individuel du magistrat concerné et celui des éventuels observants. En complément de la note adressée par ses services, le directeur des services judiciaires présente devant chacune des formations la circulaire afin, principalement, d'expliciter les propositions déro-

Parquet			Siège			
	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés	Nombre de mouvements examinés	Demandes d'évaluations	Sursis prononcés
<b>2022</b>	526	82	20	1212	185	24
<b>2021</b>	488	94	5	1051	187	14
<b>2020</b>	521	–	4	986	–	6
<b>2019</b>	499	–	10	1790	–	22

<sup>8</sup>. Au parquet : deux membres sont désignés pour les postes de procureur général, premier avocat général et avocat général à la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire à la Cour de cassation, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, procureur de la République près les parquets nationaux financier et antiterroriste.

---

gatoires au regard notamment des situations personnelles qui peuvent justifier une dérogation aux critères habituels ou de la nécessité d'un profil particulier pour un poste déterminé. Ce dialogue se poursuit par les précisions que le Conseil sollicite auprès de la direction des services judiciaires en cours d'examen des mouvements sur le rapport des membres fait à l'ensemble de la formation afin de lui permettre d'adopter ensuite un avis<sup>9</sup>.

Certains avis sont précédés de l'audition<sup>10</sup> du candidat et éventuellement de celle d'observant(s). La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a également pu décider, dans quelques rares situations, d'auditionner des candidats non proposés sans qu'ils aient la qualité d'observants. En effet, si le profil du magistrat proposé ne correspond que partiellement au profil attendu, la formation ne s'interdit pas d'étudier les dossiers des autres magistrats s'étant portés candidats sur le poste même s'ils n'ont pas la qualité d'observants. Les mouvements de départ et de retour vers les juridictions situées outre-mer sont examinés en priorité, ainsi que ceux dits « étoilés » qui donnent lieu à une installation anticipée.

Chacune des formations restitue ses avis à la direction des services judiciaires qui en assure ensuite la diffusion à l'ensemble des magistrats. Le Conseil a pu s'interroger sur les délais de diffusion de ses avis. La prochaine mandature pourrait réfléchir à la possibilité de les publier directement. Cette solution participerait certainement d'une meilleure lisibilité de son rôle et de son activité et favoriserait une diffusion plus rapide.

Le calendrier des nominations reste un sujet délicat. Le Conseil se doit de rappeler que la diffusion tardive des circulaires de transparence des

procureurs généraux et des procureurs n'est pas sans poser de difficultés pour le fonctionnement des juridictions, l'organisation personnelle et familiale des magistrats mais également pour celle de son propre travail.

### **Les critères d'examen des transparences**

Le contrôle du Conseil porte, d'une part, sur le respect des exigences de l'ordonnance<sup>11</sup> statutaire, d'autre part, sur les critères non statutaires destinés à assurer tant un équilibre dans la gestion des ressources humaines de la magistrature qu'à prendre en considération les principes éthiques et déontologiques qui doivent guider tout mouvement.

### **Les règles statutaires**

Sans prétendre à l'exhaustivité, il peut être rappelé que :

- L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement. Nul ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept années;
- Aucun magistrat ne peut être placé en position de détachement s'il n'a accompli quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature;
- Les substituts à l'administration centrale du ministère de la justice du second grade sont nommés parmi les magistrats justifiant à la date de leur nomination d'au moins trois années de services effectifs dans les tribunaux ou au service de documentation et d'études de la Cour de cassation;
- Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade à l'exception des

---

**9.** La formation compétente à l'égard des magistrats du siège rend un avis conforme, non conforme ou un sursis à statuer tandis que celle compétente à l'égard des magistrats du parquet rend un avis favorable, défavorable ou un sursis à statuer.

**10.** Au parquet : procureur général, procureur de la République, premier avocat général, avocat général et avocat général référendaire à la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire à la Cour de cassation, inspecteur général de la justice, premier avocat général près une cour d'appel, procureur de la République adjoint près les parquets nationaux financier et antiterroriste.

Au siège : premier président de chambre à la cour d'appel, premiers vice-présidents au tribunal judiciaire de Paris (postes profiliés), premier vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Nanterre chargé de la direction du pôle « cold cases ».

**11.** Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à la Cour de cassation. Les magistrats nommés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010 devront par ailleurs avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4 ;

- Nul ne peut être nommé magistrat dans le ressort d'un tribunal où il aura exercé depuis moins de cinq ans les professions d'avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé près les tribunaux de commerce.

Le passage du second au premier grade n'est en revanche plus conditionné par une exigence de mobilité statutaire.

Au regard de leur nature, ces règles ne souffrent d'aucune exception. Deux d'entre elles ont suscité des débats qui appellent les précisions suivantes :

#### *L'inscription au tableau d'avancement*

Le sujet intéresse les magistrats qui ont eu une première carrière professionnelle. La commission d'avancement a en effet modifié son interprétation des textes pour le calcul de leur reprise d'ancienneté à la différence de la direction des services judiciaires qui continue, en conséquence, de proposer la nomination au premier grade d'un magistrat, bien qu'inscrit au tableau d'avancement, lorsqu'il justifie d'une ancienneté de 7 ans dont 5 ans de services effectifs au sens du décret du 7 janvier 1993. Elle accepte toutefois de les proposer si cette condition peut être réunie à la date d'installation de l'intéressé. Sans prendre parti dans ce débat qui devrait être tranché par le Conseil d'État<sup>12</sup>, le Conseil a validé les propositions de nomination qui lui ont été soumises.

#### *Les incompatibilités à raison d'anciennes fonctions judiciaires*

L'incompatibilité statutaire s'applique au ressort du tribunal judiciaire où le magistrat était précédemment inscrit en qualité d'avocat. À la suite de la généralisation des cas de multipostulation, l'inscription formelle à un barreau n'est plus nécessairement prise en considération. Le contrôle

porte davantage sur l'exercice effectif de la profession au sein d'un ressort. L'ancien avocat est ainsi invité à produire une attestation sur l'honneur relative à l'absence totale d'exercice au cours des cinq dernières années au sein de la juridiction où il souhaite être nommé lorsque la multipostulation lui y était ouverte.

#### *Les règles non statutaires*

Contrairement aux règles statutaires, ces principes peuvent connaître des exceptions à raison notamment de la situation du magistrat (familiale ou de santé), des nécessités du service ou en l'absence d'autres candidatures utiles. Ces exceptions font l'objet d'un échange avec la direction des services judiciaires pour maintenir une gestion des ressources humaines cohérente.

Là aussi, il n'est pas question de prétendre à l'exhaustivité mais de rappeler les principaux critères qui ont pu connaître des évolutions ou susciter des débats au cours de la mandature.

#### *La durée d'affectation minimale dans les fonctions*

Le Conseil veille à assurer un juste équilibre entre la nécessaire mobilité des magistrats et le risque de «nomadisme judiciaire», néfaste au fonctionnement des juridictions et à la qualité du service rendu aux justiciables.

À cet égard, il convient de rappeler que la règle dite «des deux ans» entre deux mutations a été portée à trois ans, durée<sup>13</sup> plus adaptée à l'exercice des fonctions judiciaires et à la stabilité nécessaire au bon fonctionnement des juridictions. Cette règle était déjà appliquée aux sortants d'école, aux premiers postes hors hiérarchie, aux chefs de cour et de juridiction. Il s'est donc agi de la généraliser à l'ensemble des magistrats installés dans un nouveau poste à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Des exceptions demeurent toutefois admises en raison notamment de situations personnelles, familiales ou médicales.

<sup>12</sup>. Saisi d'un recours contentieux, le Conseil d'État n'a pas encore rendu sa décision au moment où ce rapport est rédigé.

<sup>13</sup>. Elle s'apprécie à compter de la date d'installation dans les fonctions et non à compter du décret de nomination.

---

Dans le cas très spécifique où le poste hors hiérarchie est le support à des fonctions de conseiller en cabinet ministériel, le Conseil a estimé que la règle dite « des trois ans » pouvait être écartée sous réserve de l’adéquation du profil au poste brigué. La qualité du dossier, l’éventuelle prestation orale de l’intéressé, la durée de son passage en cabinet et d’éventuelles circonstances particulières sont à prendre en considération.

Toutefois, la règle dite « des trois ans » ne doit pas conduire à retarder le passage au premier grade et il peut par conséquent y être dérogé à l’issue de deux années de service.

Certaines fonctions spécialisées<sup>14</sup> nécessitent une implication à long terme qui pourrait justifier d’allonger la règle à 4 ans. La réflexion du Conseil sur ce point n’est toutefois pas aboutie.

#### *La mobilité géographique et fonctionnelle*

La mobilité géographique et fonctionnelle est un élément important, de nature à lutter contre les dangers d’une privatisation des fonctions exercées et d’une trop grande proximité avec les justiciables.

Le Conseil tend à exiger, pour bénéficier d’un avancement, un changement de juridiction, même si des exceptions existent notamment pour le passage du second au premier grade dans les juridictions souffrant d’un manque d’attractivité sur les postes de hiérarchie intermédiaire. La spécificité de certaines juridictions ou de certains contentieux, tout comme la situation personnelle d’un magistrat dont la mobilité serait limitée pour des raisons personnelles, doivent aussi permettre d’envisager de tels avancements. Le Conseil est beaucoup plus réservé pour le passage à la hors-hiérarchie, qui ne trouve d’exception que pour les fonctions profilées.

#### *La situation de l’outre-mer*

Le Conseil ne s’astreint plus à la règle « *outre-mer sur outre-mer ne vaut* » et opère un contrôle *in concreto* des situations des magistrats et des juridictions. S’il demeure des spécificités géographiques et

humaines mais aussi culturelles propres à l’outre-mer, la gestion de certains territoires en métropole peut parfois soulever des questions analogues. La situation des juridictions ultramarines est en outre très variable : les problématiques judiciaires mais aussi et surtout leur attractivité sont fort dissemblables. Cette règle introduisait, par ailleurs, des inégalités de traitement entre les magistrats originaires de métropole et ceux qui sont originaires ou ont en outre-mer des liens familiaux.

#### *Les conditions d’exercice professionnel*

Les conditions d’exercice professionnel dans le poste envisagé sont également prises en considération, notamment pour éviter de mettre en plus grande difficulté un magistrat ayant fait montre d’une certaine fragilité, personnelle ou professionnelle.

La dimension éthique et déontologique revêt par ailleurs une importance toute particulière, la proposition de nomination ne devant pas être susceptible de faire naître un risque déontologique ou de conflit d’intérêts.

Fondée sur l’application de la « théorie de l’apparence » découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, la notion d’impartialité objective suppose de ne pas proposer la nomination d’un magistrat à une fonction pouvant laisser penser au justiciable qu’il existe un risque de partialité résultant d’une confusion des autorités de poursuite et de jugement.

Un délai de cinq ans est, dès lors, à observer entre tout passage du siège au parquet au sein d’une même juridiction, et inversement. S’agissant des magistrats placés, l’ensemble des tribunaux judiciaires du ressort de la cour d’appel est concerné, sauf si l’ancien magistrat placé justifie n’avoir jamais été délégué dans le tribunal judiciaire où il souhaite être nommé.

La même règle dite « des cinq ans » est appliquée aux passages du siège au parquet et inversement entre les juridictions de première instance du ressort d’une cour d’appel donnée ou entre l’une des

---

<sup>14</sup>. Juge d’instruction, juge des enfants, chefs de cour et de juridiction par exemple.

juridictions de première instance et la cour d'appel de rattachement.

Ces passages donnent lieu à une appréciation *in concreto* qui tient compte des fonctions exercées et envisagées. L'évolution d'un contentieux exclusivement civil à un contentieux pénal (ou inversement) est ainsi accueillie favorablement. En matière pénale, il est aussi possible de passer d'un contentieux très spécialisé à un autre contentieux spécialisé. La diffusion de fiches de poste constitue un outil précieux pour se livrer à cette analyse et s'assurer de l'absence de risques d'atteinte au principe d'impartialité.

En pratique, ce mode opératoire aboutit à une casuistique pas toujours lisible qui peut, parfois, se confondre avec l'opportunisme de l'instant. Aussi, le Conseil a été amené à affirmer davantage son contrôle sur ce point en 2022. La prochaine mandature gagnerait à élaborer une doctrine commune avec la direction des services judiciaires qui permettrait de fournir aux magistrats des règles de gestion claires et concertées.

D'une manière plus générale, il serait intéressant de disposer d'une étude annuelle tant quantitative que qualitative sur les mouvements, qui pourrait être réalisée conjointement par la direction des services judiciaires et le Conseil afin d'esquisser les tendances et d'apprécier les évolutions en termes de mobilité géographique et fonctionnelle. Cette étude pourrait nourrir le dialogue entre les deux instances sur les critères de propositions. La réflexion reste trop conditionnée aux situations individuelles des mouvements examinés.

### Les avis non conformes et défavorables rendus en 2022

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, les formations du Conseil ont rendu 15 avis non conformes et 2 avis défavorables qui ont, tous, fait l'objet de motivations communiquées à l'autorité de proposition et au magistrat concerné. Lorsqu'il envisage de rendre un avis non conforme ou défavorable, le Conseil en informe la direction des services judiciaires qui a la possibilité de demander que le mouvement concerné soit retiré de l'ordre du jour.

Certains de ces avis sont justifiés par les qualités intrinsèques du dossier du magistrat proposé. Ainsi, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a considéré que «les fragilités» du dossier d'un auditeur de justice «ne paraissaient pas adaptées aux difficultés du poste envisagé». Celle compétente à l'égard des magistrats du parquet a estimé que le parcours professionnel d'un candidat ne le prédisposait pas à l'exercice des fonctions d'avocat général référendaire, ce d'autant qu'il ne semblait pas véritablement projeté dans l'exercice de ces fonctions au cours de son audition.

Si le Conseil et la direction des services judiciaires se sont accordés sur une liste de postes profilés<sup>15</sup>, le Conseil demeure vigilant lorsque la proposition de nomination sur un tel poste s'accompagne d'un accès à la hors-hiérarchie. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a écarté la proposition de nomination d'un président de chambre d'assises, la nature du poste profilé ne justifiant pas une dérogation à la règle de non-avancement sur place à la hors-hiérarchie.

S'agissant de l'accès à la hors-hiérarchie, si le Conseil n'a pas fixé l'ancienneté en deçà de la

<sup>15</sup>. Pour le siège, les postes de Premier président de chambre dans les cours d'appel, Premier vice-président hors hiérarchie, président de chambre dans l'ensemble des cours d'appel pour le contentieux social et de sécurité sociale, président de chambre à la cour d'appel de Paris en matière économique et financière (civil) et en matière de criminalité organisée et terrorisme, vice-président à l'instruction au tribunal judiciaire de Paris en matière de terrorisme, de crimes contre l'humanité, en matière financière pour les magistrats habilités PNF, ceux en matière de santé publique aux tribunaux judiciaires de Paris et de Marseille, président de chambre spécialisés assises auxquels peuvent s'ajouter les postes de conseillers-présidents d'assises dans les cours d'appel, en l'absence de candidats utiles au sein de la cour.

Pour le parquet, les postes de premier avocat général et avocat général, premier vice-procureur et vice-procureur, substitut en matière d'antiterrorisme (PNAT), de juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), de santé publique. Sont aussi concernés la matière économique et financière, les juridictions littorales et le parquet civil de Nantes.

---

quelle un tel accès serait exclu, il s'attache à ce que l'ancienneté au premier grade soit suffisante surtout lorsque le magistrat concerné est un président de tribunal judiciaire qui a été en difficulté dans l'exercice de ses fonctions. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège veille à ne pas renommer les présidents qui ont rencontré des difficultés objectivées et, par souci de cohérence, n'entend pas qu'ils puissent bénéficier d'une promotion immédiate à la faveur de leur nomination dans d'autres fonctions.

Avant que la proposition ne donne lieu à un retrait de l'ordre du jour, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a eu à connaître de l'application de la règle statutaire, qui impose d'avoir exercé deux fonctions au premier grade dans deux juridictions différentes pour être nommé à un emploi hors hiérarchie. Le magistrat concerné avait été élevé au premier grade au parquet de Paris puis nommé au sein de l'un des deux parquets spécialisés à compétence nationale (PNAT et PNF) où il était proposé à la hors-hiéarchie. Or, l'article L. 217-1 du code de l'organisation judiciaire prévoit que ces deux parquets spécialisés, bien qu'ayant une compétence nationale, font partie du tribunal judiciaire de Paris. Faute d'une modification de la rédaction de l'article 39 de l'ordonnance statutaire au moment de la création, il ne pouvait donc être considéré que ce magistrat justifiait de deux fonctions au premier grade dans deux juridictions différentes.

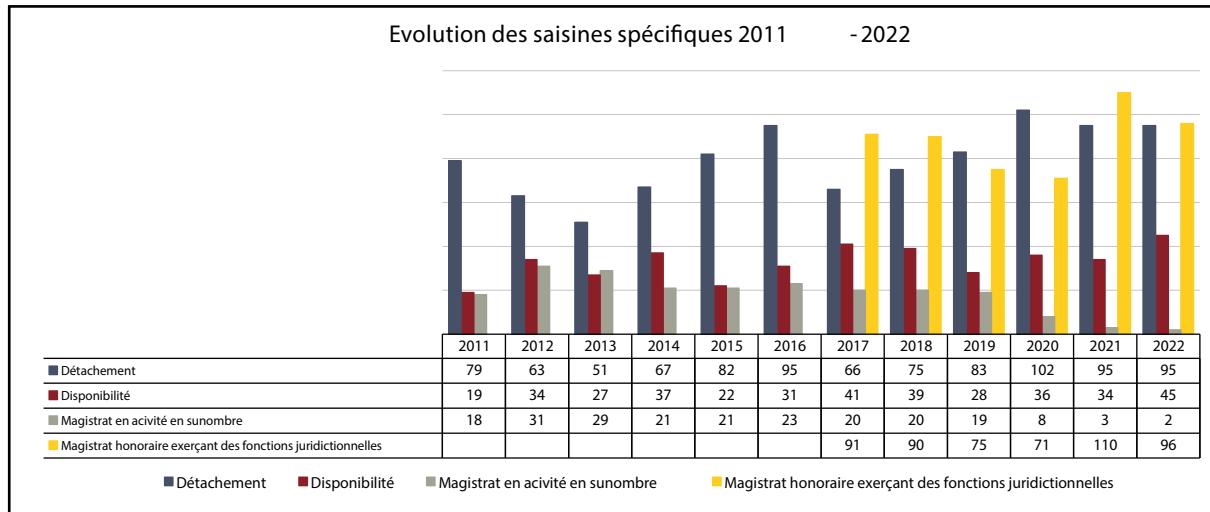
Par ailleurs, le Conseil a estimé qu'il ne pouvait être dérogé à la règle dite « des trois ans » au re-

gard de la situation personnelle d'un magistrat qui ne paraissait pas « compatible avec les exigences du poste cible ».

La prévention du risque de conflit d'intérêts a également donné lieu à des avis. D'une part, une proposition de nomination dans les fonctions de vice-président placé a été invalidée au motif que le magistrat avait exercé au parquet dans l'un des tribunaux judiciaires du ressort de la cour d'appel depuis moins de cinq ans. D'autre part, la proposition de nomination d'une auditrice de justice, ancienne avocate au barreau de la juridiction où elle devait prendre ses fonctions de substitut du procureur de la République, a été écartée.

Enfin, doit être mentionnée la situation d'un vice-président placé proposé vice-président pour faire fonction de secrétaire général. Le Conseil s'est opposé à cette proposition, le magistrat n'ayant exercé que sur une période d'une année ses fonctions et devant rejoindre un poste de secrétaire général qui n'existe pas statutairement dans le tribunal judiciaire cible. Le Conseil opère une distinction entre les règles de gestion applicables à la nomination des secrétaires généraux de fait et de droit. Sans méconnaître la forte dimension *intuitu personæ* de ce type de recrutement, il s'interroge sur l'opportunité d'une dérogation aux règles d'ancienneté pour un poste non localisé sur la circulaire de localisation des emplois. Une doctrine partagée et affichée sur cette question, avec la direction des services judiciaires, serait opportune.

## Les saisines spécifiques



## Les auditeurs de justice

En 2022, 292 propositions de nominations d'auditeurs de justice ont été examinées (173 pour le siège et 119 pour le parquet). Une proposition a donné lieu à un avis non conforme, au motif que les fragilités du dossier de ce magistrat ne paraissaient pas adaptées aux difficultés du poste envisagé; une à un avis défavorable. Il s'agissait en l'espèce d'une ancienne avocate ayant exercé, depuis moins de 5 ans, dans le barreau du ressort où sa nomination était envisagée.

Le Conseil a en outre statué sur les propositions de premières nominations à des fonctions judiciaires de 37 lauréats du concours complémentaires (22 au siège et 15 au parquet).

Le contrôle du Conseil demeure, en pratique, limité dès lors qu'il n'est pas juge de l'aptitude de l'auditeur, celle-ci étant appréciée par le jury. Le CSM vérifie tout particulièrement l'absence d'incompatibilité liée à d'anciennes fonctions judiciaires des auditeurs (article 32 de l'ordonnance statutaire). Il veille en outre à l'adéquation du poste proposé au profil de l'auditeur.

Les réserves formulées au cours des stages ont pu conduire le CSM à rendre des avis non conformes ou défavorables spécialement pour des premières nominations dans des juridictions à effectif limité

lorsque le dossier de scolarité laissait apparaître des réserves sur les fonctions à juge unique ou sur des postes de magistrats placés, lorsque les évaluations révélaient des difficultés dans plusieurs fonctions ou des difficultés d'adaptation. Les affectations outre-mer suscitent enfin une vigilance particulière, les conditions d'exercice professionnel y étant plus difficiles qu'en métropole.

### *Les détachements, placements en position de disponibilité et démissions*

#### *Les détachements*

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, le Conseil a rendu 95 avis sur des propositions de détachement, 47 concernant des magistrats du siège et 48 des magistrats du parquet. Pour la période des trois dernières années, les demandes de détachement sont en recul constant (49 en 2020 et 43 en 2021 pour le siège; 53 en 2020 contre 52 en 2021 pour le parquet).

#### *Les disponibilités*

Le Conseil a eu à connaître 45 demandes de placement de magistrats en position de disponibilité. Ces chiffres sont à nouveau en légère augmentation après deux années de stabilité puisqu'en 2021 le Conseil a été saisi de 34 demandes, contre 36 en 2020 et 28 en 2019.

---

48 % de ces propositions sont fondés sur des motifs de convenances personnelles, 53 % sont des disponibilités de droit pour suivi de conjoint ou pour élever un enfant de plus 12 ans.

#### *Les démissions*

Le Conseil ne se prononce plus sur les demandes de démission depuis la fin de l'année 2017. La DSJ en informe le Conseil.

Pour l'année 2022, 6 magistrats ont démissionné (5 au parquet et 1 au siège).

#### *Les magistrats en activité de service*

Le Conseil a examiné 2 dossiers de magistrats maintenus en activité de service. Au cours de la mandature, le nombre de propositions de magistrats maintenus en activité de service n'a cessé de décroître (3 en 2021, contre 8 en 2020 et 19 en 2019) confirmant la tendance de la diminution du nombre de nominations de MAS déjà constaté lors de la précédente mandature.

#### *Les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)*

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, le Conseil a étudié 143 propositions de nominations de magistrats exerçant à titre temporaire.

La formation du siège a rendu des avis conformes sur :

- 5 demandes de mise en disponibilité;

- 14 nominations;
- 19 renouvellement de mandat;
- 22 nominations après stage probatoire.

22 candidats ont été soumis à un stage probatoire de 40 jours, 39 à un stage probatoire de 80 jours et 9 candidats ont été dispensés de stage.

S'agissant plus spécifiquement des magistrats exerçant à titre temporaire, les avis non conformes résultent pour la plupart de l'avis défavorable des chefs de juridiction, des insuffisances constatées au cours du stage probatoire qui peuvent s'être conjuguées à un manque d'investissement, de compétences juridiques peu étayées, de l'absence de démonstration de la capacité du candidat à exercer les fonctions au regard de l'ancienneté de son expérience professionnelle.

#### *Les magistrats honoraires*

Le Conseil a nommé 96 magistrats honoraires (84 au siège et 12 au parquet).

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié l'article 41-25 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 afin d'étendre les compétences des MHFJ. Cette extension de compétence a nécessité un nouvel avis du Conseil et conduit à la nomination de 28 MHFJ au siège des tribunaux judiciaires et non plus seulement en tant qu'assesseurs.

# LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS

---



Les membres du Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats, Cour de cassation, juin 2022

## LE CONSEIL CONSULTATIF CONJOINT DE DÉONTOLOGIE DE LA RELATION MAGISTRATS-AVOCATS

### Genèse et objet du Conseil consultatif conjoint

Les bonnes relations entre avocats et magistrats sont un enjeu clé du fonctionnement de l'institution judiciaire, au service des justiciables. Pourtant, dans un contexte de sous-dotation humaine et budgétaire, certains ont pu faire le constat d'une lente érosion des rapports entre ces deux professions, parfois exacerbée par des incidents fortement médiatisés.

Le 26 juin 2019, refusant tout fatalisme à ce sujet, la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature, les quatre Conférences des chefs de cour et de juridiction, l'Ordre des avocats aux conseils, le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer ainsi que l'Ordre des avocats au barreau de Paris ont signé une charte portant création d'un organe de déontologie croisée de la relation entre avocats et magistrats.

Réuni pour la première fois à la Cour de cassation le 26 mai 2021, le Conseil consultatif conjoint s'est donné un triple objectif :

- émettre des avis consultatifs, sans valeur normative, portant sur des difficultés d'identification, d'interprétation et d'application des questions déontologiques relatives à la relation entre avocats et magistrats, à partir de situations concrètes, non nominatives ;
- formuler des recommandations, élaborer un référentiel de jurisprudence et un guide de bonnes pratiques en matière de déontologie et d'éthique des relations professionnelles entre avocats et magistrats ;
- s'il y a lieu, mettre en évidence les domaines dans lesquels une intervention législative ou réglementaire apparaît souhaitable.

### Mise en place et réflexions des trois groupes de travail

À l'issue de la réunion du 26 mai 2021, les participants se sont accordés sur la mise en place de trois groupes de travail :

- un groupe « bonnes pratiques et usages » ;
- un groupe « prospectives » (*open data*, modes alternatifs de règlement des litiges, construction des nouveaux palais de justice) ;
- un groupe « réflexions autour de cas concrets en matière de déontologie ».

Les travaux de ces trois groupes de travail, tous composés d'un représentant de chacune des institutions signataires, ont débuté au mois de juin 2021.

Au terme de plusieurs réunions plénières et de nombreuses réunions internes, les groupes de travail ont chacun remis un rapport le 20 juin 2022<sup>16</sup>.

Le Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats s'est réuni à nouveau en formation plénière le 6 octobre 2022, afin de poursuivre les travaux fructueux engagés au cours des derniers mois et déterminer les actions à mener pour qu'au niveau de chaque juridiction le dialogue entre magistrats et avocats s'enrichisse dans un objectif commun d'amélioration de la qualité de la justice.

À l'issue de cette réunion, le Conseil consultatif conjoint a décidé d'éditer un document unique élaboré à partir des trois rapports déposés le 20 juin 2022. Ce document a vocation à être fonctionnel et maniable pour que chacun puisse facilement en prendre connaissance. Des représentants des personnels de greffe seront associés à son élaboration.

Par ailleurs, le Conseil consultatif a souhaité initier l'organisation d'un moment commun de rencontre et de réflexion entre magistrats, avocats et personnels de greffe qui se tiendrait le même jour dans toutes les juridictions. Outre l'importance symbolique d'un tel moment, les membres du Conseil consultatif sont certains qu'il serait l'occa-

<sup>16</sup>. Les rapports sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour de cassation : <https://www.courdecassation.fr/conseil-consultatif-conjoint-de-deontologie-de-la-relation-magistrats-avocats>

sion de trouver et de mettre en évidence de nombreuses bonnes pratiques et solutions.

Les travaux vont donc se poursuivre dans les prochains mois afin notamment de mettre en œuvre ces deux projets.

## FOCUS

### **Synthèse des réflexions autour de cas concrets en matière de déontologies partagées**

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris une part active aux travaux du Conseil consultatif conjoint. Il a notamment assuré la coprésidence du groupe de travail « réflexions autour de cas concrets en matière de déontologies partagées » par le biais d'un de ses membres, Mme Marie-Antoinette Houyvet, en lien avec Madame la bâtonnière Marie-Aimée Peyron, ancienne bâtonnière de Paris, représentant l'Ordre des avocats au barreau de Paris<sup>1</sup>.

Chaque participant a fait remonter des cas pratiques, issus de situations réelles anonymisées, interrogeant la déontologie de la relation entre avocats et magistrats.

Il est ressorti du travail de compilation et de classification effectué que les principales difficultés de la relation entre avocats et magistrats se cristallisaient sur les cinq points suivants :

- les demandes de renvoi;
- les conflits d'intérêts;
- les comportements à l'audience;
- la violation du principe du contradictoire;
- les comportements d'intimidation et d'obstruction.

Ce constat a amené le groupe de travail à dégager plusieurs lignes directrices articulées autour de quatre axes :

#### **Restaurer les acteurs du monde judiciaire dans leurs rôles respectifs**

Les échanges ont mis en lumière la nécessité de restaurer chacun des acteurs du monde judiciaire dans son rôle en cas d'incident entre un avocat et un magistrat révélant une difficulté d'ordre déontologique.

À cet égard, le bâtonnier joue un rôle d'une particulière importance. Autorité de poursuites, il est également autorité de prévention et d'apaisement des incidents, en amont, pendant ou en aval de l'audience.

---

**1.** Ont également participé à ce groupe de travail Maître François-Régis Bouloche, avocat, représentant l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Maître Matthieu Boissavy, avocat, représentant le Conseil national des barreaux (CNB), Maître Jean-Marie Chabaud, avocat, représentant la Conférence des bâtonniers, Maître Alexandra Aumont, avocate, représentant l'Ordre des avocats du barreau de Paris, M. Éric Maréchal, Premier président de la cour d'appel d'Angers, et M. Thierry Drack, Premier président de la cour d'appel d'Orléans, représentant la Conférence des premiers présidents (CNPP), Mme Marie-Suzanne Le Quéau, procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, représentant la Conférence des procureurs généraux (CNPG), M. Jean-Bastien Risson, président du tribunal judiciaire de Béziers, représentant la Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ), et M. Jean-David Cavaillé, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Perpignan, représentant la Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR), assistés par Mme Lise Chipault, secrétaire générale adjointe du Conseil supérieur de la magistrature.

Quant au chef de juridiction, son intervention est essentielle. Or, souvent, celui-ci n'est pas informé de comportements récurrents de magistrats à l'égard des avocats susceptibles de constituer des manquements déontologiques, de sorte qu'il n'est pas en mesure d'agir, dans un cadre infra-disciplinaire ou même disciplinaire en saisissant le chef de cour.

Le greffier d'audience joue lui aussi un rôle fondamental dans le procès. Garant de la régularité de la procédure, il doit pouvoir s'approprier pleinement son rôle d'authentification. En effet, dans de nombreuses situations soumises à la réflexion du groupe de travail, il est apparu qu'aucune précision n'avait été portée sur les notes d'audience, générant des difficultés d'ordre probatoire et complexifiant la résolution des incidents.

### **Anticiper les potentielles crispations**

Les échanges autour de ces situations de tension, notamment à l'audience, ont permis d'évoquer des bonnes pratiques mises en place dans certaines juridictions pour désamorcer les conflits et par là même permettre à la justice d'œuvrer sereinement. L'une d'entre elles consiste en un audiencement « concerté », anticipant, dans la mesure du possible, les contraintes de l'ensemble des acteurs au procès. Elle permet d'éviter les demandes de renvoi formées tardivement à l'audience, génératrices de crispations et à l'origine de la majorité des incidents.

### **Mieux échanger**

Les récentes mesures sanitaires et la configuration des nouveaux palais de justice ne favorisent pas les échanges quotidiens et informels entre les magistrats et les avocats. La mise à distance dans l'espace qui en résulte est souvent source d'incompréhensions et engendre des incidents de la même nature que ceux étudiés par le groupe de travail. La prévention et la résolution de ceux-ci passent nécessairement par un dialogue institutionnel régulier entre le bâtonnier et les chefs de juridiction d'une part, et les avocats et les magistrats d'autre part.

De la même manière, cette mise à distance induite par l'architecture met en évidence la nécessité de disposer de moyens fiables et rapides pour joindre les juridictions, dans un contexte où il est parfois impossible pour les avocats de contacter les greffes pour informer la juridiction d'une demande de renvoi. À cet égard, la mise en place de boîtes structurelles, dans chaque chambre, relevées régulièrement, apparaît indispensable.

### **Mieux se comprendre**

Enfin, les réflexions du groupe de travail ont mis en exergue la méconnaissance des règles déontologiques s'imposant à l'autre. Les avocats et les magistrats travaillent côté à côté mais se connaissent mal, de sorte qu'ils ne se comprennent pas toujours. Les avocats ignorent souvent les règles applicables aux magistrats en matière de déontologie, notamment la loi organique portant statut de la magistrature, le recueil des obligations déontologiques et la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire. De même, les magistrats méconnaissent trop souvent le rôle du bâtonnier et le déroulement de la procédure disciplinaire applicable aux avocats. Aussi, la mise en place de formations de déontologie croisée, communes aux deux professions, dans le cadre de la formation tant initiale que continue s'avérerait particulièrement opportune sur les notes d'audience, générant des difficultés d'ordre probatoire et complexifiant la résolution des incidents.

# LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE

---



---

Entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 2016, le SAVD propose à tout magistrat, en fonction ou honoraire, ainsi qu'aux auditeurs de justice, une aide concrète sous la forme d'une permanence leur permettant de bénéficier d'informations rapides et adaptées sur une question qu'ils se posent en matière déontologique et qui les concerne personnellement.

Il est actuellement composé de Maître Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier, M. Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, et M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire près la cour d'appel de Lyon. Ils exercent cette activité à titre bénévole.

S'opérant sans formalisme, la saisine du SAVD peut se faire par simple appel téléphonique au 01.53.58.48.88 ou par courriel à l'adresse structurelle suivante : [deontologie.csm@justice.fr](mailto:deontologie.csm@justice.fr)

Une réunion annuelle a lieu entre les membres du SAVD et les référents du Conseil, Mme Hélène Pauliat, M. Benoît Giraud et M. Jean-Paul Sudre, pour évoquer l'activité du SAVD. Ces échanges, qui s'inscrivent dans le strict respect de l'anonymat, nourrissent la réflexion du Conseil et permettront l'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats.

## Entretien avec M. Jean-Olivier Viout



M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire

**Vous êtes le doyen des membres du SAVD que vous co-animez depuis 2017. Pouvez-vous nous rappeler la genèse du service ?**

Le SAVD est une création purement prétorienne du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Il est le fruit d'une réflexion inspirée par l'exemple du collège de déontologie de la juridiction administrative et de dispositifs d'aide et de conseil mis à la disposition des magistrats de certains pays étrangers, dès lors que ceux-ci sont confrontés à un questionnement d'ordre déontologique.

Il est, en effet, apparu que l'irremplaçable référentiel que constitue le recueil des obligations déontologiques élaboré par le CSM, et que chaque magistrat doit s'approprier, ne peut prétendre embrasser toutes les situations que celui-ci peut être conduit à rencontrer durant son exercice professionnel.

D'où la décision prise par le CSM en 2014 de mettre à la disposition de chaque magistrat, quels que soient son grade et sa fonction, un service qu'il pourrait interroger, en tous jours et heures, en vue d'une réponse en temps réel, dès lors qu'il ressentirait le besoin de prendre un avis autorisé sur une problématique d'ordre déontologique se posant à lui.

La création en 2016 du SAVD a été fondée sur trois principes : confidentialité absolue, absence de formalisme, promptitude de la réponse sollicitée sous forme d'un entretien direct avec le magistrat consultant.

Les membres du SAVD ne pouvant être à la fois conseillers privés du magistrat et éventuellement ses juges disciplinaires, il a été arrêté qu'un membre en exercice du CSM ne pourrait siéger au SAVD, mais que celui-ci serait exclusivement composé d'anciens membres du CSM (un magistrat du siège honoraire, un magistrat du parquet honoraire, un membre extérieur).

**Le législateur organique a souhaité créer un autre service : le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire. Comment s'articulent ces deux structures ?**

En effet, quelques semaines après l'entrée en activité du SAVD, le législateur a institué, le 6 août 2016, un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire totalement extérieur au CSM.

S'est posée la question du maintien du SAVD dont on aurait pu craindre qu'il fasse double emploi ou génère une confusion avec le Collège qui venait d'être créé. La décision de laisser perdurer le SAVD a rapidement été prise et l'expérience a démontré que les deux institutions peuvent parfaitement cohabiter.

En effet, le Collège a une mission plus large que celle du SAVD. À la différence de ce dernier, il peut être saisi non seulement par le magistrat concerné, mais aussi par ses chefs hiérarchiques. Il a, en outre, compétence exclusive pour examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises et apprécier leur conformité avec les obligations déontologiques.

À la différence du SAVD dont la règle est l'oralité et la célérité, ses avis sont obligatoirement écrits et impliquent inévitablement l'écoulement d'un certain délai entre le questionnement et sa réponse.

Afin d'éviter tout empiétement, le SAVD a pour principe de ne répondre à aucune question relative aux déclarations d'intérêts mais d'inviter le magistrat consultant à saisir le Collège.

De même, le magistrat consultant qui souhaite une réponse écrite est dirigé vers le Collège.

D'une manière générale, s'il advenait qu'une question posée au SAVD sous-tende un positionnement d'ordre déontologique particulièrement délicat, nul doute que la saisine du Collège serait vivement préconisée.

Nous sommes soucieux de nous prémunir de tout risque de contrariété entre les avis émis par le SAVD et ceux que le Collège pourrait être conduit à rendre. C'est pourquoi nous examinons avec grande attention les décisions du Collège publiées dans le rapport annuel que la loi lui impose et qu'a été arrêté le principe d'une réunion annuelle entre les membres du Collège et ceux du SAVD pour échanger sur les questions sur lesquelles chaque instance a été interrogée et les réponses qu'elle a estimé devoir leur donner.

**Comment les magistrats se sont-ils appropriés le SAVD ? Que pouvez-vous nous dire des saisines ? Quelles évolutions avez-vous constatées en sept ans ?**

Il est certain que le SAVD répond à un besoin. Les chiffres en font démonstration. Depuis sa création, en juin 2016 jusqu'à septembre 2022, il a été saisi à 390 reprises.

Depuis fin 2017, le CSM a pris la judicieuse décision d'ouvrir son accès aux auditeurs de justice qui ne manquent pas de le consulter, notamment au moment du choix des postes, lorsque l'on est en présence d'auditeurs ayant un passé professionnel ou dont l'activité du conjoint peut poser un problème de compatibilité avec le lieu et la fonction sollicités.

D'une manière générale, les questions posées au SAVD portent fréquemment sur les liens familiaux, professionnels ou relationnels, sur les engagements publics ou associatifs, sur les sollicitations ou invitations à accepter ou refuser, sur les relations professionnelles au sein des juridictions, sur l'obligation de loyauté...

Au cours des dernières années, se sont multipliées les questions relatives aux déclinaisons de l'obligation déontologique d'impartialité objective et aux déports que celle-ci induit.

**D'autres évolutions vous semblent-elles nécessaires ? Comment percevez-vous l'avenir du SAVD ?**

Il m'est difficile de préconiser une évolution du fonctionnement du SAVD, dans la mesure où sa souplesse et l'absence de formalisme de son mode de saisine me paraissent correspondre au vœu des magistrats. Sa collégialité est indispensable, tout comme la proximité qu'il doit cultiver avec le magistrat qui l'interroge. Ses avis ne peuvent être ceux d'une Pythie délivrant son oracle mais doivent prendre la forme d'un dialogue avec le magistrat qui, bien souvent, vient chercher auprès du SAVD la confirmation du bien-fondé de la réflexion qu'il a déjà conduite en amont ou la levée du doute qu'il ne peut dissiper seul. C'est la pratique qui n'a cessé d'être la sienne depuis sa création et à laquelle il est très attaché.

**La déontologie prend une place de plus en plus importante dans la vie publique. Comment pensez-vous que la magistrature s'inscrit dans cette tendance ?**

Plus que jamais, notre institution judiciaire a l'ardente obligation d'être insusceptible de critique en matière d'éthique et de déontologie. Elle doit même être en pointe, en ce domaine, au sein des organes de notre vie publique. Il y va de la confiance du citoyen dans sa Justice et ne nous bouchons pas les yeux et les oreilles, nous avons, en la matière, de nombreuses « parts de marché » à reconquérir !

# LA DISCIPLINE ET LES PLAINTES DES JUSTICIAIBLES

---

*Chapitre VII de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dédié à la discipline (articles 43 à 66)*



## L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL

Les dispositions relatives à la discipline, à la procédure et aux sanctions sont inscrites au chapitre VII de l'ordonnance statutaire (articles 43 à 66) qui comporte trois sections : la première rappelant les dispositions générales, la deuxième relative à la discipline des magistrats du siège, la troisième consacrée à la discipline des magistrats du parquet.

*Définition de la faute disciplinaire et sanctions encourues*

### La définition de la faute disciplinaire

La faute disciplinaire est définie à l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 aux termes duquel :

*« Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. »*

*« 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. »*

*« La faute s'apprécie pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice ainsi que pour un magistrat exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'Inspection générale de la justice, d'inspecteur général de la justice ou d'inspecteur de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique. »*

Les manquements aux devoirs de l'état de magistrat visés par ces dispositions concernent notamment ceux résultant du serment du magistrat, énoncé à l'article 10 de la même ordonnance en ces termes :

*« Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »*

L'obligation de remplir une déclaration d'intérêts (article 7-2), l'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice ou la candidature à un ensemble de fonctions électives (articles 8 et 9), le devoir de réserve (article 10), l'obligation de résidence (article 13), l'obligation de rigueur et de com-

pétence professionnelles et le devoir d'impartialité, viennent compléter ces devoirs professionnels.

### Les sanctions encourues

Les sanctions encourues sont de nature professionnelle et s'établissent, suivant l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, selon l'échelle suivante :

- 1<sup>o</sup> Le blâme avec inscription au dossier;
- 2<sup>o</sup> Le déplacement d'office;
- 3<sup>o</sup> Le retrait de certaines fonctions;
- 3<sup>o bis</sup> L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans;
- 4<sup>o</sup> L'abaissement d'échelon;
- 4<sup>o bis</sup> L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement;
- 5<sup>o</sup> La rétrogradation;
- 6<sup>o</sup> La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite;
- 7<sup>o</sup> La révocation.

Si ces sanctions ne sont, en principe, pas cumulables, le retrait de certaines fonctions, l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions et la rétrogradation peuvent être assortis d'un déplacement d'office.

*Une activité disciplinaire en forte expansion*

### Observations liminaires

Le rapport d'activité du Conseil avait constaté en 2020 et 2021 une montée en puissance de l'activité disciplinaire, qui s'est poursuivie pendant l'année 2022.

En effet, au 1<sup>er</sup> novembre 2022, les deux formations disciplinaires du Conseil ont été saisies de dix procédures disciplinaires : huit concernent des magistrats du siège et deux concernant des magistrats du parquet.

S'agissant des magistrats du siège, les autorités de saisine ont été le garde des sceaux (six procédures), un justiciable par le biais de la commission d'admission des requêtes (une procédure) et un Premier président (une procédure). S'agissant des magistrats du parquet, l'autorité de saisine a été le garde des sceaux pour les deux procédures.

Le Conseil avait pu constater les années précédentes que les faits à l'origine des saisines disciplinaires relevaient majoritairement de la vie privée du magistrat. Ce constat a sensiblement évolué en 2021 et 2022. En effet, les formations disciplinaires ont été davantage saisies de faits portant sur des insuffisances du magistrat dans son exercice professionnel qui se traduisent notamment par des manquements au devoir de diligence, au devoir de rigueur professionnelle ou au devoir de conscience professionnelle à l'occasion de l'exercice juridictionnel.

## Les décisions et avis rendus en 2022<sup>17</sup>

### *Les décisions rendues par le conseil de discipline des magistrats du siège*

#### *Les décisions au fond*

Le conseil de discipline des magistrats du siège a rendu neuf décisions disciplinaires en 2022 :

1 – Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé, le 20 avril 2022, à l'encontre d'un président de tribunal judiciaire, la sanction disciplinaire de blâme avec inscription au dossier, pour avoir quitté le ressort de sa juridiction le 17 mars 2020, au premier jour du confinement national, après avoir déclenché le plan de continuité de l'activité de son tribunal, pour se rendre à son domicile situé à une distance de près de 730 kilomètres, le magistrat n'ayant rejoint sa juridiction que dix jours plus tard.

Activités des formations disciplinaires 2012 -2022

Années	Interdictions temporaires				Fond			
	Formation siège		Formation parquet		Formation siège		Formation parquet	
	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre d'avis	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre d'avis
2012	2	2	2	2	5	6	5	3
2013	3	3	0	0	7	5	3	1
2014	1	1	0	0	3	10	1	6
2015	0	0	1	1	3	4	1	2
2016	3	3	0	0	3	2	2	1
2017	0	0	0	0	3	5	0	2
2018	1	1	1	1	1	2	2	0
2019	3	3	0	0	3	4	2	2
2020	2	2	2	2	4	5	2	2
2021	4	4	1	1	14	5	3	2
2022*	0	0	0	0	8	9	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>54</b>	<b>57</b>	<b>23</b>	<b>24</b>

\* Données arrêtées au 31 octobre 2022.

17. Au 31 octobre 2022.

---

Dans sa motivation, le Conseil a considéré que « la fonction de chef de juridiction ne se limite pas, en période de crise, à l'organisation du fonctionnement de la juridiction, aussi performante soit-elle ». Il a précisé que « le président d'un tribunal judiciaire est [...] le responsable de la juridiction et que cette responsabilité suppose exemplarité et disponibilité. Il était ainsi légitimement attendu de ce magistrat qu'il veille sur place à l'exécution du plan de continuité de l'activité en procédant aux nombreux ajustements et corrections nécessaires, *a fortiori* pendant les premières semaines du confinement, et alors même que la mise en place d'un tel plan était un exercice totalement inédit pour les juridictions. Il lui appartenait également d'assurer un soutien moral de proximité auprès des magistrats et fonctionnaires présents, de les accompagner et de partager leur quotidien dans un contexte anxiogène. Pour ces raisons, il était donc de son devoir d'être présent ou à proximité et de pouvoir intervenir à tout moment en se rendant sur place afin de répondre aux légitimes sollicitations des personnels de justice tout en respectant les consignes sanitaires. Il s'agissait en l'espèce non seulement d'appliquer une circulaire relative à la gestion de la crise sanitaire dans les juridictions mais de répondre à des principes déontologiques intrinsèquement liés à sa qualité de chef de juridiction ». En ce sens, le magistrat a manqué aux devoirs de son état de président du tribunal judiciaire.

Le Conseil a également considéré qu'en restant imprécis sur l'endroit dans lequel il se trouvait réellement, et ce pendant plusieurs jours, il a manqué à son obligation de loyauté envers sa supérieure hiérarchique, la première présidente de la cour d'appel, dans une période de crise aiguë.

Le Conseil a toutefois rejeté les griefs liés à un comportement inadapté à l'égard des membres de son cabinet, considérant que les faits n'étaient pas suffisamment étayés. Le ministre de la justice a abandonné à l'audience les griefs liés à l'absence d'instructions précises sur le fonctionnement de la chaîne hiérarchique.

2 - Sur saisine de la commission d'admission des requêtes, le Conseil a renvoyé le 25 avril 2022 une vice-présidente chargée de l'instruction des fins

de la poursuite et dit en conséquence n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire.

Un justiciable mis en examen reprochait notamment à cette magistrate de n'avoir effectué dans un dossier d'instruction aucun acte pendant près de trois années.

Le Conseil a rappelé en premier lieu, dans sa décision, que « le devoir de diligence consiste en l'obligation pour le magistrat de traiter toutes les affaires dont il est saisi, sans retard et sans en négliger aucune ». Il a cependant précisé que ce devoir du magistrat devait être apprécié « dans la mesure des moyens dont il dispose ». Ainsi, « si l'absence de diligences pendant près de trois années pourrait être de nature à constituer un manquement, l'appréciation doit être faite non seulement au regard de la procédure dans son ensemble, mais aussi au regard des conditions de travail et des moyens dont disposait la magistrate, seule mise en cause ». Or, au regard des contraintes structurelles et conjoncturelles que subissait la magistrate au sein de son cabinet, le Conseil a considéré que l'absence de diligence pendant près de trois ans ne constituait pas, en l'espèce, une faute disciplinaire.

Le Conseil a par ailleurs rejeté les accusations de manquement à l'obligation de rigueur, de légalité et de diligence en ayant instruit le dossier sans avoir été désignée à cette fin par le président du tribunal, ainsi que le manquement à l'obligation d'impartialité et de délicatesse pour ne pas avoir relevé dans l'ordonnance de renvoi les éléments à décharge. Il a rappelé à cet égard que l'examen d'un acte juridictionnel ne relève pas des prérogatives du Conseil de discipline, mais des juridictions de degré supérieur dans le cadre des voies de recours prévues à cet effet.

3 - Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 29 avril 2022, à l'encontre d'une vice-présidente en charge des contentieux de la protection, l'interdiction d'être nommée ou désignée dans des fonctions de juge unique pendant une durée de 5 ans, assortie d'un déplacement d'office.

Il était en effet reproché à cette magistrate une insuffisance professionnelle consécutive à des re-

tards chroniques de délibérés dans certains des contentieux qui lui étaient confiés, et ce malgré des mesures de suivi, d'adaptation et d'allègement de service. Le Conseil a considéré que la situation constatée et objectivée mettait en évidence un manque d'organisation structurel de l'intéressée, dont les méthodes de travail s'avéraient inadaptées à la production juridictionnelle qui doit être celle d'un magistrat, surtout lorsqu'il est aussi expérimenté. L'environnement de travail dans lequel elle évoluait lui permettait au demeurant de concilier l'impératif de qualité des décisions avec la célérité que les justiciables sont en droit d'attendre de la justice de leur pays. Le Conseil a ainsi considéré qu'en ne respectant pas, de manière récurrente et persistante, les délais annoncés ou à tout le moins raisonnables pour rendre ses jugements, elle avait manqué à ses devoirs de rigueur et de diligence.

Ces retards chroniques ont affecté de manière significative le service des autres magistrats ainsi que celui du greffe. Toutefois, le Conseil a estimé que la charge supplémentaire de travail pour ses collègues magistrats et le greffe résultait des manquements de l'intéressée aux devoirs de son état et non d'une attitude délibérée de sa part. Dans ce contexte, le Conseil a considéré que le comportement dénoncé et établi ne constituait pas un manquement au devoir de délicatesse mais un manquement aux devoirs de son état de magistrat, lequel doit veiller à traiter les dossiers qui lui sont confiés sans retard et sans faire peser sur ses collègues et sur le greffe la responsabilité de ses propres failles. Enfin, le Conseil a estimé qu'en ayant retardé de manière réitérée le prononcé de nombreuses décisions que les justiciables et leurs avocats attendaient, sans autre réponse de sa part, elle avait adopté un comportement susceptible de porter atteinte à la confiance des intéressés dans l'institution judiciaire et à l'image de celle-ci.

4 – Sur saisine d'un premier président de cour d'appel, le Conseil a prononcé le 22 juin 2022, à l'encontre d'un juge des contentieux de la protection, la sanction disciplinaire de blâme avec inscription au dossier.

Il lui était reproché de ne pas avoir rejoint son poste, du 2 novembre au 30 novembre et du 15 dé-

cembre au 31 décembre 2020 en ayant argué de l'état de santé de son conjoint qui nécessitait sa présence à ses côtés. Il avait indiqué que, dans sa situation, l'administration était dans l'obligation de lui accorder sa demande de disponibilité et qu'il était donc dans son « bon droit ».

Le Conseil a considéré que, même en raison de sa situation personnelle délicate, il ne devait pas s'absenter du tribunal sans autorisation ni de sa propre initiative. En conséquence, il lui appartenait de prendre toutes les mesures utiles pour retourner au tribunal de proximité comme il s'y était engagé et de poursuivre son activité professionnelle jusqu'au décret le plaçant en position de disponibilité. Par ailleurs, ces absences ont eu un fort retentissement au sein des tribunaux de proximité du ressort puisqu'il n'a pas tenu les audiences qui lui étaient attribuées et qu'il y a dû y avoir un réaménagement pour éviter des suppressions d'audiences. Ces absences non autorisées ont été jugées constitutives d'un manquement aux devoirs de l'état de magistrat et non d'un abandon de poste, manquement dont les éléments constitutifs n'étaient pas réunis. Le Conseil a cependant considéré que le comportement de ce magistrat à l'égard de la présidente du tribunal judiciaire, de la coordinatrice du tribunal de proximité, des magistrats et de ses collaborateurs directs, auxquels il a imposé unilatéralement sa décision de ne pas revenir au tribunal ne constituait pas un manquement au devoir de loyauté, mais une atteinte à la délicatesse, constitutive des devoirs de l'état de magistrat. Il a également précisé que son absence d'implication dans le fonctionnement du tribunal, son incapacité à assurer son service constituaient un manquement à la rigueur professionnelle qui participe également aux devoirs de l'état de magistrat. Ces absences ayant eu des conséquences d'une particulière gravité au sein du tribunal, il en ressort qu'il a manqué à son devoir de dignité et qu'il a porté atteinte à l'image de la justice.

5 – Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 7 juillet 2022, à l'encontre d'un vice-président en charge des fonctions de juge des enfants, la sanction disciplinaire d'admission à cesser ses fonctions.

---

En n'ayant pas assuré pas le suivi des dossiers d'assistance éducative qui lui étaient confiés, en ayant eu recours à des prorogations sans audience comme mode régulier et quasi systématique de fonctionnement dans ses dossiers, en ayant accusé des retards importants dans le traitement des dossiers en matière pénale et en ayant rédigé des décisions incomplètes adressées au greffe pour leur finalisation, le Conseil a considéré que ce magistrat avait manqué à ses devoirs de diligence et de rigueur. Par ailleurs, en ayant tenu des propos vexatoires, voire menaçants, à l'encontre des greffiers et des fonctionnaires de son service, en ayant critiqué de façon inappropriée leur travail et leur compétence, en s'étant emporté avec violence, en s'étant adressé à eux avec insistance, de façon intimidante, humiliante ou irrespectueuse, en n'ayant pas pris en compte les contraintes du greffe dans la gestion des dossiers dont il avait la charge ou encore en ayant sollicité diverses attestations qu'il avait lui-même pré-rédigées contenant des informations inexacts en défaveur d'une greffière avec laquelle il était par ailleurs en conflit, et ce au mépris de la vie privée de celle-ci, ce magistrat a manqué au devoir de délicatesse et d'attention portée à autrui à l'égard des fonctionnaires de greffe. De même, en s'étant déchargé sur ses collègues d'une partie de son activité, tant dans le cadre du service général de la juridiction qu'au sein même du service des mineurs, en ayant adopté une attitude et des propos vexants et humiliants à l'égard de ceux-ci et en ayant sollicité de leur part des attestations qu'il avait lui-même pré-rédigées contenant des informations inexacts en lien avec les difficultés qu'il rencontrait avec une fonctionnaire de greffe, il a manqué à ses devoirs de diligence, de loyauté, de délicatesse et d'attention portée à autrui à l'égard de ses collègues. Enfin, en principe, les rapports entre un magistrat et les chefs de cour doivent suivre la voie hiérarchique. Toutefois, lorsque des circonstances particulières l'exigent, il peut être admis qu'un magistrat s'adresse directement à son chef de cour pour lui faire part des difficultés qu'il rencontre, en ne mettant pas son président en copie des échanges, dans un contexte où la communication était rom-

pue avec ce dernier. Dès lors, le grief tiré du manquement au devoir de loyauté a été écarté.

6 – Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 7 juillet 2022, à l'encontre d'un vice-président en charge des fonctions de l'instruction, la sanction disciplinaire d'abaissement d'échelon assorti d'un déplacement d'office.

Le Conseil a retenu que ce magistrat avait manqué à son devoir de délicatesse en ayant usé d'un ton comminatoire, menaçant et méprisant en s'adressant à des fonctionnaires de police; qu'il avait manqué à ses devoirs d'intégrité et de probité en s'étant prévalu de sa qualité de magistrat et en ayant présenté sa carte professionnelle pour exiger la résolution à son avantage d'un litige privé; enfin le Conseil a également considéré qu'il avait manqué à son devoir de loyauté envers son président en ne lui ayant pas fait état du litige l'ayant opposé à des fonctionnaires de police. En revanche, le Conseil a estimé que le fait d'avoir laissé dans son véhicule des notes relatives à un dossier en cours au sein de son cabinet ne saurait en tant que tel constituer un manquement au devoir de prudence. De même, n'étaient pas caractérisés les manquements aux devoirs de rigueur professionnelle, de délicatesse, de loyauté s'agissant d'incidents intervenus pendant une permanence pénale, ainsi que le manquement à l'obligation de formation continue, aucun élément du dossier ne permettant de lui reprocher une faiblesse d'ordre technique ou une insuffisance professionnelle.

7 – Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 21 juillet 2022, à l'encontre d'un vice-président en charge des fonctions de juge des enfants, la sanction disciplinaire d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant cinq ans.

Le Conseil a considéré que, par l'accumulation et la persistance de retards dans la rédaction de ses décisions et l'audiemment des dossiers pénaux, ce magistrat avait manqué à son devoir de diligence. Il a également considéré qu'il avait manqué, d'une part, à son devoir de rigueur professionnelle en étant intervenu dans le dossier d'un collègue, en congé, sans consulter préalablement

les éléments objectifs du dossier, d'autre part, à ses devoirs de loyauté et de délicatesse en ne l'ayant pas avisé de son intervention ce dernier à son retour. En s'étant soustrait à son obligation de formation continue malgré les conseils reçus, il a par ailleurs manqué à ses devoirs de compétence et de rigueur professionnelle. En revanche, le Conseil a indiqué qu'il n'appartenait pas à la juridiction disciplinaire d'apprécier les choix d'un juge des enfants dans le traitement des procédures qui lui sont confiées, ses appréciations sur le fond des dossiers manifestée au cours des audiences ne pouvant être contestées que par les voies procédurales; aussi, aucun manquement disciplinaire ne pouvait être retenu à ce titre.

8 - Sur saisine du Premier ministre, le Conseil a prononcé le 15 septembre 2022, à l'encontre d'un magistrat placé en position de détachement, un non-lieu à sanction disciplinaire.

Sur les exceptions de procédure soulevées par le magistrat, le Conseil a, en premier lieu, jugé que la compétence disciplinaire à son égard avait été attribuée au Premier ministre à compter du décret de dépôt du garde des sceaux, ministre de la justice, et qu'il n'avait pas à apprécier la conformité à la Constitution de ce décret pris en application d'une loi dont la constitutionnalité n'avait pas été régulièrement contestée. Il a, en second lieu, considéré que si le garde des sceaux, ministre de la justice, s'était trouvé dans une situation objective de conflit d'intérêts en ayant ordonné une enquête administrative à l'encontre de ce magistrat, après l'avoir pris à partie, en qualité d'avocat de l'une des personnes inculpées par ce dernier, dans un article de journal, cette situation de conflit d'intérêts n'avait toutefois pas eu d'incidence sur le déroulement de l'enquête administrative. En tout état de cause, une éventuelle irrégularité de cette dernière aurait été sans effet sur la validité de la saisine du Conseil, dont elle ne constitue pas un préalable nécessaire.

Sur le fond, le Conseil a précisé que si un magistrat est responsable de ses propos et des images auxquelles il se prête, les conditions du montage d'une émission de télévision ne peuvent, en revanche, lui être reprochées, sauf à faire peser sur lui une responsabilité sans pouvoir et, partant,

à dissuader les magistrats d'intervenir dans les médias audiovisuels. Il a, en outre, estimé que les propos du magistrat, généraux, formulés de façon interrogative et qui ne visaient nommément aucun magistrat, sur la rémunération des magistrats détachés à l'étranger et les conditions du renouvellement de leur détachement, ne pouvaient constituer en eux-mêmes un manquement à la délicatesse. Se fondant sur de nombreuses décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, il a enfin considéré que le magistrat n'avait pas excédé les limites de sa liberté d'expression, s'étant exprimé, de façon non outrancière, sans divulguer d'information secrète, sur un sujet d'intérêt général ancien, de sorte que sa prise de parole revêtait un intérêt particulier pour le débat public et les citoyens, nul mieux qu'un magistrat ayant exercé dans ce contexte ne pouvant porter témoignage de ces conditions d'exercice.

9 - Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 12 octobre 2022, à l'encontre d'un vice-président en charge des fonctions de l'instruction, la sanction disciplinaire de retrait des fonctions de juge d'instruction, assortie d'un déplacement d'office.

Le Conseil a considéré que, par l'accumulation de retards, l'accroissement des délais dans le traitement des dossiers, l'absence d'acte pendant de longues périodes, et ce, malgré les mises en garde répétées de ses supérieurs hiérarchiques et une charge de travail modérée, le magistrat avait manqué aux devoirs de son état et en particulier au devoir de conscience professionnelle, qui comprend un devoir de compétence et de diligence que les justiciables sont en droit d'attendre. De même, le Conseil a considéré que, pour avoir été négligent dans le suivi des détentions provisoires, malgré plusieurs alertes, par l'oubli ou l'omission de saisir le juge des libertés et de la détention ayant entraîné la remise en liberté de nombreux détenus ou la détention arbitraire de personnes mises en examen, le magistrat avait manqué aux devoirs de son état, et en particulier à son devoir de conscience professionnelle. Le Conseil a ainsi estimé que si ce magistrat avait pu être légitimement déstabilisé par le fait, d'une part, qu'une enquête pénale ait été ouverte à son encontre pour

---

des faits relevant de sa vie privée et que, d'autre part, celle-ci n'ait pas été dépayisée, force était de constater que certains des griefs pouvant lui être imputés étaient bien antérieurs à la date à laquelle l'enquête pénale avait débuté, de sorte que cet élément ne saurait l'exonérer de sa responsabilité sur le plan disciplinaire. De surcroît, le Conseil a relevé que si l'article 148-4 du code de procédure pénale n'imposait pas expressément au magistrat instructeur d'entendre, d'initiative, les mis en examen détenus tous les quatre mois s'ils ne le sollicitaient pas, il n'en demeurait pas moins que ceux-ci devaient l'être à échéances régulières, et d'autant plus fréquemment qu'ils étaient privés de leur liberté, impératif qui n'avait pas été respecté dans le cas d'espèce. Si le défaut d'avis aux victimes dès le début de l'information judiciaire de leur droit à se constituer parties civiles et à être assistées par un avocat et de l'audition d'une victime mineure sans qu'elle ne fût assistée d'un avocat, en violation des dispositions de l'article 706-51-1 du code de procédure pénale, constituent des manquements au devoir de légalité, ils ne sauraient pour autant constituer un manquement au devoir de délicatesse en l'absence de tout élément au soutien de ce que ces pratiques aient été mises en place dans l'intention de priver les victimes de leurs droits. Le Conseil a également considéré que le seul fait de ne pas aviser les supérieurs hiérarchiques de tels incidents ne saurait, dans un contexte où ceux-ci en avaient été préalablement informés et où l'irrégularité avait déjà pris fin, constituer un manquement au devoir de loyauté. Enfin, le Conseil a considéré que, malgré l'absence de médiatisation, les insuffisances du magistrat, en raison de leur particulière gravité, constituaient une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer et par là même une atteinte à l'autorité et à l'image de l'institution, tant au regard des justiciables que des partenaires de l'institution judiciaire.

#### *Les interdictions temporaires d'exercice (ITE)*

Cette procédure exceptionnelle, qui vise à suspendre un magistrat provisoirement de l'exercice de ses fonctions, n'a pas été sollicitée en 2022. Le conseil de discipline des magistrats du siège a

néanmoins prorogé le délai qui lui était imparti pour statuer dans deux dossiers initiés en 2021.

Il sera rappelé que l'article 50 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit la réunion impérative de cinq conditions pour pouvoir envisager une telle mesure : l'urgence, l'intérêt du service, l'existence d'une plainte ou de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires, l'existence d'une enquête pénale ou administrative visant le magistrat concerné et le recueil de l'avis des chefs hiérarchiques du magistrat en cause.

- Les avis rendus par la formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet

La formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet a rendu trois avis au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

1. – Par avis motivé du 14 juin 2022, le Conseil a proposé au garde des sceaux, ministre de la justice, de prononcer une sanction de retrait des fonctions de procureur de la République assortie d'un déplacement d'office.

Le Conseil a en effet estimé que de nombreux éléments factuels (déficit de pilotage du parquet, absence d'organisation du service, de répartition des contentieux, absence d'instructions de politique pénale tant au sein du parquet qu'à l'égard des services de police et de gendarmerie, politiques partenariales insuffisantes) mettaient en exergue les dysfonctionnements majeurs résultant d'une incapacité manifeste et continue de ce procureur de la République à faire face de manière adaptée aux missions de chef de parquet lui étant dévolues. En conséquence, il a considéré que cela constituait un manquement au devoir de diligence et à ses devoirs en qualité de chef de juridiction.

Le Conseil a également considéré qu'en n'ayant pas respecté les délais impartis pour répondre aux multiples demandes, réitérées, du parquet général, ce magistrat avait adopté un comportement qui n'était pas à la hauteur des exigences, des prérogatives et des responsabilités incombant à un chef de juridiction, et qu'il avait, dans ces conditions, manqué à son devoir de loyauté.

Par ailleurs, il a été constaté des éléments concordants et circonstanciés de nature à constituer à

son encontre un manquement au devoir de diligence, au devoir de rigueur professionnelle et au devoir de conscience professionnelle à l'occasion de son exercice juridictionnel. Il en résulte que l'ensemble des défaillances décrites était non seulement de nature à altérer l'autorité et la crédibilité de ce magistrat mais aussi à porter atteinte à l'image de l'institution judiciaire. Sur son état de santé, s'il n'était pas contestable que ce magistrat avait rencontré, et rencontrait toujours, des difficultés médicales sérieuses tant physiques que psychologiques, le Conseil a indiqué que celles-ci ne pouvaient expliquer ni justifier l'ensemble des manquements reprochés ni occulter la responsabilité de ce magistrat.

2 - Sur saisine du Premier ministre, la deuxième procédure avait trait à une procureure de la République financier honoraire à laquelle il était reproché un doute sérieux sur la mise en œuvre de l'obligation de signalement au parquet général d'une enquête préliminaire, des défaillances managériales et des manquements déontologiques tenant à l'existence de situations potentielles de conflits d'intérêts.

Le Conseil supérieur de la magistrature a, en premier lieu, déclaré irrecevable l'exception d'illégalité de l'acte de saisine du Conseil supérieur de la magistrature soulevée par le magistrat poursuivi qui soutenait que le Premier ministre n'était pas compétent pour le saisir sur le fondement du décret n° 2020-1293 du 23 octobre 2020. En effet, en l'état actuel des textes, le Conseil a considéré que sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, appelée à connaître, en vertu de l'alinéa 7 de l'article 65 de la Constitution, de l'éventualité d'infliger une sanction disciplinaire, ne constituait pas une juridiction. La question de la légalité de ce décret ne pouvait donc être soulevée devant lui.

S'agissant de l'exception d'illégalité de la saisine de l'inspection générale de la justice par le garde des sceaux, ministre de la justice, d'une mission d'enquête administrative, le Conseil a, en second lieu, considéré que celui-ci se trouvait dans une situation objective de conflit d'intérêts pour avoir déposé, alors qu'il était avocat, une plainte à l'encontre du magistrat poursuivi et avoir dénoncé

publiquement, à plusieurs reprises, les méthodes employées par le parquet national financier. Toutefois, il a rejeté cette exception en considérant que cette situation de conflit d'intérêts n'avait pas eu d'incidence sur les conditions d'impartialité et de loyauté de l'enquête administrative menée.

Les demandes de l'autorité de poursuite relatives aux deux premiers griefs reprochés n'ayant pas été soutenues à l'audience par le directeur des services judiciaires, le Conseil a dit n'y avoir lieu à se prononcer sur ces griefs.

Sur le grief résultant de manquements déontologiques tenant à l'existence de deux situations potentielles de conflits d'intérêts, le Conseil a considéré que le magistrat poursuivi n'avait pas commis de manquements aux devoirs d'impartialité et de loyauté qui lui étaient reprochés au titre de la première situation évoquée, relative à la présence de sa fille dans un cabinet d'avocats dont un membre était mis en cause dans une procédure suivie par le parquet national financier. Ayant examiné l'intensité de l'interférence entre les intérêts en présence, il a estimé non établie l'existence de doutes raisonnables quant à la capacité de ce magistrat à exercer ses fonctions en toute objectivité. S'agissant de la seconde situation, relative au contenu de conversations ayant eu lieu avec un avocat au sujet d'une procédure suivie par ce parquet, il a estimé que le manquement au devoir de secret professionnel reproché n'était pas établi. Il a retenu à l'encontre du magistrat poursuivi des manquements aux devoirs de prudence, d'impartialité et de loyauté mais a considéré qu'en l'espèce ces manquements n'atteignaient pas un niveau de gravité les rendant constitutifs de fautes disciplinaires, dès lors que la portée des informations échangées avec cet avocat, très limitées, relativisait l'importance de leur impact effectif au regard des principes applicables.

La formation disciplinaire du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis en conséquence l'avis qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre de cette magistrate.

3 - Sur saisine du Premier ministre, la troisième procédure avait trait à un premier vice-procureur

---

au parquet national financier auquel il était reproché d'avoir formulé des accusations dans des termes traduisant un manque de considération et du mépris qui n'ont pas leur place dans une communication institutionnelle à l'encontre de sa supérieure hiérarchique; d'avoir eu recours à la voie pénale de l'article 40 du code de procédure pénale à l'encontre de sa supérieure hiérarchique de manière manifestement inappropriée et très insuffisamment étayée; d'avoir eu recours à des vérifications selon des méthodes contestables et intrusives pour ses collègues.

Le Conseil supérieur de la magistrature a, en premier lieu, déclaré irrecevable l'exception d'illégalité de l'acte de saisine du Conseil supérieur de la magistrature soulevée par le magistrat poursuivi qui soutenait que le Premier ministre n'était pas compétent pour le saisir sur le fondement du décret n° 2020-1293 du 23 octobre 2020. En effet, en l'état actuel des textes, le Conseil a considéré que sa formation, compétente à l'égard des magistrats du parquet, appelée à connaître, en vertu de l'alinéa 7 de l'article 65 de la Constitution, de l'éventualité d'infliger une sanction disciplinaire, ne constituait pas une juridiction. La question de la légalité de ce décret ne pouvait donc être soulevée devant lui. S'agissant de l'exception d'illégalité de la saisine de l'Inspection générale de la justice par le garde des sceaux, ministre de la justice, d'une mission d'enquête administrative, le Conseil a, en second lieu, considéré que celui-ci se trouvait dans une situation objective de conflit d'intérêts pour avoir déposé, alors qu'il était avocat, une plainte à l'encontre du magistrat poursuivi et avoir dénoncé publiquement, à plusieurs reprises, les méthodes employées par le parquet national financier. Toutefois, il a rejeté cette exception en considérant que cette situation de conflit d'intérêts n'avait pas eu d'incidence sur les conditions d'impartialité et de loyauté de l'enquête administrative menée.

Sur le grief d'avoir eu recours à la voie pénale de l'article 40 du code de procédure pénale à l'encontre de sa supérieure hiérarchique, le Conseil a considéré que le magistrat poursuivi s'était abstenu d'étayer, voire d'évoquer précisément la nature infractionnelle des agissements évoqués. Il a estimé en outre qu'il s'agissait d'un acte ma-

nifestement inapproprié, aux conséquences dommageables, constitutif d'un manquement déontologique aux devoirs de prudence et de loyauté. Toutefois, eu égard, d'une part, au contexte de conflit professionnel entre le magistrat poursuivi et sa cheffe de parquet, qui est allé en s'aggravant pendant plusieurs années sans qu'une solution lui fût apportée, et, d'autre part, au fait que l'intéressé a pu légitimement se sentir traité avec défiance et mis à l'écart malgré des qualités professionnelles reconnues antérieurement, le Conseil a estimé qu'il avait pu agir dans une situation de souffrance au travail. En conséquence, il a considéré que les manquements déontologiques constatés n'atteignaient pas un niveau de gravité suffisant pour constituer une faute disciplinaire.

Sur le grief d'avoir formulé des accusations dans des termes traduisant un manque de considération et du mépris à l'encontre de sa supérieure hiérarchique, qui n'ont pas leur place dans une communication institutionnelle, le Conseil a estimé que le magistrat poursuivi avait manqué aux devoirs de délicatesse, de respect et de loyauté auxquels il était soumis. Toutefois, pour les mêmes motifs que ceux exposés pour le grief précédent, il a considéré que ces manquements n'atteignaient pas un niveau de gravité suffisant pour constituer une faute disciplinaire. La demande de l'autorité de poursuite relative au troisième grief reproché n'ayant pas été soutenue à l'audience par le directeur des services judiciaires, le Conseil a dit n'y avoir lieu à se prononcer sur ce grief.

La formation disciplinaire du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis en conséquence l'avis qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre de ce magistrat.

- Les questions prioritaires de constitutionnalité

La formation disciplinaire du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a déclaré irrecevables deux questions prioritaires de constitutionnalité déposées par un magistrat poursuivi. Elle a en effet considéré qu'il résultait des dispositions combinées des articles 61-1 de la Constitution et de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le

Conseil constitutionnel, qu'une question prioritaire de constitutionnalité devait être présentée devant une juridiction.

Il a indiqué que lorsque sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet était appelée à connaître, en vertu de l'alinéa 7 de l'article 65 de la Constitution, de l'éventualité d'infliger une sanction disciplinaire, celle-ci ne disposait d'aucun pouvoir de décision et se bornait à émettre un avis à l'autorité compétente sur le principe du prononcé d'une sanction disciplinaire et, s'il y

avait lieu, sur son quantum, aucune sanction ne pouvant être prononcée sans cet avis, en application de l'article 59 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ainsi, le Conseil a considéré que sa formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet ne pouvait que constater, en l'état actuel des textes, qu'elle ne constituait pas une juridiction au sens de l'article 61-1 de la Constitution, précité.

---

## LES PLAINTES DES JUSTICIAIBLES ET LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES



Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, tout justiciable qui estime que, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature.

Un pôle spécialisé au sein du secrétariat général du Conseil, composé de deux des adjoints de la secrétaire générale, d'un greffier des services judiciaires et d'un adjoint administratif, assure le suivi de l'ensemble des plaintes.

Trois commissions d'admission des requêtes ont été instaurées, deux compétentes pour les magistrats du siège, une autre pour les magistrats du parquet. Elles sont composées, selon le cas, de deux membres de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ou à l'égard des magistrats du parquet et de deux personnalités qualifiées, issues des membres communs aux deux formations. Les membres<sup>18</sup> de ces commissions sont désignés, chaque année, par le président de la formation concernée.

Le quorum pour délibérer valablement est fixé à trois membres sur quatre. Les décisions ne sont pas susceptibles de recours en application des dispositions des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Dans le silence des textes, ces commissions ont mis en place un certain nombre de pratiques. Ainsi, une instruction sommaire des dossiers s'est développée afin de demander aux justiciables les pièces de procédure nécessaires à l'examen de leur requête qu'ils oublient souvent de joindre à celle-ci. Le magistrat n'est informé de l'existence d'une requête le concernant que dans l'hypothèse où elle est déclarée recevable, afin d'éviter toute déstabilisation inutile. L'audition du magistrat visé est systématiquement organisée avant un renvoi devant la formation disciplinaire compétente. Une commission dite mixte a enfin été instaurée pour le traitement des plaintes mettant en cause tant

des magistrats du siège que du parquet, la plainte étant alors successivement examinée par les deux commissions compétentes.

En l'état du droit, les présidents de chacune des commissions peuvent rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Ces plaintes ne sont donc pas nécessairement examinées de manière collégiale. Des critères ont progressivement été définis pour objectiver l'orientation des plaintes : une plainte dont l'irrecevabilité est manifeste, soit parce que le magistrat visé demeure saisi de la procédure, soit parce qu'elle est présentée après l'expiration du délai d'un an suivant la décision irrévocabile mettant fin à la procédure, soit parce qu'elle ne contient l'indication d'aucun grief, est en principe orientée en circuit court et soumise à l'examen des seuls présidents des commissions. Les plaintes manifestement infondées, c'est-à-dire celles qui, tout en invoquant formellement un grief mettant en cause le comportement d'un magistrat, ne sont assorties d'aucune preuve, ni même souvent d'aucun commencement de preuve, de ce comportement, sont en revanche désormais orientées en commission. Cette orientation contribue à une meilleure acceptation, par les justiciables, de la motivation de la décision de rejet. Certains avaient pu contester l'absence de délibération collective.

En pratique, nombre de justiciables méconnaissent le dispositif et confondent la plainte pour motif disciplinaire avec une nouvelle voie de recours, contestant ainsi la teneur des décisions rendues, voire le fait même qu'une décision ait été rendue.

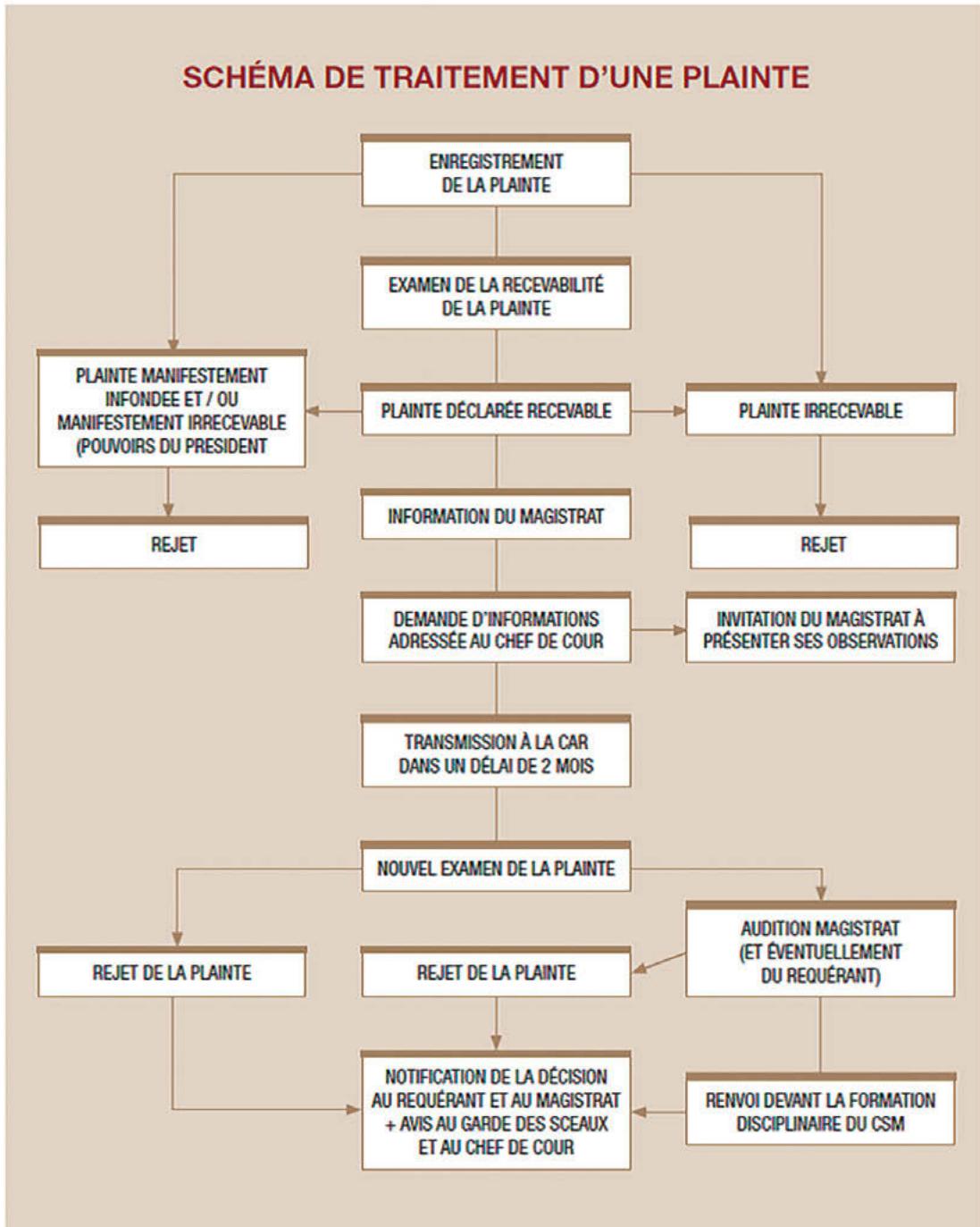
Dans un souci pédagogique, le CSM a fait homologuer un formulaire Cerfa, aujourd'hui accessible sur le site internet service-public.fr et sur celui du CSM. Cet imprimé aide les justiciables à structurer leur argumentation, ce qui facilite le traitement des plaintes. Cette amélioration n'a cependant pas permis d'évolution significative s'agissant de la compréhension, par les justiciables, de l'objet de la plainte pour motifs disciplinaires.

---

<sup>18</sup>. Voir pour la composition 2022 le rapport d'activité 2021, p. 76.

Les trois commissions d'admission des requêtes se réunissent une fois par an afin d'échanger sur leurs pratiques, leur fonctionnement et les ques-

tionnements nouveaux qui ont pu se faire jour lors de l'examen des plaintes.



## DONNÉES CHIFFRÉES

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le 1<sup>er</sup> février 2011 et jusqu'au 30 juin 2022, le CSM a été saisi de 3108 plaintes. Le nombre de plaintes demeure relativement stable depuis 2018, avec une moyenne de l'ordre de 340 plaintes par an. Environ 300 décisions auront été rendues chaque année depuis le début de la mandature en 2019, dont trois de renvoi devant le conseil de discipline. Sur ces trois dossiers, deux auront pu être jugés avant la fin de la mandature et ont été suivies d'une décision de non-lieu à sanction. Le délai de traitement des dossiers en 2022 a été réduit à 96 jours en moyenne contre 116 jours en 2020 et 133 jours en 2019.

Ces chiffres ne prennent pas en compte le volume de courrier traité alors qu'une réponse est systématiquement<sup>19</sup> apportée aux justiciables. Entre 1200 et 1300 courriers sont ainsi établis chaque

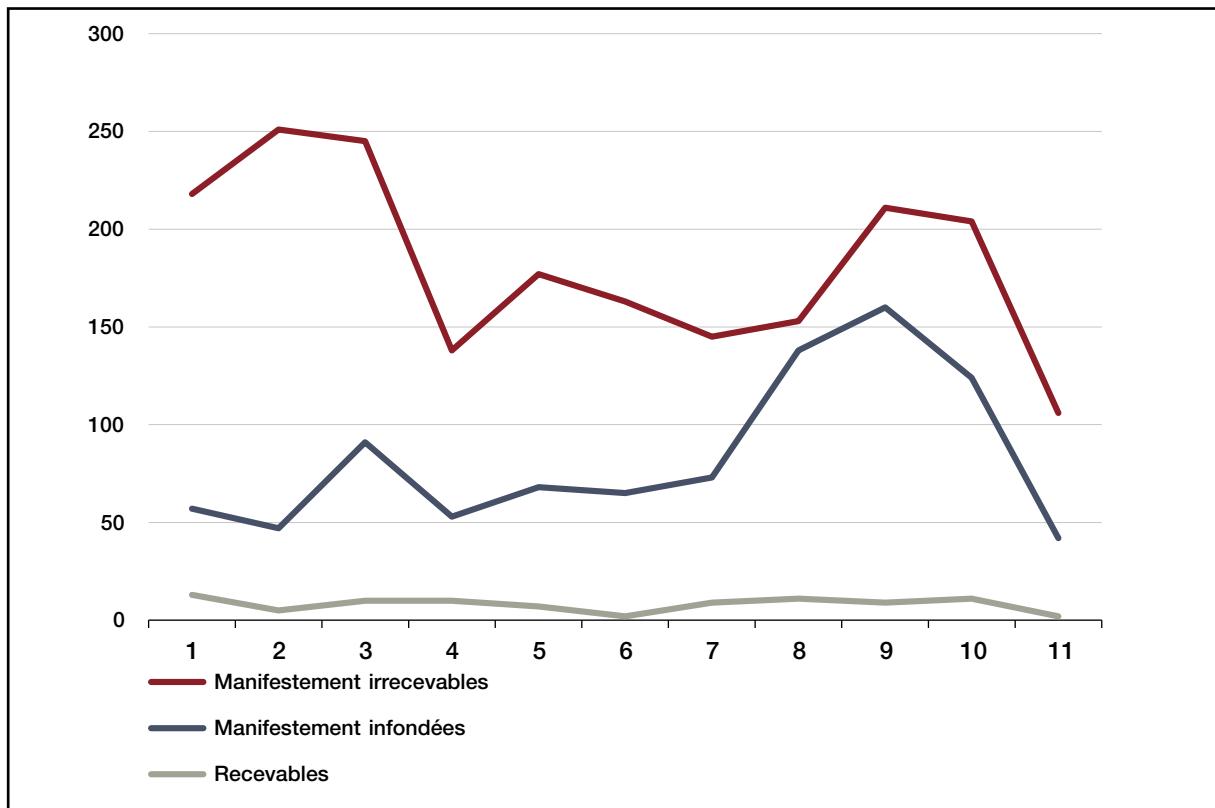
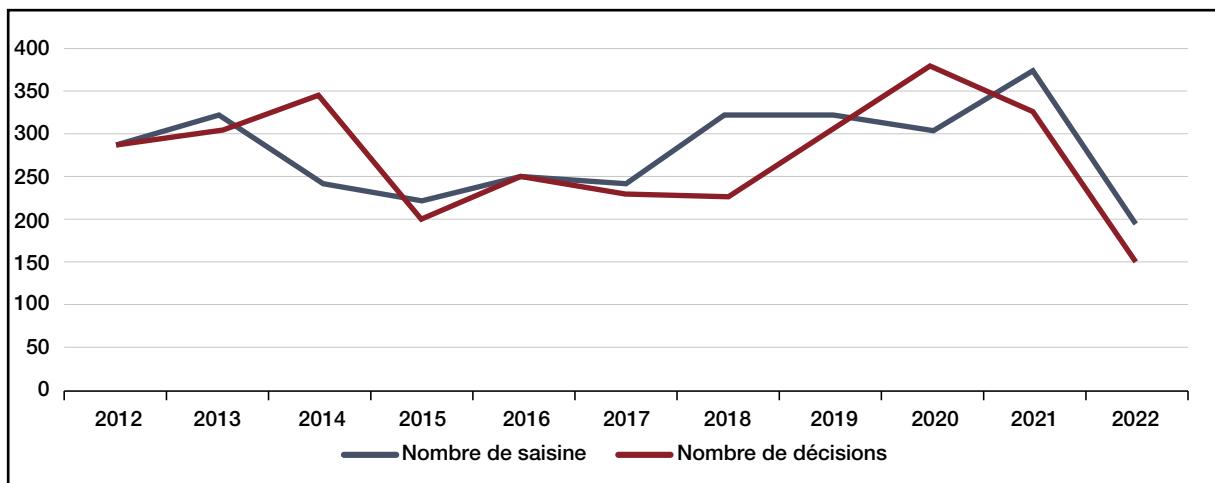
année, principalement sur des demandes mal orientées qui outrepassent les pouvoirs du CSM (demande de conseils juridiques, d'allocation de dommages-intérêts, d'intervention dans des procédures en cours, de poursuites pénales, etc.), ou mettent en cause des personnes pour lesquelles le CSM n'est pas matériellement compétent (avocat, huissier de justice, expert judiciaire, notaire, éducateur, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, conseiller prud'homme, juge administratif, juge consulaire, greffier, délégué du procureur, policier ou gendarme, etc.). Les courriers anonymes sont écartés tout comme ceux qui constituent des critiques générales de l'institution judiciaire.

À ces courriers s'ajoutent les appels téléphoniques et les courriels transmis par les justiciables auxquels le service des plaintes apporte, là encore, une réponse systématique et personnalisée.

Statistiques au 15 octobre 2022

Année	Nombre de saisines	Recevabilité			Nombre de décisions		
		Manifestement irrecevable	Irrecevable	Manifestement infondé	Fond	Après investigations	
					Infondé	Renvoi	
2012	290	218		57	1	2	
2013	325	251		47	0	1	
2014	242	245		91	12	0	
2015	223	138		53	8	1	
2016	250	177		68	6	1	
2017	245	163		65	6	0	
2018	327	145		73	6	0	
2019	324	153		138	9	1	
2020	307	211		160	10	0	
2021	377	204		124	8	1	
2022 (15.10.2022)	280	152	37	62	3	1	

19. Sauf courriers multiples sur le même sujet.



Il convient de rappeler que l'approche statistique des décisions a évolué en 2021. Jusqu'alors, le taux de plaintes déclarées recevables comptabilisait les seules décisions ayant préalablement donné lieu à des investigations (demande d'observations du magistrat, audition du magistrat et/ou du plaignant). Les plaintes déclarées manifestement infondées n'étaient pas prises en compte à ce titre alors que ces décisions intervenaient après un examen au fond du dossier, lequel a donc dépassé le stade de la recevabilité. Elles sont désormais comptabilisées au titre des décisions au fond.

## COMPORTEMENTS TANGENTS

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif, le CSM fait le constat que certains comportements de magistrats, sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, sont contraires à la déontologie et participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

Il en est ainsi de certaines pratiques mal vécues par les justiciables, de propos de nature à leur laisser un ressenti amer, de comportements susceptibles de traduire une forme de légèreté, de désinvolture ou de parti pris. Des motivations stéréotypées suscitent également des réactions pour dénoncer un examen trop rapide du dossier. Des plaintes font enfin état d'une possible connivence entre les parties, magistrats et avocats de la partie adverse, induite par des manifestations de familiarité en public.

À cet égard, il convient d'insister plus particulièrement sur les propos et le comportement des magistrats qui exercent des fonctions de cabinet. Les juges des enfants, juges aux affaires familiales et juges des tutelles ont à traiter de situations pouvant être très conflictuelles et sensibles qui les amènent à devoir « recadrer » un ou plusieurs justiciables ou à pointer des faits peu agréables. Aussi difficiles que puissent être ces situations, il importe que le magistrat veille, en toutes circonstances, à son expression et à conserver la maîtrise de lui-même, y compris

en fin d'audience lorsque la fatigue peut légitimement commencer à le gagner.

Il importe également de rappeler que le magistrat doit toujours donner l'image d'impartialité attendue d'un juge, à l'occasion des échanges avec les parties – surtout lorsqu'elles ne sont pas assistées d'un conseil contrairement à leur contradicteur – et leurs avocats. La parole doit être distribuée à chacun et l'ensemble des moyens et pièces doivent être pris en compte dans les décisions.

Par ailleurs, des comportements, bien que relevant de la sphère privée du magistrat, peuvent avoir une incidence sur son exercice professionnel. Ainsi, l'utilisation des réseaux sociaux doit appeler une vigilance particulière. Il ne faut jamais oublier que toute expression publique pourra, un jour, être exhumée à l'occasion d'une affaire dont le magistrat serait saisi pour mettre en cause son impartialité objective. La navigation sur des sites de rencontre nécessite également, de la part du magistrat, un surcroît de vigilance quant au respect de ses obligations déontologiques et des devoirs de son état. Indépendamment des sites de rencontres, les relations intimes qui peuvent naître entre magistrats et avocats ne doivent pas demeurer secrètes.

Enfin, il convient de souligner que l'absence de réponse apportée aux courriers des justiciables contribue à dégrader l'image de la justice. Il en est de même de la modification d'un jugement après son prononcé. Bien sûr la masse, à laquelle les juges aux affaires familiales sont notamment soumis, est une source d'erreur. Bien sûr la modification peut avoir été demandée par les parties ou leurs avocats pour éviter un appel ou une requête soit en rectification d'erreur matérielle soit en omission de statuer. Il n'en demeure pas moins que cette pratique, qui a pu exister à une époque où les obligations déontologiques des magistrats étaient moins fortes, est aujourd'hui à proscrire. Le premier des devoirs du magistrat est le respect de la légalité.

## LES DEMANDES D'OBSERVATIONS ET LES AUDITIONS

Les comportements qui viennent d'être évoqués sont ceux qui donnent généralement lieu à une demande d'observations, laquelle peut être suivie d'une audition.

### Les demandes d'observations

Une telle demande est, en principe, envisagée lorsque la plainte présente un accent de vérité afin de limiter le risque probatoire qui pèse sur le justiciable alors qu'il est, le plus souvent, dans l'impossibilité de produire les pièces nécessaires au soutien de sa plainte.

Elle est adressée au chef de cour, accompagnée d'une note précisant les éléments attendus.

Ainsi, il est utile que le chef de cour puisse transmettre les pièces pertinentes de la procédure : note d'audience, procès-verbal, avis de renvoi, décision de classement sans suite, etc. La commission d'admission des requêtes n'ayant pas accès aux chaînes civiles et pénales, elle peut avoir déclaré la plainte recevable considérant que le magistrat était dessaisi de la procédure alors que cela n'était pas le cas.

La commission n'a pas davantage accès au dossier du magistrat mis en cause, à la différence du chef de cour qui peut dès lors renseigner le CSM d'éventuels problèmes de comportement précédemment signalés dans les évaluations du magistrat.

Étant rappelé que le respect du contradictoire repose sur la commission qui instruit la plainte, le chef de cour n'a pas obligation de transmettre ses propres observations au magistrat visé par la plainte. Celui-ci, s'il est entendu par la commission, aura accès au dossier de la plainte et pourra alors prendre connaissance de l'ensemble des observations versées.

Le CSM n'ignore pas qu'une demande d'observations peut être déstabilisante pour un magistrat. Aussi, il est important qu'il puisse être accompagné par son chef de cour ou de juridiction. Il est, d'une

part, opportun que ce dernier lui rappelle le cadre juridique de la saisine de la commission d'admission des requêtes et les règles qui la régissent. Il est, d'autre part, utile qu'il le sensibilise sur la nécessité de répondre précisément à la plainte. Il a pu arriver qu'un magistrat soit entendu parce que ses observations étaient insuffisantes.

La demande d'observations invite le magistrat à interroger sa pratique professionnelle. À cet égard, il peut être rappelé que l'interview demeure peu développée en France alors qu'elle permettrait notamment aux magistrats qui exercent seuls dans le secret de leur cabinet de bénéficier d'un regard neutre et constructif sur leurs pratiques professionnelles. Ces derniers peuvent de bonne foi ne pas avoir conscience que certaines de leurs attitudes ou paroles prêtent à controverse et qu'elles gagneraient, de ce fait, à évoluer.

### Les auditions

L'audition du justiciable qui a introduit la requête, comme d'ailleurs celle du magistrat visé par la plainte, n'est qu'une faculté laissée à l'appréciation de la commission.

Dans les faits, le magistrat mis en cause est systématiquement auditionné dans l'hypothèse où une faute disciplinaire est susceptible de lui être reprochée et donc que la question de son renvoi devant le conseil de discipline se pose.

Son audition peut également avoir lieu lorsque des zones d'ombre subsistent à l'issue d'une demande d'observations. L'audition a alors une vocation pédagogique qui pallie d'une certaine manière l'impossibilité de procéder à un rappel aux obligations déontologiques.

Par ailleurs, le plaignant peut être entendu. Son audition demeure toutefois exceptionnelle dans la mesure où il n'a pas le statut de partie et qu'il s'est déjà exprimé par sa plainte à la différence du magistrat visé qui doit pouvoir y répondre et ainsi exercer pleinement ses droits de la défense<sup>20</sup>.

20. Voir rapport d'activité 2014, p. 121.

## Focus sur la situation du magistrat demeurant saisi de la procédure

À peine d'irrecevabilité, la plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure<sup>1</sup>.

Un amendement adopté au Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement visait à permettre une plainte à l'encontre d'un magistrat toujours saisi de la procédure en confiant à la commission le soin d'apprécier au cas par cas si «compte tenu de la nature de la procédure et de la gravité du manquement évoqué, la (requête devait) faire l'objet d'un examen au fond». Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel comme ne garantissant pas l'indépendance et l'impartialité des magistrats.

La condition de dessaisissement du magistrat est discutée de façon récurrente devant les commissions d'admission des requêtes. Cette condition rend *de facto* irrecevables un très grand nombre de plaintes visant principalement les magistrats du parquet, les juges des enfants, les juges de l'application des peines et les juges des tutelles.

Quelle que soit la mesure dont ils sont saisis (enquête pénale, mesure de placement ou d'assistance éducative en milieu ouvert, détention, aménagement de peine, peine alternative à l'incarcération, curatelle, tutelle...), ces magistrats sont chargés d'en assurer le suivi et peuvent intervenir à tout instant pour en modifier les modalités. C'est pour éviter de les déstabiliser dans leur mission que la recevabilité de la plainte est différée dans le temps et dans certains cas pour de très longues années puisqu'il faudra attendre la fin de la mesure, la mutation du magistrat critiqué, la majorité de l'enfant, le décès du majeur ou toute autre cause dessaisissant ce magistrat.

<sup>1.</sup> Articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.



## LES PRÉCONISATIONS DE RÉFORME

Dans son avis au Président de la République du 24 septembre 2021, le CSM a formulé deux propositions de nature à rendre le dispositif de plainte des justiciables plus effectif en lui permettant, d'une part, de recourir à l'Inspection générale de la justice lorsque les faits reprochés semblent mériter des investigations complémentaires, d'autre part, de procéder à un rappel des obligations déontologiques auprès du magistrat mis en cause lorsque les faits reprochés, sans mériter des poursuites disciplinaires, justifient malgré tout un rappel à l'ordre. Ces deux évolutions permettraient de tenir compte du fait que le dispositif de plainte des justiciables ne permet en réalité de pointer qu'un dysfonctionnement dans le cadre d'une affaire individuelle et non le comportement professionnel global d'un magistrat. Or, c'est celui-ci qui conduit, en pratique, au prononcé d'une sanction disciplinaire.

Si la création d'un rappel aux obligations déontologiques réduirait le nombre de saisines du conseil de discipline, elle permettrait de rendre le dispositif plus efficient et renforcerait le dialogue qui doit exister avec les magistrats en matière de déontologie.

En l'état, les justiciables ont davantage intérêt à écrire au chef de cour concerné. Un tel courrier est en effet plus opérationnel dès lors que ce dernier peut interroger directement le magistrat mis en cause, lui délivrer un rappel à ses obligations déontologiques ou un avertissement<sup>21</sup> qui restera au moins trois ans à son dossier administratif, informer la direction des services judiciaires laquelle peut se saisir de la globalité de la situation du magistrat et proposer au garde des sceaux, ministre

de la justice, de diligenter une enquête administrative ou d'engager des poursuites disciplinaires.

Doivent enfin être rappelées les évolutions mentionnées dans le rapport d'activité 2021 qui sont certes moins substantielles que celles exprimées dans l'avis précité, mais n'en sont pas moins souhaitables. Elles portent sur :

- la composition des commissions, afin de prévoir la suppléance du président ou des membres en cas d'empêchement ou de déport, le renouvellement biennal de leur mandat et la création d'une commission mixte ;
- les conditions de recevabilité des plaintes, pour admettre la saisine en ligne dès que la signature électronique des plaintes par les justiciables sera sécurisée et leur permettre de bénéficier de l'aide juridique ;
- la recevabilité des plaintes, dans le but de prévoir que le garde des sceaux, ministre de la justice, soit destinataire des observations du chef de cour et du magistrat lorsqu'il reçoit la décision de rejet (et non dès qu'elles sont adressées au Conseil dans la mesure où il n'a, à ce stade, pas à connaître l'existence de la plainte) et de consacrer la pratique tant de l'audition du magistrat avant le renvoi devant la formation disciplinaire et que de l'absence de versement de la décision de rejet à son dossier administratif ;
- les pouvoirs d'investigation, l'objectif étant de permettre aux commissions de consulter, d'une part, les applicatifs métiers afin de connaître l'état d'avancement de la procédure contestée, d'autre part, le dossier administratif du magistrat visé par la plainte.

<sup>21</sup>. Article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature.



# LES ACTIVITÉS TRANSVERSALES DU CONSEIL

*« Chaque formation du Conseil supérieur 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. »*

Article 20 de la loi organique du 5 février 1994



## LES MISSIONS D'INFORMATION DANS LES COURS D'APPEL

Au cours de la mandature 2019-2022, le Conseil a visité, outre la Cour de cassation et l'École nationale de la magistrature, l'ensemble des 36 cours d'appel et un tribunal supérieur d'appel, 164 tribunaux judiciaires et tribunaux de première instance, et réalisé 581 entretiens individuels auxquels il convient d'ajouter de nombreuses rencontres plus informelles, au gré des visites.

Malgré la crise Covid-19, le Conseil est parvenu à atteindre son objectif. Simple faculté offerte par le législateur, les missions d'information constituent, en réalité, des temps forts pour chaque mandature. Au-delà de l'information délivrée sur ses missions et son fonctionnement, le Conseil rencontre les magistrats dans leur environnement professionnel et en prend ainsi l'exakte mesure. Cette connaissance du contexte matériel, humain et immobilier des cours et tribunaux lui est nécessaire pour mener à bien ses missions sans paraître coupé de leur situation objective et de l'état d'esprit des magistrats. Plusieurs missions ont frappé le Conseil, d'une part, sur la perte de sens ressenti par les magistrats, notamment les plus jeunes, face à une institution qui « *n'écoute pas et chronomètre tout* », d'autre part, sur le décalage notable entre la haute idée qu'ils se font de leurs fonctions et l'impression de ne pouvoir y consacrer le temps nécessaire. D'autres ont mis en exergue l'insuffisante capacité de jugement de certaines juridictions et la perfectibilité des critères de répartition des moyens sur le territoire afin qu'ils soient davantage en adéquation avec les évolutions démographiques, économiques et sociales des différents ressorts.

La crise Covid-19 a toutefois conduit le Conseil à adapter l'organisation des missions tout en veillant à maintenir des délégations composées d'au

moins une personnalité qualifiée et un magistrat membre tant de la formation siège que de la formation parquet. Les délégations doivent, en effet, être le reflet de l'unité du corps judiciaire et de la diversité du Conseil.

Ce format resserré favorise une plus grande interactivité, laquelle est nécessaire pour permettre au Conseil de mieux percevoir le fonctionnement et les singularités des ressorts judiciaires comme le quotidien des magistrats. Les réunions avec l'ensemble des magistrats sont désormais structurées autour des thèmes proposés et introduits par ceux-ci. Il s'en dégage un discours de vérité et magistrats motivés, inventifs et porteurs de projets.

Ces réunions sont complétées de rencontres avec les chefs de cour et de juridiction, les DDARJ et directeur des services de greffe judiciaire, les représentants des organisations syndicales régionales de magistrats et fonctionnaires, les bâtonniers. Une visite des locaux est également prévue.

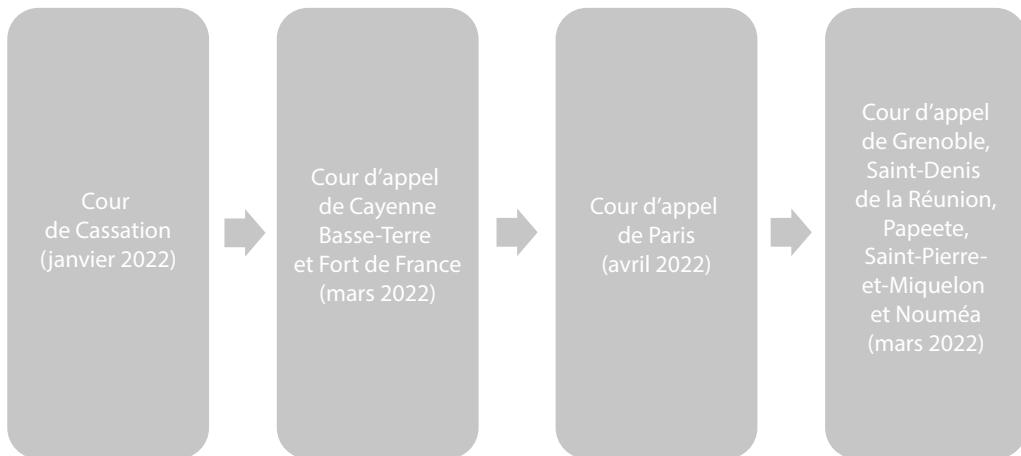
Tout magistrat qui le souhaite a la possibilité de solliciter un entretien individuel. Qu'il s'agisse d'évoquer un questionnement déontologique, la suite de sa carrière ou de faire part d'interrogations plus personnelles, cet entretien confidentiel est l'occasion d'une parole libre entre un magistrat et deux membres du Conseil.

À l'issue de la mission, un bilan est effectué avec les chefs de cour. Le Conseil partage ainsi avec eux ses constats et interrogations. Soucieux de contribuer pleinement à l'amélioration du fonctionnement des juridictions, ce bilan peut être suivi d'une note à l'attention du directeur des services judiciaires, laquelle ne saurait en aucun cas se confondre avec un rapport de l'Inspection générale de la justice. Un compte rendu est, en outre, établi pour nourrir la réflexion interne du Conseil.

## DÉROULÉ TYPE D'UNE MISSION DU CSM



### 2022 : CAP SUR L'OUTRE-MER



En raison de la crise Covid-19, les missions ultramarines ont été regroupées en 2022. Elles ont mis en évidence des réalités contrastées parfois très éloignées de la douceur de vivre souvent associée à ces territoires dans notre imaginaire collectif.

Dans plusieurs ressorts, le Conseil a été marqué par l'insécurité et la violence à laquelle les magistrats et personnels sont confrontés. Les conditions d'exercice professionnel, particulièrement difficiles, génèrent un turn-over des effectifs élevé.

Certains expriment même le sentiment de participer à une «*justice dégradée*». Il s'ensuit qu'une attention particulière est à accorder au profil des magistrats nommés, ce d'autant que la justice y est particulièrement observée. Ces magistrats doivent en effet connaître un minimum la culture et l'histoire de leur ressort d'affectation.

Malgré les efforts récents du ministère de la justice, le manque d'accompagnement à la prise de fonction (déménagement, logement, inscription scolaire, emploi du conjoint...) demeure un sujet de préoccupation majeur qui nuit, sans nul doute, à l'attractivité de ces juridictions. La transparence doit être totale sur les conditions financières qui

peuvent peser dans la décision d'une mobilité outre-mer et générer de la frustration en cas de déconvenues.

Enfin, les missions du CSM ont montré que si chaque territoire d'outre-mer présente des traits qui lui sont propres, il existe toutefois des thématiques communes qui pourraient faire l'objet d'un partage régulier entre les chefs de juridiction et les chefs de cour. Ainsi il est permis de penser qu'une réforme identique à celle qu'a connue la Nouvelle-Calédonie permettrait à la cour de Papeete de clarifier la gestion du budget et des effectifs de greffe en conférant à chaque juridiction (cour et TPI) une mission bien identifiée.



---

## LES RELATIONS INTERNATIONALES DU CONSEIL



## **SOUTENIR L'ÉTAT DE DROIT ET L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE À TRAVERS LE MONDE, TOUJOURS AU CŒUR DES PRIORITÉS DU CONSEIL**

Toujours activement engagé dans une démarche de promotion de l'État de droit et de l'indépendance de l'institution judiciaire, le Conseil a de nouveau été amené à prendre position à plusieurs reprises, à la fin de l'année 2021 et en 2022, au regard de la situation critique existant dans certains pays. Ses actions ont été entreprises soit de façon individuelle soit *via* les Réseaux des Conseils de justice auxquels le Conseil appartient et dont il est un membre actif ou en raison des liens entretenus dans ces cadres : le Réseau européen des Conseils de justice (RECJ) et le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) (développés *infra*).

Ainsi, s'agissant de la situation en Afghanistan qui a suscité à nouveau de vives inquiétudes à la fin de l'année 2021, le RECJ, le Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne (NPSJC), l'Association européenne des juges (EAJ) et l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) ont adopté une déclaration commune le 20 décembre 2021 avec le double objectif de se faire le porte-parole des juges de ce pays et de rappeler haut et fort les valeurs universelles d'indépendance judiciaire et de respect des droits et libertés fondamentaux<sup>1</sup>.

Eu égard à la situation en Tunisie, membre du RFCMJ, à la suite de l'annonce de la dissolution du Conseil supérieur de la magistrature au profit du Conseil supérieur provisoire de la magistrature, par le décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022, le Conseil supérieur de la magistrature français, par un communiqué du 22 février 2022<sup>2</sup>, a tenu à exprimer sa préoccupation quant aux atteintes à l'État de droit, à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire que la suppression d'un tel organe constitutionnel, essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie, est susceptible d'entraîner.

S'agissant du conflit en Ukraine, le Conseil a pris position, le 3 mars 2022, à la fois par l'intermédiaire d'une déclaration du RECJ et d'une déclaration conjointe du RECJ et du Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne<sup>3</sup>.

De plus, à la suite d'interventions, très marquantes, effectuées, respectivement par un membre du Conseil de justice ukrainien et par un membre du bureau de l'association des juges polonais IUSTITIA, lors de l'Assemblée générale du RECJ à Athènes en juin 2022 (*cf. infra*), a été élaborée, puis adoptée, une déclaration sur la solidarité judiciaire en temps de crise. Cette dernière définit ce qu'implique la solidarité judiciaire et quelles actions pourraient être entreprises pour soutenir tout système judiciaire attaqué<sup>4</sup>.

1. Lien vers la déclaration conjointe : <https://www.encj.eu/node/608>

2. Lien vers le communiqué du Conseil (également en annexe du présent rapport) : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communication-du-22-fevrier-2022>

3. Lien vers les déclarations du RECJ : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/ukraine-declarations-du-reseau-europeen-des-conseils-de-justice>

4. Lien vers la déclaration sur la solidarité judiciaire en temps de crise : <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%202022/ENCJ%20Athens%20Declaration%202022.pdf>

*Version française du communiqué du RECJ (traduction de courtoisie) :*

*«Le Réseau européen des conseils de justice condamne l'invasion militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Nous sommes profondément choqués par la violence et déplorons les pertes de vies humaines, les victimes et les personnes contraintes de demander l'asile en dehors de l'Ukraine. Le RECJ exprime son soutien et sa solidarité inconditionnels envers l'Ukraine et son peuple.*

*Le RECJ appelle les États membres de l'Union européenne et les institutions européennes à faire tout ce qui est nécessaire pour protéger les vies du peuple d'Ukraine et à apporter leur assistance dans la restauration de la paix, de la liberté, de la démocratie et le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit.*

*Le RECJ appelle les Conseils de justice d'Europe et les autres acteurs du système judiciaire à contribuer aux efforts humanitaires pour tous les collègues travaillant au sein du système judiciaire de l'Ukraine».*

## **Extraits (en version française) de la déclaration sur la solidarité judiciaire en temps de crise**

*La solidarité est une unité, en particulier entre des individus ayant un intérêt commun.*

*La solidarité est l'une des principales valeurs sur lesquelles l'UE est fondée. Elle est mentionnée, entre autres, dans la Charte des droits fondamentaux.*

*La solidarité judiciaire est fondée sur la croyance qu'il existe un sentiment de destin partagé et une identité commune. Elle est étroitement liée à la promotion, la préservation et la défense de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire.*

*La solidarité préventive se caractérise par des actions collectives visant à sauvegarder et à garantir l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les actions peuvent inclure le partage de bonnes pratiques pour créer des valeurs, des normes et des objectifs communs pour les pouvoirs judiciaires en Europe.*

*La solidarité réactive implique que l'aide doit être offerte par la communauté judiciaire européenne en réponse aux attaques à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'État de droit. Si un système judiciaire national subit une pression importante de la part d'un gouvernement ou d'autres acteurs nationaux, un soutien international est essentiel. Les magistrats doivent soutenir tout système judiciaire qui fait l'objet d'attaques et faire tout ce qui est en leur pouvoir pour persuader l'exécutif et le législatif de soutenir l'action qu'ils entreprennent à cet égard.*

*La convention prudente selon laquelle les juges doivent généralement garder le silence sur les questions de controverse politique ne devrait pas s'appliquer lorsque l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire sont menacées.*

*Le RECJ, le cas échéant, en coopération avec d'autres réseaux peut jouer un rôle central dans l'organisation de ce soutien et en le faisant connaître. Il peut exprimer les meilleures normes applicables et ainsi aider et soutenir la position adoptée par le système judiciaire national. Il peut recevoir des demandes de soutien ou faire état des besoins à ses membres. Il peut organiser des dialogues formels ou informels avec toutes entités susceptibles de fournir une assistance et peut agir comme un intermédiaire dans la mise en œuvre de l'assistance.*

*Les actes de solidarité peuvent prendre de nombreuses formes et dépendent de la situation spécifique.*

*Certaines crises peuvent même exiger des actions rapides.*

*Au niveau national, ces actes peuvent consister en des déclarations publiques, l'organisation de dons ciblés (d'argent ou de matériel nécessaire aux tribunaux), l'organisation de jumelages de tribunaux, la mise en place d'un système de jumelage où les juges sont mis en relation pour apporter leur aide sur un plan individuel ou encore la rédaction de lettres aux juges dans le besoin pour leur apporter un soutien moral.*

*Au niveau européen, les actions peuvent inclure la sensibilisation, la publication de déclarations et la recherche du dialogue avec les institutions européennes. En outre, les actes de solidarité pourraient impliquer l'organisation de conférences et la publication aussi large que possible des résultats de ces conférences et des suggestions de modifications, des conférences de presse conjointes avec d'autres magistrats, des visites de soutien, et toute autre action relevant de la compétence des associations.*

*Une action juridique peut également être entreprise en se joignant aux procédures des juges des Cours européennes en tant que tierce partie intervenante. Les réseaux judiciaires pourraient servir d'intermédiaires et veiller à ce que les efforts d'assistance et de coopération visant à renforcer l'État de droit ou les actions de reconstruction et de redressement post-conflit soient coordonnés pour un effet maximal.*

*Les autorités judiciaires en Europe devraient rechercher activement la coopération et la coordination afin d'aider les juridictions qui ont besoin de soutien.*

*En outre, le RECJ estime que le pouvoir judiciaire européen a le devoir collectif d'affirmer clairement et avec force son opposition à tout acte qui porterait atteinte à l'indépendance des juges individuels, du pouvoir judiciaire ou des Conseils de la justice.*

*Compte tenu des développements actuels en Europe, le RECJ appelle tous les gouvernements à s'abstenir de toute forme de poursuites ou persécution des juges (par le biais de procès pénaux, de procédures disciplinaires ou d'autres formes d'intimidation) pour s'être exprimés en faveur de l'État de droit et de l'indépendance de la justice. Il s'agit du devoir des juges de s'exprimer lorsque la démocratie, l'État de droit et les libertés fondamentales sont en péril.*

*Le RECJ est solidaire de tous les juges et pouvoirs judiciaires en Europe qui défendent l'État de droit et les tribunaux indépendants qui garantissent le respect des droits et libertés fondamentaux.*

## POURSUIVRE UNE ACTION COLLECTIVE ET CONSTRUCTIVE AU SEIN DES RÉSEAUX DE CONSEILS DE JUSTICE

La mandature 2019-2022 du Conseil a souhaité se doter d'une véritable politique européenne et internationale lui permettant de jouer un rôle proactif en la matière. Celle-ci s'est de nouveau parfaitement exprimée au cours de l'année 2022.

### **Le Conseil, membre actif du bureau exécutif du Réseau européen des Conseils de justice<sup>5</sup>**

Créé en 2004 à l'occasion de l'Assemblée générale de Rome, le Réseau européen des conseils de justice, dont le Conseil fait partie depuis sa création, est une association internationale à but non lucratif, financée principalement par l'Union européenne à hauteur de 75 %, le reliquat provenant

des cotisations des membres et des observateurs. Le budget 2022 s'élève à 420 000 €.

Le Réseau entend faciliter la coopération entre les Conseils de justice ou organes assimilés<sup>6</sup> de l'Union européenne avec l'objectif central de renforcer l'indépendance des pouvoirs judiciaires pour garantir un accès à des juridictions indépendantes et équitables. Il est un lieu d'échanges et d'informations sur le fonctionnement des différents systèmes judiciaires existants. Il travaille à la promotion de normes et de lignes directrices sur la qualité de la justice ainsi qu'aux dispositions juridiques et pratiques essentielles telles celles relatives à la nomination, à la promotion et à la discipline<sup>7</sup> des membres du pouvoir judiciaire.

Depuis le Brexit et l'exclusion du Conseil national de justice polonais (KRS) le 28 octobre 2021<sup>8</sup>, le

5. Lien vers le site internet du RECJ (European Network of Councils for the Judiciary ENCJ) : <https://www.encj.eu>

6. Tous les États ne disposant pas de Conseils de justice, le RECJ est ouvert aux institutions indépendantes ou autonomes assurant la responsabilité de l'appui au pouvoir judiciaire dans sa mission d'administration indépendante de la justice.

7. Selon « The ENCJ compendium on Councils for the Judiciary ». Ce texte fondateur du RECJ a été récemment remanié dans une version adoptée lors de l'assemblée générale extraordinaire de Vilnius du 27 au 29 octobre 2021, afin de traiter des questions non encore abordées et de prendre en compte certaines spécificités des Conseils membres. De nouveaux standards et recommandations ont été ajoutés, par exemple quant à la composition et la structure des Conseils, le mandat de leurs membres, les compétences et devoirs des Conseils ou leur financement.

8. Le Réseau a considéré que le KRS ne remplissait plus les critères suffisants d'indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et n'était plus en mesure d'apporter son soutien ni de sauvegarder et garantir un exercice indépendant de la justice par le pouvoir judiciaire. Il faisait l'objet d'une mesure de suspension depuis le 17 septembre 2018.

Réseau est désormais composé de 19 membres<sup>9</sup> et compte une quinzaine d'observateurs<sup>10</sup>.

Organe central du RECJ, le bureau exécutif a notamment la charge d'élaborer le plan stratégique recensant les orientations à suivre par le Réseau, pour une période de quatre ans, de le soumettre à l'approbation de l'assemblée générale puis de le mettre en œuvre.

Lors de l'Assemblée générale (AG) du 1<sup>er</sup> au 3 juin 2022 qui s'est déroulée à Athènes, le mandat de M. Filippo Donati, membre du Conseil supérieur

de la magistrature italien, élu président du bureau exécutif lors de l'AG des 10 et 11 juin 2020, a été reconduit dans ses fonctions jusqu'au 30 novembre 2022. À compter de cette date, Mme Dalia Vasariene, du Conseil lituanien, lui succédera.

Le Conseil français a achevé son mandat au sein du bureau exécutif du réseau, partiellement renouvelé lors de l'AG du 1<sup>er</sup> juin 2022<sup>11</sup>. Les membres du bureau sont désormais les Conseils des Pays-Bas, de la Slovénie, de la Grèce, de la Belgique, de la Roumanie et de la Slovaquie.



Assemblée générale du RECJ, Athènes, juin 2022

<sup>9</sup>. Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, Espagne, France, Grèce (participation des Conseils de justice civile et administrative), Hongrie, Irlande, Italie (participation des conseils civil et administratif), Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

<sup>10</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne, les ministères de la justice de l'Autriche, de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Allemagne et du Luxembourg, les Conseils judiciaires de la République de Macédoine du Nord et du Monténégro, l'administration nationale des cours de Norvège et des tribunaux de la Suède et le Haut Conseil judiciaire de la Serbie, les Conseils de justice de l'Angleterre et du pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord.

<sup>11</sup>. Le Conseil supérieur de la magistrature était représenté par M. Jean-Paul Sudre.

### **Les trois projets particulièrement suivis par les membres du Conseil en 2022**

- Le projet «*Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire*» se poursuit depuis plusieurs années. Il a pour objectif d'identifier les entraves opposées aux magistrats en matière d'indépendance, de responsabilité et de qualité de la justice. Le travail de ce groupe repose sur l'élaboration d'indicateurs de qualité et la réalisation d'études d'opinion destinés à servir de

guide aux Conseils de justice dans l'évaluation et l'amélioration de leur situation respective.

Un questionnaire destiné aux juges des États membres du Réseau, relatif à leur perception de leur indépendance dans le cadre de leur exercice professionnel, préalablement traduit en français, a été diffusé *via* le Conseil à l'ensemble des magistrats du siège français en janvier et février 2022. Le questionnaire<sup>12</sup>, anonyme, a été renseigné par 25 % de l'ensemble de ces magistrats.

### **Extraits des résultats, traduits en français**

*15 821 juges ont participé dont 1 583 juges français (sur les 6 336 magistrats du siège consultés).*

*Les juges évaluent généralement leur indépendance de manière positive. Sur une échelle de 10 points, les juges évaluent l'indépendance des juges de leur pays en moyenne entre 7 et 9,8 (8,3 pour la France, p. 14). Ils évaluent encore mieux leur indépendance personnelle : entre 7,5 et 9,9 (9 pour la France, p. 15). Conformément à l'évaluation positive de l'indépendance, peu de juges font état de pressions inappropriées pour influencer les décisions judiciaires.*

*Les juges évaluent l'indépendance des Conseils de la justice moins bien que leur propre indépendance ou celle de l'ensemble des juges, bien que le score reste positif en moyenne (6,9). L'existence d'un Conseil ne suffit pas à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Cela dépend fortement des dispositions prises, par exemple, en ce qui concerne la nomination des membres du Conseil. Les scores les plus élevés sont enregistrés au Royaume-Uni où les Conseils sont des organes consultatifs ou dans les pays où les Conseils ont été récemment créés (Finlande et en Irlande). La plupart des Conseils ayant un mandat important, comme ceux du Danemark et des Pays-Bas, obtiennent un score entre 7 et 8. En France, l'indépendance du Conseil est évaluée à 9 mais un peu plus de 30 % des juges ayant répondu estiment que le Conseil ne dispose pas des procédures et dispositifs appropriés pour défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire de façon effective (p. 16).*

*La corruption est un problème dans plusieurs systèmes judiciaires. En France, le fait d'avoir subi des pressions (environ 8 % des réponses) ou qu'un dossier ait été attribué en dehors des règles habituelles d'attribution (près de 10 % des réponses) afin de rendre une décision dans un certain sens n'est pas négligeable (p. 26). Dans un plus grand nombre de systèmes judiciaires, les autorités judiciaires sont perçues comme ne faisant pas assez pour lutter contre les inconvénients des juges (29 % des réponses en ce sens pour la France – deuxième taux le plus haut p. 41) et leur corruption (un peu moins de 10 % pour la France).*

*Dans de nombreux systèmes judiciaires, les juges sont, comme auparavant, critiques à l'égard des décisions relatives aux ressources humaines concernant les juges et, en particulier, à l'égard des nominations et des promotions. De l'avis des personnes interrogées, la nomination à la Cour suprême/Cour de cassation reste problématique dans divers pays (un peu moins de 10 % des réponses pour la France et près de 25 % pensent que les nominations, en général, sont effectuées pour d'autres raisons que la compétence et l'expérience p. 36).*

**12.** Les résultats sont disponibles via le lien suivant : <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%202022/Report%20ENCJ%20Survey%202022.pdf>

*Dans la plupart des systèmes judiciaires, les juges ressentent une pression inappropriée de la part des médias (sociaux). Nombre d'entre eux estiment que leur indépendance n'est pas respectée par/sur les médias (sociaux) (pour la France, 27% des réponses en ce sens s'agissant de l'influence négative des médias et 13% s'agissant de l'influence négative des réseaux sociaux p. 29).*

*L'administration judiciaire, y compris les présidents des tribunaux, n'essaie généralement pas d'influencer le contenu des décisions judiciaires (néanmoins pour la France : 3% des réponses font état de pressions en ce sens). Certains juges subissent toutefois des pressions abusives de la part de leur hiérarchie pour respecter des délais (plus de 10% en France) et un plus grand nombre de juges subissent des pressions abusives liées aux objectifs de production (34% pour la France – deuxième taux le plus fort après l'Espagne [35%] p. 32). La charge de travail et les ressources des tribunaux sont une préoccupation dans de nombreux pays. Sur ces points, la France enregistre des taux parmi les plus hauts (influence négative des horaires de travail sur l'indépendance : 37% des réponses; de la charge de travail : 46% des réponses; des conditions de travail : un peu plus de 40% des réponses; de l'impact de la digitalisation : un peu plus de 20% des réponses; du comportement au travail (de la part d'autres personnes) : 12% des réponses; p. 38 à 40).*

*En France, parmi les juges ayant répondu, 3% estiment que leur indépendance n'est pas respectée par le Conseil; environ 8% d'entre eux par leur hiérarchie, environ 4% d'entre eux par les associations de juges; environ 3% d'entre eux par la Cour de cassation; environ 4% d'entre eux par le Conseil constitutionnel; près de 50% d'entre eux par le gouvernement; près de 40% par le Parlement; près de 50% par les médias et 45% par les réseaux sociaux (p. 44 à 51).*

*L'interaction entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État pose de nombreux problèmes dans de nombreux systèmes judiciaires. L'enquête met en lumière certains de ces problèmes : (1) la mise en œuvre par le gouvernement des décisions judiciaires qui vont à l'encontre des intérêts du gouvernement est souvent inadéquate, (2) le manque de respect de l'indépendance judiciaire par le gouvernement et le Parlement est dans de nombreux pays un problème majeur et (3) le manque de ressources fournies par le gouvernement affecte l'indépendance.*

- Le projet «*la justice digitale*» : il s'agit également de la poursuite d'un projet existant auquel le Conseil participe et qui a pour but de rendre accessible, intelligible et transparent, auprès des citoyens, le fonctionnement des systèmes judiciaires des Conseils membres du Réseau.
- Outre la poursuite des projets susvisés, un groupe de travail coordonné en partie par le Conseil français a pour objet de réfléchir à l'élaboration d'un code de conduite ou d'éthique pour les membres des Conseils de justice. Un tel code serait un excellent signal envoyé à l'ensemble des communautés judiciaires du Réseau et serait de nature à renforcer la confiance dans le pouvoir judiciaire. La question se pose notamment pour les membres des Conseils qui ne sont ni magistrats ni avocats et qui ne sont soumis à aucune règle éthique particulière dans le cadre de leurs fonc-

tions extérieures. L'objectif n'est pas d'imposer un code d'éthique commun mais plutôt de créer un modèle de code de conduite, des «*guidelines*», que chaque Conseil pourrait s'approprier.

Afin de recenser l'existant dans chaque pays, un questionnaire a été élaboré et les résultats ont été présentés lors de l'Assemblée générale d'Athènes. Les travaux sur le contenu puis l'élaboration de ce code d'éthique ont vocation à se poursuivre jusqu'en 2023.

- Enfin, un nouveau groupe de réflexion sur l'attractivité de la carrière de juge a débuté ses travaux en novembre 2022, destiné à dresser un état des lieux d'une désaffection éventuelle de cette profession au sein de chaque pays, d'en analyser les causes ainsi que les solutions qui sont ou peuvent être apportées.

### ***La poursuite des «lunch seminars»***

Créées en septembre 2020, ces réunions régulières entre les membres, destinées à évoquer le fonctionnement des Conseils et des questions d'intérêt commun sont organisées sous forme de conférence virtuelle, tous les troisièmes mardis du mois. Modérées par l'un des membres du bureau, ces réunions permettent aux représentants des Conseils d'intervenir pour présenter un thème spécifique avant d'engager des échanges entre participants.

Parmi les thèmes évoqués cette année figurent la situation du système judiciaire en Ukraine, la promotion de la diversité dans le système judiciaire, le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit 2022 et la situation en Hongrie.

### ***Le Conseil, membre engagé au sein du Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire<sup>13</sup>***

Née d'une initiative franco-qubécoise, l'idée d'un réseau francophone a été présentée en marge des manifestations organisées à l'occasion du 130<sup>e</sup> anniversaire du Conseil supérieur de la magistrature française. Le RFCMJ a été créé le 5 novembre 2014 à Gatineau au Québec.

Il regroupe les Conseils de justice, unis par l'usage de la langue française, qui concourent à l'indépendance de la magistrature, notamment en veillant au respect et au développement de la déontologie judiciaire (article 1<sup>er</sup> des statuts). Cet espace de coopération encourage l'étude et la recherche sur les questions et pratiques relatives aux missions des conseils, met en œuvre des actions de coopération reposant sur des activités de formation, d'échanges d'information et d'études, constitue un pôle d'expertise et d'échange d'expérience et cherche à développer des standards communs (article 4 des statuts).

Composé de six Conseils à sa création (France, Gabon, Haïti, Liban, Québec et Sénégal), il compte aujourd'hui vingt-trois membres : Andorre, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Canada, Égypte,

France, Gabon, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monaco, Québec, République centrafricaine, République de Guinée, République démocratique du Congo, Sénégal, Togo et Tunisie.

Lors de l'Assemblée générale du réseau qui s'est tenue à Gatineau le 28 octobre 2022, la Roumanie, qui participe à toutes les activités du Réseau depuis 2018 et qui disposait du statut d'observateur jusqu'à présent, a été officiellement admise en qualité de nouveau membre.

À ces membres s'ajoutent deux observateurs : l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), présente dès la création du Réseau, et l'Italie.

Le RFCMJ constitue l'un des seize réseaux institutionnels que compte l'Organisation internationale de la francophonie dans les secteurs du droit et de la justice.

Parmi les projets en cours, figure celui relatif aux actions de formation. En qualité de membre du comité scientifique, le Conseil participe aux réunions de ce comité qui travaille à l'adaptation du format des formations qu'il dispense habituellement auprès des membres du Réseau (sur l'éthique, la déontologie, l'indépendance par exemple), afin de les conduire à distance<sup>14</sup>. Ce nouveau procédé, dont la nécessité a été révélée par la pandémie, s'avère être un moyen efficace pour toucher un public plus large.

Par ailleurs, le Conseil a participé au colloque organisé par la Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB), l'Association des hautes juridictions de cassation des pays francophones (AHJUCAF) et l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), qui s'est tenu à Bucarest les 29 et 30 septembre derniers, sur «Les devoirs des acteurs du procès équitable au service d'une justice indépendante et impartiale».

Enfin, au regard de la situation des institutions qui demeurent en très grande difficulté au Liban, le principe d'un communiqué de soutien à M. Souheil Abboud, Premier président de la Cour de

<sup>13</sup>. Lien vers le site internet du RFCMJ : <https://rfcmj.com>

<sup>14</sup>. Le Conseil supérieur de la magistrature était représenté par M. Georges Bergougnous.

cassation et président du Conseil supérieur de la magistrature du Liban, a été unanimement décidé lors de la dernière Assemblée générale du Réseau et diffusé le 4 novembre 2022<sup>15</sup>.

## REPRENDRE DE FAÇON SOUTENUE L'ENTRETIEN DE RELATIONS BILATÉRALES GRÂCE À L'AMÉLIORATION DU CONTEXTE SANITAIRE

### L'accueil de délégations et de personnalités étrangères

Le Conseil est régulièrement sollicité pour des échanges bilatéraux avec des délégations d'autres Conseils de justice mais aussi avec des magistrats, des organismes de formation et des autorités administratives d'autres États compétentes dans le champ de la déontologie, de l'éthique et de la probité.

Si la crise de la Covid-19 a fortement impacté l'accueil de délégations étrangères en 2020, encore malmené en 2021, l'assouplissement des mesures sanitaires en 2022 a permis au Conseil de renouer

avec cette tradition d'accueil et d'ouverture qui a toujours été la sienne.

Par ailleurs, le Conseil a également souhaité s'engager dans la consolidation de partenariats plus pérennes avec des Conseils avec lesquels il a toujours entretenu des liens privilégiés, comme la Belgique, l'Espagne et l'Italie. Si la relation bilatérale avec la Belgique a été marquée par un temps fort, celui d'une journée d'échanges quadripartites au mois de juin 2022, les rencontres envisagées avec les Conseils espagnol et italien n'ont pu avoir lieu cette année pour des raisons tenant à ces Conseils.

Ainsi, en l'état de la mandature 2019-2022, 30 délégations étrangères ont été reçues au Conseil.

L'indépendance de l'institution judiciaire, la discipline et la déontologie des magistrats constituent les thèmes les plus fréquemment évoqués lors de ces rencontres. Le projet de réforme constitutionnelle est également un sujet d'intérêt, notamment pour les représentants de Conseils supérieurs dont l'institution est en cours de réforme.



<sup>15</sup>. En annexe du présent rapport.

Le Conseil a ainsi pu accueillir les délégations suivantes en 2022 :

Date et membre(s) du Conseil	Délégations accueillies	Cadre et contenu de l'intervention
<b>8 avril 2022</b> <b>M. Yves Saint-Geours</b>	Membres de l'Académie judiciaire d'Arménie	Cadre : projet de coopération piloté par Expertise France visant à la consolidation du système judiciaire arménien en lien avec le bureau de la coopération de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), Thématiques abordées : déontologie, composition du Conseil et l'implication des membres du Conseil dans la formation des auditeurs de justice.
<b>30 mai 2022</b> <b>Mme Marie-Antoinette Houyet</b>	Plusieurs membres d'une association de juges et de procureurs allemands du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (Allemagne).	Cadre : visite d'étude Thématiques abordées : composition du Conseil, nominations, discipline, avis remis le 24 septembre 2021 au Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats.
<b>13 juin 2022</b> <b>M. Georges Bergougnous</b>	Délégation polonaise composée de M. Kazimierz Ujazdowski, sénateur, président de la Commission des affaires de l'émigration et des liaisons avec les Polonais de l'étranger et membre du groupe d'amitié Pologne-France au Sénat de la République de Pologne ainsi que Mme la Professeure Katarzyna Kubuj, de l'Institut des sciences juridiques, Académie polonaise des sciences.	Cadre : visite d'étude Thématiques abordées : position constitutionnelle du Conseil et préservation de son indépendance ; menaces pesant sur l'État de droit en Europe, notamment en Pologne.
<b>20 juin 2022</b> <b>M. Jean-Paul Sudre, M. Georges Bergougnous, M. Frank Natali, Mme Isabelle Pouey, M. Alain Lacabarats et M. Jean-Olivier Viout (SAVD)</b>	Délégation belge composée de membres du Conseil supérieur de la justice (CSJ) et du conseil consultatif de la magistrature (CCM), à savoir : Mme Lucia Dreser, présidente du CSJ et présidente de la commission de nomination et désignation néerlandophone, Mme Isabelle De Tandt, membre de la commission d'avis et d'enquête néerlandophone, et Mme Valérie Delfosse, présidente de la commission d'avis et d'enquête francophone du CSJ ainsi que M. Fabrizio Anticoco, président du Collège francophone du CCM, et Mmes Els Beckers et Evelyne Rixhon, coordinatrices du groupe de travail déontologie du CCM. En présence de M. Cyril Paquaux, magistrat de liaison à l'ambassade de France à Bruxelles	Cadre : rencontre bilatérale Thématiques abordées : nominations, gestion des ressources humaines, évaluation, discipline, responsabilité et de déontologie des magistrats.
<b>6 juillet 2022</b> <b>Mme Jeanne-Marie Vermeulin</b>	Délégation canadienne composée de M. Richard Wagner, juge en chef du Canada et président du Conseil canadien de la magistrature, Mme Catherine Mandeville, juge à la Cour supérieure du Québec, Mme Renée Thériault, conseillère principale à la Cour suprême du Canada, et M. Cyrille Sanchez, chef de l'unité de politique intérieure à l'ambassade du Canada.	Cadre : visite d'étude visant à des échanges informels avec plusieurs juridictions sur l'indépendance de la justice, l'accès à la justice et la formation des magistrats. Thématiques abordées : Enjeux de la formation des magistrats, de l'adaptation post-Covid et de la santé mentale, indépendance, responsabilité et protection des magistrats.

Date et membre(s) du Conseil	Délégations accueillies	Cadre et contenu de l'intervention
<b>6 juillet 2022</b> <b>Mme Jeanne-Marie Vermeulin</b>	Délégation de l'agence anti-corruption du Kosovo (ACA) présidée par le nouveau directeur de ladite agence.  Cette rencontre a été l'occasion d'aborder, plus particulièrement, les thématiques relatives à la déontologie et à la discipline des magistrats ainsi que les questions afférentes aux déclarations d'intérêts, récusations, déports, communication et transparence.	Cadre : visite d'étude en France consacrée à la lutte anti-corruption dans la vie publique.  Thématiques abordées : déontologie et discipline des magistrats, questions afférentes aux déclarations d'intérêts, récusations, déports, communication et transparence de la justice.
<b>12 décembre 2022</b> <b>M. Jean-Paul Sudre,</b> <b>M. Frank Natali,</b> <b>Mme Hélène Pauliat</b>	Mme Gabriela Scutea, procureure générale de Roumanie, membre de droit du Conseil supérieur de la magistrature roumain	Indépendance de la justice, nomination, disciplinaire des magistrats

### Les déplacements du Conseil supérieur de la magistrature à l'étranger

Les membres du Conseil sont également sollicités pour des déplacements à l'étranger, organisés selon deux axes principaux :

- 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.

Ainsi, à la suite de la visite au Conseil d'une délégation du ministère de la justice et de la sécurité néerlandais le 3 décembre 2021, une délégation du CSM s'est rendu à La Haye, les 12 et 13 septembre 2022, pour une visite d'étude et d'échanges

au Conseil de justice néerlandais (Raad voor de Rechtspraak)<sup>16</sup>. Les échanges ont principalement porté sur les questions de nominations, de recrutement, de déontologie, de discipline, de communication, d'indépendance et de responsabilité des magistrats.

À cette occasion, les participants ont pu constater que les prérogatives du Conseil néerlandais étaient beaucoup plus larges que celles du Conseil français, notamment en matière de budget, le Conseil néerlandais ayant pour compétence d'administrer le budget de la justice alors que le Conseil français ne dispose d'aucune prérogative en la matière.

Le Conseil néerlandais est en outre régulièrement consulté au cours du processus législatif, lorsqu'un projet de loi touche à l'indépendance de la justice. En revanche, contrairement au Conseil français, le Conseil néerlandais ne dispose d'aucune prérogative disciplinaire, le pouvoir en cette matière étant dévolu aux chefs de juridiction. Toutefois, si les prérogatives et missions des deux Conseils diffèrent sensiblement, ceux-ci ont pu constater qu'ils

<sup>16</sup>. Le CSM français était représenté par trois membres, M. Régis Vanhasbrouck, M. Frank Natali, M. Benoist Hurel, accompagnés de Mme Lise Chipault, secrétaire générale adjointe.

La délégation néerlandaise était composée de M. Henk Naves, président du Conseil de justice néerlandais, M. Peter Pulles, un des membres de ce Conseil, M. Bart van Meegen, président du tribunal d'Overijssel et président du comité de sélection des juges, Mme Barbara den Uijl, cheffe du département de la communication, Mme Fatima Kadieva et M. Rémy van Aanholt, chargés de mission en matière de coopération internationale au sein du Conseil. Les échanges se sont déroulés en présence de Mme Morgan Martin, magistrate de liaison à l'ambassade de France aux Pays-Bas, et de M. Jan Terstegen, conseiller justice à l'ambassade des Pays-Bas en France.

partageaient les mêmes préoccupations quant aux menaces pesant sur l'État de droit dans certains États de l'Union européenne et à la nécessité de préserver, dans leurs États respectifs, l'indépendance des juges, régulièrement attaquée.

Par ailleurs, compte tenu de son appartenance au RFCMJ et de ses liens avec les autres réseaux institutionnels que compte l'Organisation internationale de la francophonie dans les secteurs du droit et de la justice, le Conseil a participé au colloque qui s'est tenu à Bucarest, les 29 et 30 septembre derniers, sur «Les devoirs des acteurs du procès équitable au service d'une justice indépendante et impartiale» (*cf. supra*).

Enfin, en lien avec la DAEI, l'ambassade de France au Liban et l'AHJUCAF, dans le cadre d'un plan d'action destiné à appuyer le Liban dans la réforme et l'avancée de son système judiciaire, le Conseil participe à l'organisation d'un colloque qui devrait se tenir à Beyrouth en début d'année 2023. Celui-ci, déployé autour du rôle du magistrat, aurait vocation à revaloriser cette fonction et à renouer le lien de confiance avec la population qui est mis à mal, notamment au regard du déroulement de l'enquête sur l'explosion du port de Beyrouth.

## DIALOGUER AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES DE FAÇON PÉRENNE

**Le rapport sur l'État de droit et le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne**

Chaque année le RECJ et ses membres contribuent au rapport de la Commission européenne sur l'État de droit.

Le rapport 2022, adopté le 13 juillet 2022, présente les tendances de l'évolution de l'État de droit dans l'Union européenne et développe des évaluations spécifiques aux 27 États membres. Comme pour les éditions précédentes, ce rapport examine l'évolution de la situation dans quatre domaines clés pour l'État de droit : les systèmes de justice, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias ainsi que d'autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs. Le rapport montre que des réformes de l'État de droit se sont poursuivies dans de nombreux États membres dans le but de remédier aux difficultés recensées dans les deux éditions précédentes. Dans le même temps, des préoccupations d'ordre systémique subsistent dans certains États membres.

Dans le chapitre concernant spécifiquement la France, entre autres sujets abordés dans la partie «Système de justice» (p. 4 et s.), on peut notamment relever des développements relatifs au Conseil, à son avis du 24 septembre 2021 sur la responsabilité et la protection des magistrats, à la tribune publiée en novembre 2021 ou aux états généraux de la justice. Le rapport de cette année contient pour la première fois des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre.

### RECOMMANDATIONS

Il est recommandé à la France de prendre les mesures suivantes:

- poursuivre ses efforts afin d'achever les projets en cours visant la numérisation complète des procédures civiles et pénales;
- poursuivre les efforts déployés pour garantir au système de justice des ressources humaines suffisantes, notamment pour améliorer son efficience, en tenant compte des normes européennes sur les ressources du système de justice;
- continuer d'enquêter sur les infractions relevant de la corruption à haut niveau, de les poursuivre et de les sanctionner de manière effective;
- veiller à ce que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif;
- renforcer la transparence en matière de propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionnariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes.

Le rapport et les documents afférents sont disponibles sur le site de la Commission européenne<sup>17</sup>.

Le RECJ coopère également avec la Commission européenne sur la partie «indépendance» du tableau de bord de l'UE sur la justice<sup>18</sup>.

### Le projet JUSTFREE

Le secrétariat général du Conseil a fait partie du comité scientifique (composé de trois autres personnes : M. Pierpaolo Gori, juge à la Cour suprême italienne, Mme Tais Deus et M. Rafael Bustos, professeurs à l'École de la magistrature espagnole, laquelle, en Espagne, dépend du Conseil de justice) en charge d'un séminaire sur «la liberté d'expression des juges et procureurs et son évolution récente» dans le cadre d'un projet de formation piloté par l'ENM, financé par l'Union européenne (projet JUSTFREE) et labellisé «Présidence française de l'Union européenne» (PFUE)<sup>19</sup>.

Ce séminaire qui s'est déroulé les 12 et 13 mai 2022 à l'école de formation du barreau à Paris, devant une soixantaine de juges, procureurs et avocats, français et européens, alliant travaux en petits groupes et interventions en sessions plénières, a permis de nombreux échanges nourris et instructifs sur les expériences, les pratiques – diverses – de chacun et, au-delà, sur les enjeux, les

objectifs mais aussi les risques, les limites qu'un tel sujet induit.

### RENDRE ACCESSIBLE L'INFORMATION EN PLUSIEURS LANGUES

La traduction des principaux articles des sites internet et intranet du Conseil en langues anglaise, espagnole et italienne, entreprise depuis le mois d'août 2021, se poursuit.

La mise en ligne d'articles trilingues permet aux Conseils de justice et aux partenaires institutionnels étrangers d'avoir accès à des informations détaillées sur l'histoire du Conseil, son mode de fonctionnement mais aussi sur les travaux en cours et les débats qui l'animent. Cet outil est particulièrement précieux dans la préparation des visites des délégations étrangères et permet de dynamiser les échanges lors des rencontres bilatérales, les partenaires ayant eu accès à l'information essentielle préalablement à la visite.

Cette démarche de traduction a également pour objectif de permettre aux citoyens non francophones d'avoir accès aux informations essentielles relatives au Conseil, notamment aux conditions de recevabilité des plaintes qu'ils pourraient être amenés à déposer à l'encontre de magistrats.

<sup>17</sup>. Lien vers le site de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_fr](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_fr)

<sup>18</sup>. Lien vers l'édition 2022 du tableau de bord de la Justice dans l'Union européenne : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu\\_justice\\_scoreboard\\_2022.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf)

<sup>19</sup>. <https://www.enm.justice.fr/pfue/JUSTFREE-La-liberte-expression-des-juges-et-procureurs-et-ses-recentes-evolutions-sur-les-medias-sociaux>

---

## LES ACTIONS DE FORMATION



Très dense en 2021 après deux années de crise sanitaire ayant entraîné l'annulation ou le report d'un grand nombre de formations, l'activité du Conseil en cette matière n'a pas fléchi en 2022.

En effet, en 2022, 17 formations ont été organisées en partenariat avec l'ENM, contre 19 en 2021, 6 en 2020 et 11 en 2019.

#### Formations et colloques organisés en partenariat avec l'ENM durant l'année 2022

Date et lieu	Public concerné	Contenu et format de l'intervention
<b>14 janvier 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des magistrats à titre temporaire (7 <sup>e</sup> promotion)	Déontologie et statut des magistrats
<b>21-25 mars 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation continue des magistrats	Éthique et responsabilité des magistrats
<b>25 mars 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des candidats à l'intégration directe dans la magistrature	Éthique et déontologie Composition, organisation et fonctionnement du CSM; rôle en matière de discipline et réflexion déontologique
<b>6 avril 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des nouveaux chefs de cour	Visite au Conseil, échanges avec les membres du Conseil. Bilan de la mandature, déontologie, discipline, ressources humaines et management
<b>21 avril 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des nouveaux chefs de juridiction	Visite des nouveaux chefs de juridiction au Conseil, échanges sur la déontologie, la discipline et les ressources humaines dans la magistrature Rencontre avec le secrétariat général du Conseil
<b>2 mai 2022</b> <b>ENM Bordeaux</b>	Formation des auditeurs de justice (promotion 2020)	Préparation aux premières fonctions.
<b>17 mai 2022</b> <b>ENM Paris</b>	CADEJ	Éthique et déontologie du magistrat : articulation entre la parole publique du magistrat et le devoir de réserve
<b>17 mai 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation de magistrats étrangers	Visite dans les locaux du Conseil Éthique et État de droit
<b>18 mai 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation continue des magistrats	Séminaire « Gouvernance humaine »
<b>17 juin 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des magistrats à titre temporaire (8 <sup>e</sup> promotion)	Déontologie et statut du magistrat
<b>21 juin 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation continue des magistrats	« Être magistrat outre-mer »
<b>4 juillet 2022</b> <b>ENM Bordeaux</b>	Formation initiale des auditeurs de justice (promotion 2022)	Éthique, déontologie et discipline du magistrat, évaluation professionnelle, premier poste, carrière
<b>28 octobre 2022</b> <b>ENM Bordeaux</b>	Formation des candidats à l'intégration directe dans la magistrature	Éthique, déontologie et statut des magistrats
<b>7 novembre 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des nouveaux chefs de juridiction (2 <sup>e</sup> cycle, 2 <sup>e</sup> module)	Visite des nouveaux chefs de juridiction au Conseil
<b>16 novembre 2022</b> <b>ENM Paris</b>	CADEJ	Éthique, déontologie et discipline
<b>21 novembre 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Plan de formation des cadres de juridiction	La déontologie et la liberté d'expression dans le cadre d'une communication professionnelle au sein du ministère de la justice
<b>14 décembre 2022</b> <b>ENM Paris</b>	Formation des magistrats étrangers	Le management des juridictions : l'exemple français

## **FORMATION INITIALE ET FORMATION CONTINUE DES MAGISTRATS**

---

La sensibilisation aux questions déontologiques et disciplinaires revêt une importance particulièrement au moment de la formation initiale des magistrats, qu'il s'agisse d'un parcours initié à la sortie de l'université ou bien d'une reconversion professionnelle. L'enjeu est ici de permettre aux futurs magistrats de développer des «réflexes déontologiques» leur permettant de se protéger de situations susceptibles à terme de les mettre en difficulté. En 2022 encore, les auditeurs de justice, les stagiaires du concours complémentaire et les candidats à l'intégration directe ont été les principaux bénéficiaires de ces échanges.

Ces sessions ont permis de présenter les attentes du Conseil à l'égard des magistrats et de répondre à leurs nombreuses interrogations, notamment quant aux exigences éthiques, déontologiques, voire disciplinaires, auxquelles ils se trouvent confrontés dans leur pratique professionnelle, dans le contexte des travaux des états généraux de la justice.

11 magistrats étrangers, italiens, luxembourgeois, japonais, malgaches et camerounais, accueillis au Conseil le 17 mai 2022 dans le cadre d'une formation organisée par l'ENM, ont également pu bénéficier de ces échanges.

## **FORMATION DES NOUVEAUX CHEFS DE COUR ET DE JURIDICTION**

La formation des nouveaux chefs de cour et de juridiction permet au Conseil d'insister sur les responsabilités managériales liées à ces fonctions, à la conjonction de la gestion des ressources humaines et de la déontologie de la magistrature.

Trois sessions dédiées aux nouveaux chefs de cour et de juridiction ont pu être organisées en 2022 dans les locaux du Conseil.

Les échanges au cours de ces sessions ont été particulièrement riches et ont principalement porté sur le management des juridictions, le rôle des chefs de juridiction et de cour dans le domaine déontologique et le domaine disciplinaire, la qualité du dialogue en matière de ressources humaines mais aussi sur le processus d'évaluation professionnelle des magistrats.

Les chefs de juridiction ont aussi exprimé le souhait de mieux comprendre l'organisation interne et les missions du Conseil. C'est ainsi que, lors de leur visite du 21 avril 2022, ils ont pu bénéficier d'un temps d'échange avec la secrétaire générale et la greffière en chef responsable du service budgétaire du Conseil.

## **FORMATIONS UNIVERSITAIRES**

Le Conseil supérieur de la magistrature entretient des liens réguliers avec le monde universitaire dont une part non négligeable de ses membres extérieurs est traditionnellement issue. Il est ainsi régulièrement sollicité pour intervenir à l'occasion de formations universitaires.

Ainsi, le 1<sup>er</sup> avril 2022, Mme Jeanne-Marie Vermeulin est intervenue dans le cadre d'une formation organisée par la faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'université de Tours, intitulée «*La justice sous le coup des émotions*».

Par ailleurs, le 4 avril 2022, M. le procureur général près la Cour de cassation, Mme Hélène Pauillat et M. Régis Vanhasbrouck ont participé aux assises de l'administration de la justice organisées par l'université Louis-Lumière de Lyon.

## LES ÉCHANGES INSTITUTIONNELS

---



---

De manière continue tout au long de leur mandature, les membres du Conseil supérieur de la magistrature se sont attachés à enrichir leur réflexion par une politique de rencontres organisées entre autres à l'occasion des réunions générales. Dans le contexte des états généraux de la justice, ces échanges institutionnels ont pris durant l'année 2022 une coloration particulière, guidant tant le choix des interlocuteurs du Conseil que les thématiques abordées.

### **LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

Le Conseil supérieur de la magistrature a rencontré à deux reprises le garde des sceaux, ministre de la justice, le 22 juillet 2022 et le 17 octobre 2022. Les échanges ont porté sur des sujets variés, de l'indépendance de la justice à la responsabilité des magistrats en passant par l'administration des juridictions ou encore les ressources humaines de la justice.

### **L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE**

Le 22 mars 2022, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu la direction de l'École nationale de la magistrature. Étaient présents Mme Nathalie Roret, directrice de l'école, M. Samuel Lainé, directeur adjoint, et M. Guillaume Puygrenier, chef de cabinet. Les échanges ont porté sur le recrutement, la formation initiale et la formation continue des magistrats. Surtout, ils ont permis un dialogue sur le résultat de l'audit réalisé par l'École nationale de la magistrature, ses préconisations en matière pédagogique mais aussi de gouvernance de l'école.

### **LES CONFÉRENCES DES CHEFS DE JURIDICTION ET CHEFS DE COUR**

Le 22 mars 2022, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu les autres conférences des chefs de juridiction et de cour : conférence nationale des premiers présidents, conférence nationale des procureurs généraux, conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires et conférence

nationale des procureurs de la République. Les échanges ont porté sur les états généraux de la justice, l'impact de la tribune publiée dans *Le Monde*, dite « tribune des 3 000 » sur l'activité juridictionnelle, l'évaluation de la charge de travail ainsi que sur le processus de nomination des chefs de juridiction et des chefs de cour. La procédure disciplinaire et les pistes d'évaluation « à 360 degrés » des chefs de cour ont été également abordées. La conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires a ensuite présenté ses travaux relatifs à l'évaluation de la charge de travail des magistrats du siège ainsi que son livre blanc sur les fonctions de président de tribunal judiciaire.

### **LA CFDT MAGISTRATS**

Le 24 mai 2022, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu M. Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, à la tête d'une délégation de magistrats membres du syndicat « CFDT magistrats » nouvellement créé. La délégation a présenté aux membres du Conseil les spécificités de son syndicat et les chantiers qu'il entendait porter.

### **MME SYLVIE PIERRE-MAURICE, MAÎTRE DE CONFÉRENCES HDR À L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG, CODIRECTRICE DU RAPPORT « JUSTICE ET MAGISTRAT. E. S : UNE GRH EN MIETTES ? »**

Répondant à une commande de la mission de recherche droit et justice, Mme Sylvie Pierre-Maurice a codirigé un rapport consacré à la gestion des ressources humaines des magistrats en France et en Europe publié en mars 2022. Le 22 juin 2022, elle est venue présenter le contenu du rapport au Conseil supérieur de la magistrature. Détaillant le modèle de gestion des ressources humaines au sein de la magistrature française, elle a plus particulièrement détaillé le rôle des chefs de juridiction avant de revenir sur les pistes conclusives du rapport : rationalisation managériale, conflit éthique des agents et incohérences d'articulation à résoudre.

## LA COMMISSION D'AVANCEMENT

Le 22 juin 2022, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu Mme Agnès Mouillard, présidente de chambre, présidente de la commission d'avancement, et M. Dominique Gaillardot, premier avocat général, vice-président de la commission d'avancement. Les échanges ont plus particulièrement porté sur l'avancement au premier grade et la question de la reprise de l'ancienneté, la contestation des évaluations et le recrutement des magistrats par la voie de l'intégration.

## MME DOMINIQUE LOTTIN, PREMIÈRE PRÉSIDENTE HONORAIRE, ANCIENNE MEMBRE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Par lettre de mission du 23 mars 2022 le garde des sceaux, ministre de la justice, avait confié à Mme Dominique Lottin la mission de formuler des propositions à même de structurer les équipes autour du magistrat, tant sur le plan organisationnel qu'en matière de gestion des ressources humaines. Le rapport, remis en septembre 2022, proposait une modélisation de possibles « équipes pluridisciplinaires juridictionnelles ». Le 18 octobre 2022, Mme Dominique Lottin est venue présenter les conclusions de son rapport au Conseil supérieur

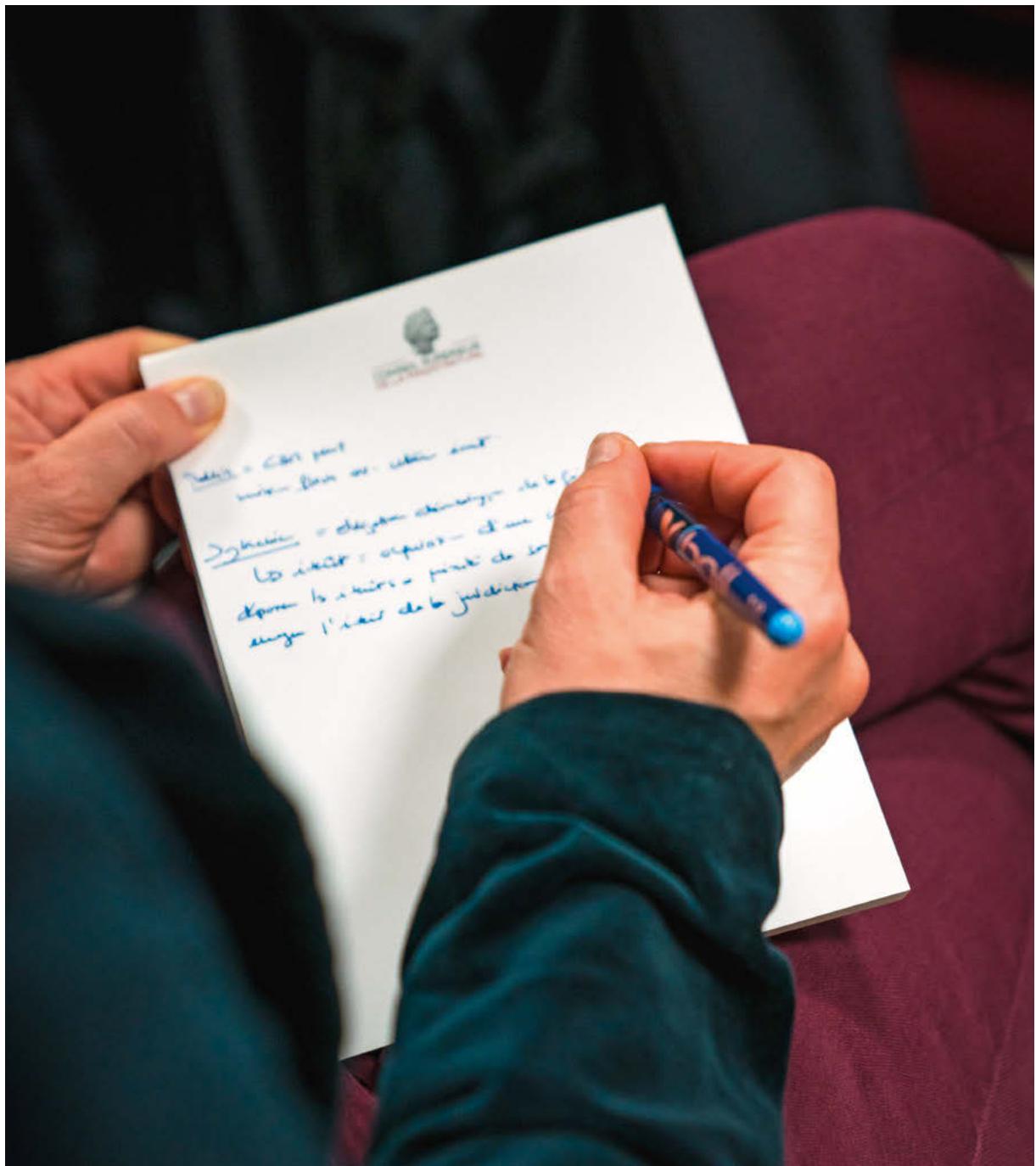
de la magistrature, engageant ainsi un dialogue avec les membres du Conseil sur les contours de cette nouvelle conception du travail juridictionnel.

## LE PRÉSIDENT DU SÉNAT ET LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

Les liens entre le Conseil supérieur de la magistrature et le Sénat sont institutionnellement forts. En effet, le président du Sénat nomme deux des membres extérieurs du Conseil supérieur de la magistrature. C'est donc tout naturellement qu'à l'occasion du cycle de conférences organisé par le Conseil en 2021, François-Noël Buffet, avocat, sénateur du Rhône, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, était intervenu sur la question de la mise en balance de la responsabilité et de l'indépendance des magistrats à la lumière de l'acte de juger.

Ces liens institutionnels se sont prolongés en 2022 par le biais d'une rencontre, le 18 octobre, avec M. Buffet et le président du Sénat M. Larcher. Les échanges ont porté tant sur les travaux du Sénat en matière de justice que plus largement sur la place de l'autorité judiciaire dans le paysage institutionnel français.

# LES RÉFLEXIONS THÉMATIQUES DU CONSEIL



# LE MAGISTRAT ET LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

Les travaux de la « commission d'enquête chargée de rechercher d'éventuels dysfonctionnements de la justice et de la police dans l'affaire dite Sarah Halimi et de formuler des propositions pour éviter le cas échéant leur renouvellement » ont suscité la crainte d'une immixion du pouvoir législatif dans l'activité juridictionnelle, *via* la tentation de « refaire le procès ».

De multiples questions ont en effet porté sur l'abolition du discernement, la prémeditation, la circonstance aggravante d'antisémitisme, la qualification d'actes de torture et de barbarie, et l'absence de reconstitution. Par ces questions, le président ou les membres de la commission sont revenus sur l'appréciation des faits et des preuves par les magistrats intervenus dans le dossier ainsi que sur l'application qu'ils ont faite de la règle de droit. Ce faisant, ils ont parfois pu remettre en cause la légitimité des décisions juridictionnelles devenues définitives.

À plusieurs reprises<sup>1</sup>, le Conseil a alerté le président de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement de cette commission. Il lui a également proposé d'engager une réflexion afin de déterminer des modalités de fonctionnement plus consensuelles. Un premier constat s'est imposé sur, d'une part, le climat d'incompréhension qui règne actuellement entre les institutions de la République, d'autre part, la nécessité d'un rapprochement entre le Parlement et l'autorité judiciaire pour que chacun comprenne mieux l'autre.

Ce constat a d'ailleurs été mis en lumière par la première proposition du rapport de la commission tendant à « réviser l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

*pour encadrer les commissions d'enquête portant sur des affaires jugées, sauf en cas d'erreur judiciaire manifeste* ».

Dans l'attente d'éventuelles modifications normatives, le Conseil a réfléchi à des lignes directrices qui pourraient aider les magistrats, peu habitués à être interrogés dans ce cadre, à mieux appréhender leur audition, dans le respect de leurs devoirs déontologiques, notamment en matière de secret.

## DES PRINCIPES...

La commission d'enquête portant sur une décision de justice doit se dérouler dans le respect de quatre principes intangibles qui s'imposent tant aux parlementaires qu'aux magistrats entendus :

- La séparation des pouvoirs;
- L'indépendance de l'autorité judiciaire;
- Le respect de l'autorité de la chose jugée : les décisions juridictionnelles ne peuvent être remises en cause par d'autres moyens que l'exercice des voies de recours;
- Le secret professionnel et du délibéré.

## ... À LA PRATIQUE

L'audition doit se préparer. Ainsi, le magistrat peut demander auprès du rapporteur un canevas de questions qui lui permettra de comprendre les préoccupations des parlementaires et de mobiliser les informations pertinentes. L'audition peut concerner un dossier traité des années auparavant par le magistrat qui n'en a, de ce fait, plus la même connaissance.

1. Halimi\Courrier PAN\Courrier du 24 juin 2021.pdf

Halimi\Courrier PAN\Courrier du 15 décembre 2021.pdf

Halimi\Courrier PAN\Courrier du 14 janvier 2022.pdf

---

Si le magistrat constate que certaines questions contreviennent aux principes susmentionnés, il peut le signaler au rapporteur et ouvrir, avec celui-ci, un dialogue pour que l'audition soit plus constructive.

Ce canevas de questions doit, en outre, lui permettre de préparer un propos liminaire et donc d'exposer, précisément et dès le début de l'audition, le message qu'il estime important de délivrer.

Au cours de son audition, le magistrat n'est pas tenu de répondre à toutes les questions, spécialement à celles qui portent atteinte au secret professionnel et à celui du délibéré<sup>2</sup>. À cet égard, le magistrat doit être ferme tout en demeurant posé dans son expression. Les précédents montrent que les magistrats ont souvent tendance à s'offusquer puis, toutefois, à répondre lorsqu'ils relèvent, à bon escient, une difficulté.

Pour mémoire, «*le magistrat, tenu au secret professionnel et au secret du délibéré, respecte la confidentialité des débats judiciaires et des procédures évoquées devant lui; il ne divulgue pas les informations dont il a eu connaissance, même sous forme anonyme ou anecdotique*»<sup>3</sup>.

Dès lors que la procédure – qu'elle ait ou non fait l'objet d'une information judiciaire – a donné lieu à un débat en audience publique, le magistrat auditionné (procureur, juge d'instruction, président ou assesseur d'audience) peut s'exprimer sur les actes évoqués publiquement. Il ne peut néanmoins faire état des discussions intervenues dans le cadre d'un délibéré, que celui-ci soit le fait de juges d'instruction co-saisis ou d'une formation de jugement.

### AVEC L'ASSISTANCE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Attentif à la création et aux travaux des commissions d'enquête concernant directement ou indirectement le fonctionnement de l'institution judiciaire, le Conseil peut apporter son assistance à un magistrat convoqué par une commission d'enquête parlementaire.

Des membres du Conseil sont, en effet, en mesure d'échanger avec lui sur les limites à ne pas franchir pour respecter les principes juridiques rappelés ci-dessus. Le Conseil peut, à cette fin, être sollicité par l'intermédiaire du secrétariat général.

---

<sup>2.</sup> Article 6 II de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 : « [...] Elle [toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile] est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. »

<sup>3.</sup> Recueil des obligations déontologiques des magistrats p. 627.

## LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

---



---

Soucieux de jouer pleinement son rôle constitutionnel, les présidents du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avaient souhaité rencontrer le Président de la République en juin 2021 pour lui faire part de la vive émotion suscitée, dans la magistrature et bien au-delà, par la mise en cause outrancière de l'institution judiciaire à l'occasion d'une manifestation de policiers, organisée devant l'Assemblée nationale en présence de ministres et d'élus issus de plusieurs partis politiques de premier plan. Fort peu de voix s'étaient élevées pour dénoncer les propos tenus, qui marquaient le franchissement d'un nouveau seuil dans le dénigrement sans nuance et la mise en cause de la justice. De cette rencontre sont issus les états généraux de la justice (EGJ). Le CSM y a pris toute sa part, les présidents de ses deux formations et l'un de ses membres ayant été désignés pour participer au comité des états généraux.

Par ailleurs, le Conseil a adressé à la fin du mois de janvier 2022 sa propre contribution au comité des états généraux, visant à résituer les débats actuels dans la perspective plus large des valeurs fondamentales qui doivent guider les politiques conduites à l'égard de l'institution judiciaire, mais également l'action de la justice elle-même. L'objectif du CSM n'était donc pas de produire un nouveau document théorique couvrant l'ensemble du périmètre des états généraux, qui excédait dans une très large mesure ses missions. Il s'agissait de mettre en lumière certains constats, et les solutions concrètes qu'ils appellent, en se concentrant sur les problématiques en lien avec l'indépendance des magistrats dans leur action juridictionnelle, et celle de l'autorité judiciaire dans son ensemble.

À la suite de la remise du rapport des états généraux, le Conseil a encore poursuivi son implication à la faveur de deux rencontres avec le garde des sceaux et son cabinet alors que se décidaient les grandes orientations de mise en œuvre des préconisations du comité des états généraux. À l'issue de ces rencontres, un courrier à destination

du ministre de la justice a permis de préciser les points d'attention du Conseil<sup>4</sup>.

## LA CONTRIBUTION AUX ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

### Les magistrats

Quotidiennement confrontés aux justiciables, les magistrats sont au cœur de la justice. Chargés de préserver le fragile équilibre entre intérêt général et intérêts individuels, ils tirent leur légitimité de l'État souverain, qui les investit du pouvoir de juger et leur confère à cet effet un statut particulier. Le «statut» du magistrat n'est donc pas, comme cela est parfois affirmé, destiné à sa protection ; il est un gage offert aux justiciables d'une justice indépendante et impartiale. Le magistrat n'est protégé que parce que, et dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de sa mission de juger. Ce statut est un élément fondamental de la confiance de nos concitoyens dans leurs juges. Cette confiance est parfois discutée à la lumière des sentiments des uns ou des autres. Mais, au-delà des visions subjectives, on peut constater que cette confiance se traduit, objectivement, par un renforcement continu des missions dévolues aux juges. Parce que leur statut les protège de toute influence extérieure, ils sont bien souvent des «personnes ressources» auxquelles il est fait appel pour apporter des réponses aux maux de la société. Cette tendance conduit à élargir leur champ d'intervention, y compris à des missions périphériques à leur office, et à l'alourdir substantiellement.

Ces enjeux qui sont au cœur de la contribution du Conseil supérieur de la magistrature l'ont amené à se prononcer en faveur de l'unité du corps judiciaire. Cette unité est en effet juridiquement compatible avec les standards européens et consacrée par le Conseil constitutionnel. Elle est par ailleurs professionnellement bénéfique grâce à l'acquisition et à la diffusion d'une culture judiciaire commune aux magistrats du siège et du parquet. À ce titre, le Conseil a appelé de ses vœux un renforce-

---

4. Ce document est consultable en ligne sur le site du Conseil ainsi qu'en annexe n° 2 du présent rapport : «Courrier du Conseil au garde des sceaux du 14 novembre 2022».

ment des garanties d'indépendance des membres du ministère public par un alignement de leur statut sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline. Enfin, afin d'éviter tout risque de confusion des apparences préjudiciable à la confiance des citoyens dans leur justice, le Conseil a préconisé l'inscription dans l'ordonnance statutaire de l'interdiction, pendant cinq ans, de passer des fonctions du parquet au siège, ou inversement, au sein d'une même juridiction.

Au-delà du cas particulier du statut des magistrats du parquet, le Conseil a estimé nécessaire une entreprise complète de redéfinition de l'office du juge, à la lumière des évolutions de la société et du droit. Les réflexions lui ont semblé devoir être conduites à la lumière de plusieurs principes cardinaux : une poursuite de la déjudiciarisation des missions non juridictionnelles actuellement dévolues aux juges accompagnée d'une grande vigilance quant à un mouvement de déjudiciarisation du règlement juridictionnel des contentieux techniques et/ou économiques, en matière civile et commerciale comme en matière pénale; une limitation du transfert de compétences du juge judiciaire aux juges issus du monde socio-économique.

Enfin, le Conseil a invité à une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats pour renforcer l'attractivité des fonctions civiles, mais aussi pour accroître la spécialisation des juges dans les contentieux techniques, notamment économiques, et cela en matière civile comme en matière pénale.

### **Les juridictions**

Le fonctionnement parfois insatisfaisant des juridictions, quand ce n'est pas leur dysfonctionnement, a pu être pointé du doigt. Si l'on ne peut exclure que ces difficultés puissent être ponctuellement conjoncturelles, liées à des insuffisances managériales, elles sont surtout structurelles. Dès lors, le Conseil supérieur de la magistrature a suggéré des réformes.

S'agissant tout d'abord de l'administration des juridictions, le CSM a invité à une réflexion en profondeur sur l'organisation territoriale de la justice autour de plusieurs axes : le maintien sans changement de la carte judiciaire des juridictions de première instance ; l'alignement de la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions (sauf à conserver plusieurs cours d'appel dans les régions de grande taille ou très peuplée) ; la préservation de l'ensemble des sites juridictionnels d'appel, sous la forme de cours d'appel judiciaire ou de cours d'appel de proximité, sans préjudice d'une réflexion sur une éventuelle spécialisation.

Plus largement, le Conseil a formulé un ensemble de préconisations techniques de nature à améliorer l'administration de la justice judiciaire : ériger la justice judiciaire en mission autonome au sein du ministère de la justice et conférer un pouvoir d'avis au CSM sur le budget de la justice; doter chacune de ces cours nouvelles d'un BOP et d'un pôle chorus propres; accorder à chaque tribunal judiciaire un budget de proximité; élaborer à bref délai un référentiel de la charge de travail des magistrats; consacrer au profit du CSM un pouvoir d'avis sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires ainsi que sur tout projet ou proposition de loi susceptible d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement.

S'agissant enfin des moyens accordés aux juridictions, le Conseil a formulé un ensemble de propositions relatives au budget de la justice (sanctuarisation et limite du gel des crédits, substitution, dans un cadre maîtrisé, des crédits évaluatifs aux actuels crédits limitatifs en matière de frais de justice) ainsi qu'à l'équipe autour du magistrat (préservation de l'office juridictionnel, harmonisation, pérennisation et professionnalisation des dispositifs, accompagnée d'une doctrine d'emploi et d'une stratégie RH sur les fonctions d'assistance au magistrat).

## LES ÉCHANGES AVEC LE GARDE DES SCEAUX

Le dialogue engagé avec le garde des sceaux pour la mise en œuvre des états généraux de la justice a permis de prolonger la contribution du Conseil aux états généraux de la justice en insistant sur plusieurs éléments.

### Les cours d'appel régionales

Comme il l'avait fait dans sa contribution, le Conseil a réaffirmé son attachement à la gestion des moyens par les magistrats, corollaire de l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire. Ce principe rappelé, il s'est déclaré favorable à une réorganisation administrative et budgétaire par la création de cours d'appel régionales dotées d'un budget opérationnel de programme, tout en insistant sur la nécessité d'inscrire une telle réforme dans un dispositif global réarticulant les compétences et relations entre les services du secrétariat général et de la direction des services judiciaires. Au-delà de cette nouvelle architecture qui doit se décliner tant en administration centrale qu'au niveau local, le Conseil a appelé l'attention du ministre de la justice sur les enjeux de cette réforme pour la formation et le recrutement car elle implique de doter la magistrature judiciaire de profils capables de piloter des cours d'appel aux compétences administratives et budgétaires considérablement renforcées. Il a également souligné qu'un tel dispositif était susceptible de diminuer l'attractivité des fonctions de chef des cours d'appel de moindre importance.

### Le profilage des postes

Le Conseil supérieur de la magistrature a indiqué ne pas être opposé à une extension raisonnable du périmètre des postes profilés. Il a invité toutefois à une réflexion sur la manière de valoriser aussi la polyvalence du plus grand nombre de magistrats afin de ne pas générer une magistrature à deux vitesses et de tenir compte des besoins des juridictions de petite et moyenne taille. Il a par ailleurs rappelé que de tels travaux appelaient une séparation au moins partielle entre grade et emploi.

## Le Conseil supérieur de la magistrature

Le Conseil s'est déclaré favorable à un *statu quo* sur sa composition et sa double présidence. Il a rappelé son attachement à la part prépondérante des personnalités extérieures dans sa composition. S'agissant de la suppléance des présidents, actuellement dévolue aux magistrats élus par les membres de la Cour de cassation, il conviendrait de compléter le dispositif par une suppléance des suppléants, lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de siéger. Le Conseil estime que cette suppléance pourrait opportunément échoir à un membre commun. Enfin, le Conseil a préconisé que lui soit conféré un pouvoir d'avis sur le budget de la justice.

### La commission d'avancement

Le Conseil supérieur de la magistrature a déploré un manque de cohérence et de lisibilité dans l'articulation entre ses travaux et ceux de la commission d'avancement s'agissant des intégrations sur titre, alors même que ce mode de recrutement devrait prendre une place prépondérante au cours des prochaines années du fait de l'augmentation annoncée du nombre de magistrats. Par ailleurs, il s'interroge sur l'opportunité de maintenir deux instances de recrutement et se demande si une structure unique ne devrait pas être en charge de toutes les questions de nomination.

### L'équipe autour du magistrat

Comme le Conseil l'avait déjà écrit dans sa note de contribution aux états généraux de la justice, il a invité à une refonte totale du régime juridique applicable aux membres de l'équipe autour du magistrat, axée sur l'harmonisation, la pérennisation et la professionnalisation. Dans ce cadre, le Conseil a rappelé la nécessaire évaluation objective des besoins et préconisé une circulaire de localisation des emplois sur le modèle des magistrats et des services de greffe. Il a également invité à une grande vigilance s'agissant des questions de répartition territoriale et de recrutement afin de ne pas générer de nouvelles inégalités et disparités au sein des cours d'appel et des tribunaux judiciaires.

### L'évaluation à 360 degrés

Le Conseil s'est déclaré favorable à une expérimentation de l'évaluation des chefs de cour et de juridiction sur la base du volontariat. À cet effet, il a mené conjointement avec la direction des services judiciaires une réflexion pour définir le périmètre et la méthode de l'exercice.



# L'ADMINISTRATION DU CONSEIL

---



# LA COMPOSITION DU CONSEIL

## LES STRUCTURES

L'article 65 de la Constitution distingue trois formations, auxquelles s'ajoutent des instances informelles. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège dispose d'un pouvoir de proposition pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles des Premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires. Le Conseil publie les appels à candidatures, fait passer des entretiens aux magistrats et arrête un nom. Les autres magistrats du siège sont nommés sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, selon une procédure d'avis conforme : le ministère de la justice présente au Conseil les noms des candidats proposés pour le poste, celui-ci rendant un avis conforme ou non conforme qui s'impose au garde des sceaux.

Cette formation statue en outre comme conseil de discipline. Sa composition est alors complétée par le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet émet des avis sur les propositions de nominations du garde des sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Si ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contrainquant, les gardes des sceaux successifs ont, depuis de nombreuses années, pris l'engagement de ne pas passer outre. Pour certains postes particuliers (notamment procureur de la République près un tribunal judiciaire, procureur général près une cour d'appel et membres du parquet général de la Cour de cassation), le Conseil reçoit en entretien le magistrat dont le nom est proposé par le ministère

de la justice ainsi que certains «observants» et, le cas échéant, d'autres magistrats non observants mais dont la candidature pourrait être utile. En matière disciplinaire, le garde des sceaux ne peut prononcer de sanction à l'encontre des magistrats du parquet sans l'avis de la formation compétente à leur égard. Elle comprend alors le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Conformément à l'article 65 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisis le garde des sceaux.

La formation plénière ne réunissant pas tous les membres du Conseil et voyant son champ d'intervention circonscrit par les textes, la pratique de «réunions générales» associant l'ensemble des membres, la secrétaire générale et ses adjoints, sous la présidence des présidents des formations, s'est instaurée. Ces réunions mensuelles sont l'occasion de réflexions approfondies sur les questions transversales touchant l'activité du Conseil et l'actualité de l'institution judiciaire. Elles sont aussi un lieu de rencontres avec de hautes personnalités et des représentants du monde judiciaire.

Les réflexions engagées lors de ces réunions trouvent leur prolongement dans différents groupes de travail.

## LES MEMBRES

### LES PRÉSIDENTS

**M. Christophe Soulard**, Premier président de la Cour de cassation, président de la formation plénière, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège  
**M. François Molins**, procureur général près la Cour de cassation, président suppléant de la formation plénière, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

### LES MEMBRES

#### LES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, MEMBRES COMMUNS AUX TROIS FORMATIONS

**Mme Sandrine Clavel**, professeure des universités, doyenne honoraire de la faculté de droit et science politique de l'université de Versailles-Saint-Quentin, présidente honoraire de la Conférence des doyens de droit et science politique, désignée par le Président de la République

**M. Yves Saint-Geours**, ministre plénipotentiaire hors classe, ambassadeur (e. r.), désigné par le Président de la République

**Mme Hélène Pauliat**, professeure de droit public à la faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Limoges, présidente honoraire de l'université de Limoges, désignée par le président de l'Assemblée nationale

**M. Georges Bergougnous**, ancien directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale, désigné par le président de l'Assemblée nationale

**Mme Natalie Fricero**, professeure de droit privé et de sciences criminelles à l'université de Nice Côte d'Azur, désignée par le président du Sénat

**M. Jean-Christophe Galloux**, professeur agrégé des facultés de droit en droit privé et sciences criminelles, désigné par le président du Sénat

**Maître Frank Natali**, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier et président honoraire de la Conférence des bâtonniers, désigné par la présidente du Conseil national des barreaux

**M. Olivier Schrameck**, président de section honoraire au Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État

#### MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU SIÈGE

**M. Didier Guérin**, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

**M. Régis Vanhasbrouck**, premier président honoraire

**M. Benoît Giraud**, président du tribunal judiciaire de Limoges

**Mme Virginie Duval**, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles

**M. Benoist Hurel**, vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Paris

**Mme Dominique Sauves**, vice-procureure près le tribunal judiciaire de Lyon

## MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU PARQUET

**M. Jean-Paul Sudre**, avocat général honoraire près la Cour de cassation

**Mme Jeanne-Marie Vermeulin**, procureure générale honoraire

**M. David Charmatz**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Saint-Étienne

**M. Jean-François Mayet**, vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras

**Mme Isabelle Pouey**, substitut général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

**Mme Marie-Antoinette Houyvet**, présidente de chambre à la cour d'appel de Paris

## MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION PLÉNIÈRE

### Première moitié de mandat (2019-2020)

**M. Régis Vanhasbrouck**, premier président honoraire

**M. David Charmatz**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Saint-Étienne

**Mme Virginie Duval**, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles

**M. Benoist Hurel**, vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Paris

**M. Jean-François Mayet**, vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras

**Mme Isabelle Pouey**, substitute générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

### Seconde moitié du mandat (2021-2022)

**Mme Jeanne-Marie Vermeulin**, procureure générale honoraire

**Benoît Giraud**, président du tribunal judiciaire de Limoges

**Mme Virginie Duval**, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles

**M. Benoist Hurel**, vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Paris

**M. Jean-François Mayet**, vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras

**Mme Isabelle Pouey**, substitute générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

## SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

**Mme Sophie Rey**, secrétaire générale

**Mme Hélène Bussière**, secrétaire générale adjointe

**Mme Marie Dubuisson**, secrétaire générale adjointe

**Mme Lise Chipault**, secrétaire générale adjointe

**M. Jean-Baptiste Crabières**, secrétaire général adjoint

---

À la suite du départ à la retraite de Mme Chantal Arens, M. Christophe Soulard a été nommé Premier président de la Cour de cassation et a été installé dans ses fonctions le 18 juillet 2022, devenant également de ce fait président de la formation plénière du Conseil et de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

À la suite du décès de M. Cédric Cabut, un nouveau membre a rejoint le Conseil en cours de mandat. Mme Dominique Sauves, vice-procureure près le tribunal judiciaire de Lyon, a ainsi été élue comme magistrate du parquet membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège à compter du 14 juillet 2022.

#### **M. CHRISTOPHE SOULARD**



M. Christophe Soulard a débuté sa carrière en 1985 comme juge au tribunal de grande instance de Metz, chargé du service civil du tribunal d'instance.

En 1989, il intègre le cabinet du président de la Cour de justice de l'Union européenne en tant que référendaire chargé des fonctions de lecteur d'arrêts. Entre 1992 et 1998 il occupe les fonctions de directeur du Centre européen de la magistrature et des professions juridiques, organisme européen situé à Luxembourg.

En 1998, il rejoint une première fois la Cour de cassation en tant que conseiller référendaire à la chambre criminelle où il reste dix ans avant de rejoindre le tribunal judiciaire de Metz en 2008, en qualité de premier vice-président chargé de la présidence de la première chambre civile et de la coordination du service civil.

À compter de 2012, il retourne à la Cour de cassation, tout d'abord comme conseiller à la chambre criminelle, puis comme doyen de section à compter de 2015 et enfin comme président de la chambre criminelle depuis septembre 2017, poste qu'il occupait jusqu'à sa nomination en qualité de Premier président de la Cour de cassation.

Président de la commission de conciliation et d'expertise douanière entre 1999 et 2008, M. Christophe Soulard a également été membre du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes entre 2012 et 2015 et membre de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers entre 2012 et 2017.

M. Christophe Soulard a exercé de nombreuses activités d'enseignements, notamment en droit douanier, droit communautaire et procédure civile, et a été professeur associé à l'université Robert-Schuman de Strasbourg et à l'université de Lorraine.

Il est chevalier de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite.

## MME DOMINIQUE SAUVES



Née le 23 décembre 1963, Mme Dominique Sauves a tout d'abord exercé comme avocate au barreau de Nice avant d'intégrer la magistrature en 2010 en tant que juge d'instance à Carpentras. En 2013, elle a rejoint le tribunal judiciaire de Draguignan en qualité de juge. En 2017, elle a été nommée vice-procureure près le tribunal judiciaire de Lyon.

---

## LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL



La secrétaire générale veille au bon fonctionnement administratif et matériel du Conseil. Elle reçoit, à cette fin, délégation de signature de la Première présidente de la Cour de cassation, ordonnatrice secondaire des dépenses.

Elle contribue, sous l'autorité des présidents, à l'organisation des travaux du Conseil, auxquels elle apporte son concours. Elle prépare les séances de travail (ordre du jour, recueil des informations, suivi opérationnel des procédures de nomination et des procédures disciplinaires), participe aux réflexions internes du Conseil, met en œuvre et assure le suivi de ses décisions. Travaillant à temps plein au sein de l'institution, elle est l'interlocutrice des juridictions, des magistrats, des autres

institutions et des tiers (presse, grand public, etc.). La secrétaire générale est assistée dans ces missions par trois secrétaires généraux adjoints ainsi que par 18 agents.

Le secrétariat général, placé sous l'autorité de la secrétaire générale et de ses adjoints, est organisé en cinq pôles :

- Nomination des magistrats;
- Discipline des magistrats;
- Traitement des plaintes des justiciables;
- Budget et marchés publics;
- Missions transversales (missions d'information, formations, relations internationales).

## LE BUDGET DU CONSEIL ET SES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Aux termes de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994, modifié par la loi organique du 22 juillet 2010, «l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances». Le Conseil supérieur de la magistrature bénéficie d'un programme budgétaire spécifique – le programme 335 – au sein de la mission justice depuis 2012. Ses crédits de fonctionnement sont donc distincts de ceux des juridictions de l'ordre judiciaire, qu'ils ne grèvent pas.

Depuis plusieurs années, les grands équilibres du programme 335 sont restés constants. La part principale des dépenses du budget de fonctionnement, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, est consacrée au financement du loyer du site de l'hôtel Moreau-Lequeu,

qui accueille depuis 2013 le siège du Conseil. Le contrat de bail, arrivant à échéance, a été renouvelé en 2022 pour une durée de neuf années.

Les dépenses d'activité correspondent quant à elles au financement des besoins liés à l'exercice des missions du Conseil. Une part des crédits est ainsi consacrée à la prise en charge des frais de déplacements engagés par les membres à l'occasion des missions d'information dans les cours et tribunaux ainsi que les frais de déplacement engagés par les membres habitant en province pour se rendre aux réunions du Conseil.

Les dépenses de personnels correspondent au versement des indemnités de fonctions des membres et de la rémunération des personnels du secrétariat général du Conseil.

## FOCUS

### Le budget 2022 en chiffres

#### Les crédits initiaux de l'exercice 2022

Le montant total des crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature par la loi de finances initiale s'élève, pour l'année 2022, à 13825182 euros en autorisations d'engagement et 5263300 euros en crédits de paiement.

Ces crédits, destinés à couvrir les dépenses de personnel (titre 2) et les dépenses de fonctionnement (hors titre 2) se répartissent comme suit :

	Titre 2	Hors titre 2	Total
<b>AE</b>	2975133 euros	10850049 euros	13825182 euros
<b>CP</b>	2975133 euros	2288167 euros	5263300 euros

#### Les dépenses de fonctionnement

**10,85 m€**

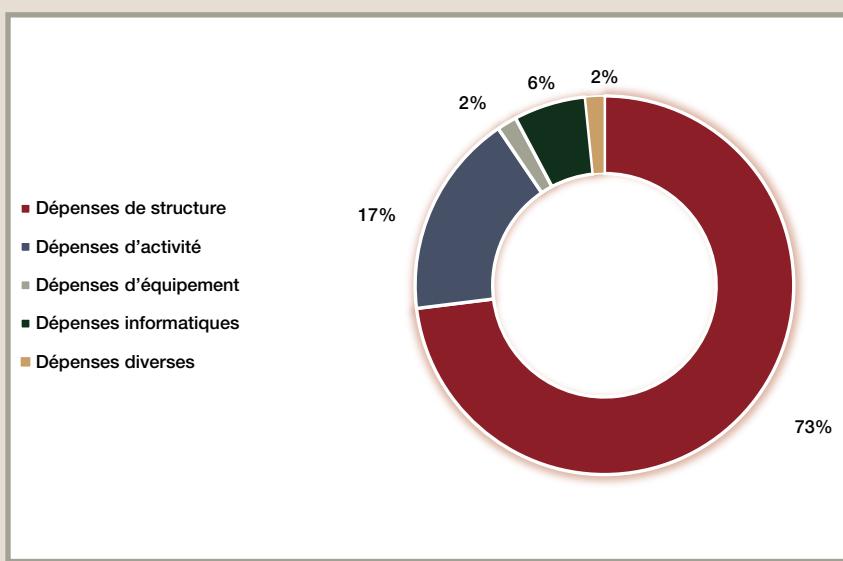
en autorisation d'engagements

**2,28 m€**

en crédits de paiement

La programmation des dépenses de fonctionnement s'attache à concilier l'impératif de rigueur dans l'utilisation des crédits alloués avec la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du Conseil et de son secrétariat général.

Par nature de dépenses, la programmation des crédits de fonctionnement s'établit comme suit pour l'année 2022 :



D'un montant exceptionnel en 2022, les crédits alloués en autorisations d'engagement au titre du fonctionnement courant visaient essentiellement à couvrir le renouvellement du contrat de bail.

Le maintien du Conseil sur le site qu'il occupe depuis 2013 ainsi que les conditions financières du bail ont reçu en juillet 2022 l'avis favorable du ministre des comptes publics et du service local du Domaine de Paris. Le nouveau bail, d'une durée de neuf années, a pris effet le 1<sup>er</sup> octobre 2022.

Une part des dépenses d'activité a été consacrée au financement des missions des membres en outre-mer (cours d'appel de Cayenne, Fort-de-France, Basse-Terre, Papeete, Nouméa, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon) qui, prévues initialement en 2021, avaient dû être reportées en raison du contexte sanitaire.

Enfin, la réflexion sur les projets informatiques du Conseil s'est poursuivie en 2022 et a abouti au lancement des premières phases d'évolution en fin d'année. Le chantier numérique qui s'ouvre vise à doter le Conseil d'applications informatiques, d'un site internet et d'un site intranet plus modernes et plus performants, tout en garantissant la parfaite sécurité du système informatique.

### Les dépenses de personnel

**2,97 m€**

en autorisations d'engagement  
et crédits de paiements

**21**

agents au sein du secrétariat général  
(pour 24 ETPT localisés)

**22**

membres

Les dépenses de personnel correspondent à la rémunération des 22 membres du Conseil, établie conformément aux règles fixées par le décret n° 95-735 du 10 mai 1995, à laquelle s'ajoute celle des effectifs du secrétariat général.

Compte tenu de plusieurs mobilités intervenues dans le courant de l'année, le nombre des personnels composant le secrétariat général s'est établi, fin 2022, à 4 magistrats et 18 fonctionnaires, soit 22 agents.

---

## LA COMMUNICATION DU CONSEIL



Depuis plusieurs années, le Conseil s'est attaché à mieux communiquer sur ses missions afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, de mieux associer les magistrats à ses activités et de contribuer par une parole forte au débat public sur les questions de justice.

Après une accélération de la montée en puissance de cette activité de communication en 2021 ayant conduit au recrutement d'un nouveau secrétaire général adjoint, le Conseil a poursuivi en 2022 le développement de sa stratégie de communication vers trois publics distincts : les citoyens, les magistrats et les acteurs institutionnels.

### **FAIRE ŒUVRE DE PÉDAGOGIE À L'ÉGARD DES CITOYENS**

Le Conseil a tout d'abord souhaité mieux structurer sa communication à destination du grand public.

Un premier aspect de cette approche est bien sûr lié à l'activité propre du Conseil. Sa composition, ses prérogatives en matière de nomination, de discipline, d'avis au Président de la République et au garde des sceaux... sont autant d'éléments nécessitant un accompagnement particulier pour exposer la réalité de son action au-delà de la rigueur des textes. Il s'agit également pour le Conseil de donner plus de visibilité à son activité internationale, ses réunions générales ou encore ses missions dans les cours d'appel et tribunaux judiciaires.

Une seconde dimension de cette communication pédagogique est liée plus généralement au fonctionnement de la justice. L'institution judiciaire est souvent mal comprise et tous les acteurs du monde juridique et judiciaire ont à ce titre un devoir particulier d'explication.

Les outils de cette communication à visée pédagogique sont multiples. Le site internet du Conseil se fait ainsi le relais de ses actualités. En 2022, le Conseil a consolidé sa présence sur les réseaux sociaux en complément de son site. Le relais des informations à visée pédagogique *via* Twitter et LinkedIn est désormais bien établi.

Le Conseil a également poursuivi en 2022 des rendez-vous réguliers avec la presse quotidienne régionale à l'occasion de ses missions en région.

Ces interviews organisées en lien avec les secrétariats généraux des cours d'appel avec des médias locaux permettent une information plus adaptée aux spécificités des différents ressorts.

Les conférences de presse annuelles du Conseil sont enfin l'occasion de faire un bilan de l'année écoulée et de dresser des perspectives.

### **UNE COMMUNICATION À DESTINATION DES MAGISTRATS PLUS LISIBLE ET PLUS TRANSPARENTE**

Si le Conseil doit renforcer sa communication à destination du grand public, il ne doit pas pour autant oublier les magistrats de l'ordre judiciaire qui peuvent percevoir son action de manière abstraite.

Le site intranet, accessible par le biais des ordinateurs du ministère de la justice, est le principal vecteur de cette communication. Il s'agit alors d'informer les magistrats tout particulièrement s'agissant du rôle du Conseil en matière de nomination. Cette information est d'abord pédagogique à travers une série de vidéos et articles destinés aux magistrats candidats à des postes de chefs de juridiction, de chefs de cour ou encore à la Cour de cassation. Elle est également opérationnelle, avec une visibilité renforcée sur le calendrier du Conseil destinée à aider les candidats à se projeter dans les différentes étapes du processus de nomination.

Par ailleurs, dans certaines situations, le Conseil peut également s'adresser à l'ensemble des magistrats par courriel. Ce mode de communication, qui peut accompagner un communiqué de presse, un questionnaire ou plus simplement délivrer un message, permet un lien direct et sans intermédiaire entre le Conseil et les magistrats.

En 2022, le Conseil a poursuivi sa politique de communication directe à destination des magistrats, notamment s'agissant de son calendrier dans un contexte d'importants mouvements de mutation au sein du corps. L'objectif était de permettre aux personnes concernées de mieux anticiper les contraintes personnelles et professionnelles d'un déplacement professionnel.

## CONTRIBUER AU DÉBAT PUBLIC GRÂCE À LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

---

Organe constitutionnel ayant pour mission d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature est un des acteurs de la vie institutionnelle française sur les questions de justice. Lorsqu'il est entendu par l'Assemblée nationale ou le Sénat, lorsqu'il est saisi pour avis par le Président de la République ou le garde des sceaux, ou encore lorsqu'il contribue à des travaux de réflexion comme dans le cadre des états généraux de la justice, le Conseil porte une parole qui permet de rappeler l'importance de l'indépendance de la justice dans un État de droit. La communication du Conseil doit alors lui permettre une meilleure diffusion et une plus grande pédagogie autour de questions institutionnelles parfois très techniques mais pour autant susceptibles d'avoir des incidences concrètes sur la vie des citoyens.

En outre, en raison de ce rôle particulier de vigie dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire que lui confie la Constitution, le Conseil a été amené à plusieurs reprises à s'exprimer, en dehors de toute saisine, pour rappeler avec vigueur que s'il faut pouvoir critiquer la justice en démocratie, il en va autrement lorsque cette critique vise en réalité à remettre en cause les fondements de l'État de droit.

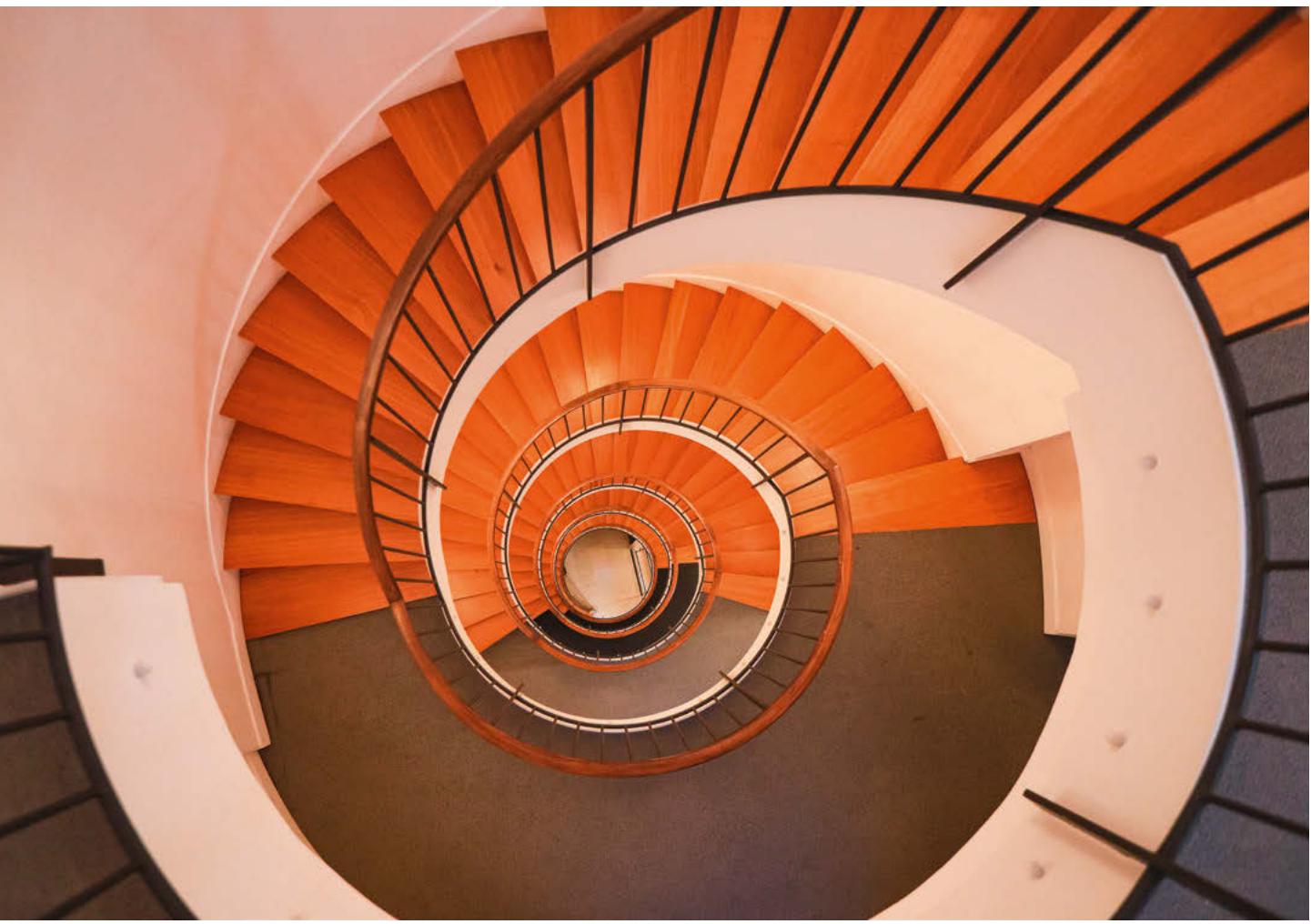
Ce dernier aspect de la communication du Conseil implique un lien renforcé avec des acteurs institutionnels d'une part, et avec la presse spécialisée ou généraliste d'autre part. La présence d'un secrétaire général adjoint jouant le rôle d'interlocuteur unique permet à cet égard de renforcer et fluidifier les relations du Conseil avec une presse susceptible de solliciter des éclairages dans des délais parfois contraints sur des sujets d'actualité.

En 2022, la communication institutionnelle du Conseil a été fortement marquée par les états généraux de la justice. Par ailleurs, la nomination du nouveau Premier président de la Cour de cassation a été l'occasion pour le Conseil de développer une politique de communication spécifique à ce poste, impliquant entre autres la diffusion à la presse ainsi que la mise en ligne des CV et professions de foi des candidats. L'objectif était de permettre au grand public de mieux comprendre les enjeux de cette fonction et les impératifs de ce moment fort de l'activité judiciaire.



## ANNEXES

---



---

# LA CONTRIBUTION DU CONSEIL AUX ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE DU 31 JANVIER 2022

# SOMMAIRE

---

Introduction .....	119
Une double alerte .....	119
I – Les magistrats .....	122
A/ L'unité du corps judiciaire .....	122
§ 1 L'unité du corps judiciaire et la question de la séparation des fonctions .....	123
§ 2 Le nécessaire renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public .....	126
B/ L'office du juge .....	129
§ 1 L'office du juge civil .....	130
§ 2 L'office du juge pénal .....	132
II – Les juridictions .....	134
A/ L'administration des juridictions .....	134
§ 1 L'organisation territoriale des juridictions .....	134
§ 2 L'autonomie budgétaire des juridictions .....	136
§ 3 Le pilotage des juridictions .....	137
B/ Les moyens des juridictions .....	139
§ 1 Le budget de la justice .....	139
§ 2 Les conditions matérielles du fonctionnement des juridictions .....	140
Synthèse de la contribution .....	144

# INTRODUCTION

Soucieux de jouer pleinement son rôle constitutionnel, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avait souhaité rencontrer le Président de la République en juin 2021 pour lui faire part de la vive émotion suscitée, dans la magistrature et bien au-delà, par la mise en cause outrancière de l'institution judiciaire à l'occasion d'une manifestation de policiers, organisée devant l'Assemblée nationale en présence de ministres et d'élus issus de plusieurs partis politiques de premier plan. Peu de voix s'étaient élevées pour dénoncer les propos tenus, qui marquaient le franchissement d'un nouveau seuil dans le dénigrement sans nuance et la mise en cause de la justice.

De cette rencontre sont issus les états généraux de la justice (EGJ). Le CSM y a pris toute sa part, les présidents de ses deux formations ainsi que l'un de ses membres ayant été désignés comme membres du comité des états généraux.

Il souhaite en outre adresser à ce comité la présente contribution, qui vise à résituer les débats actuels dans la perspective plus large des valeurs fondamentales qui doivent guider les politiques conduites à l'égard de l'institution judiciaire, mais également l'action de la justice elle-même.

## UNE DOUBLE ALERTE

Lors de leur rencontre avec le Président de la République, les présidents des deux formations du CSM avaient estimé qu'il était de leur devoir de l'alerter sur la montée de deux périls, qui commandait à leur sens deux ambitions fortes : la préservation de l'indépendance de la justice et le traitement de la crise de la justice.

### **La préservation de l'indépendance de la justice**

La critique de la justice est légitime et parfois salutaire. Il convient pour cela qu'elle ne vise pas, explicitement ou non, à abîmer les institutions en les opposant les unes aux autres, ou en cherchant à les décrédibiliser, car elle contribue alors à diffuser dans le corps social une perception dégradée de leur justice et, partant, de l'État de droit.

Parler de « gouvernement des juges » n'a pas de sens s'agissant de magistrats français qui sont avant tout chargés d'appliquer la loi votée par le Parlement. Cela revient en outre à oublier que le droit est une discipline vivante, une matière flexible, et que beaucoup de réformes législatives ont été précédées ou rendues possibles par des interprétations nouvelles, voire des revirements de jurisprudence, gage de l'adaptation de la règle de droit à l'évolution de la société. Il s'agit là de la part essentielle de l'activité des magistrats, qui mérite d'être mieux comprise et qui ne doit pas alimenter des discours dénigrants.

---

Quant au procès en irresponsabilité des magistrats, il n'est pas davantage fondé. La déontologie est au cœur de leurs fonctions et leur responsabilité est une réalité<sup>1</sup>. La sanctuarisation de l'acte juridictionnel<sup>2</sup>, mal comprise et parfois instrumentalisée, n'interdit nullement de sanctionner un magistrat en cas de comportement affectant gravement l'exercice de son activité juridictionnelle.

Face à la multiplication des mises en cause, le CSM rappelle régulièrement, par des communiqués, que la séparation des pouvoirs, l'office juridictionnel du juge et l'autorité de la chose jugée sont autant de vertus cardinales qui bénéficient, *in fine*, aux garanties que doit l'État à tous ses citoyens. Ce mode de communication présente toutefois des limites qui doivent être dépassées par un élargissement des compétences du CSM : d'une part, tout magistrat devrait pouvoir le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, d'autre part, le Conseil devrait jouir de la faculté de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte constatée. Ces mesures devraient s'accompagner d'une évolution de la communication judiciaire institutionnelle afin de mieux prévenir, en amont, les risques d'atteintes ; celle-ci doit davantage correspondre aux réalités de l'époque et s'inscrire dans le paysage médiatique tel qu'il existe. Ces éléments sont amplement exposés dans l'avis sur la responsabilité et la protection des magistrats que le CSM a remis au Président de la République le 24 septembre 2021, auquel il peut être renvoyé.

### Le traitement de la crise de la justice

Second élément de contexte, la crise que traverse actuellement la justice est d'une triple nature : crise de confiance des citoyens<sup>3</sup>, crise de confiance des pouvoirs publics, crise des magistrats partagés entre lassitude et désespoir. En réalité, justiciables et magistrats éprouvent le même ressenti d'une « justice à la chaîne », insuffisamment attentive à la singularité de chaque situation et incapable de consacrer aux justiciables le temps nécessaire. L'écart entre la représentation que les magistrats se font de leur fonction, bien souvent choisie par idéal, et ses conditions concrètes d'exercice s'accroît.

La judiciarisation de la société a progressivement transformé la justice en un « service de masse »<sup>4</sup>, reléguant au second plan la qualité au profit d'une logique de flux rivée sur le nombre d'entrées et de sorties d'affaires. Nombreux sont les domaines où, faute de réponses médicales, sociales ou éducatives adaptées, la justice devient le dernier recours, la seule possibilité de régulation. À ce constat s'ajoutent les changements incessants de priorités et les réformes ininterrompues, en matière pénale spécialement, qui nuisent à une appréhension correcte des enjeux de long terme.

Contrairement à une idée trop répandue, les magistrats ne sont pas hostiles à toute réforme ; ils ont même activement participé aux réflexions qui ont éclos ces dernières décennies<sup>5</sup>. Un diagnostic lucide a ainsi souvent été posé. Aucune des avancées qui ont suivi n'a toutefois permis de répondre complè-

---

1. Depuis 1959, 200 magistrats ont été sanctionnés par le CSM, dont 74 entre 2007 et 2020. Dans plus d'un cas sur trois, le magistrat a été révoqué ou mis à la retraite d'office. Entre 5 et 10 décisions sont rendues chaque année, ce qui traduit une activité disciplinaire soutenue pour un corps composé de 9090 personnes.

2. Élevée au rang de principe dans de nombreuses décisions du CSM régulièrement validées par le Conseil d'État (voir notamment la décision du Conseil S 044 du 8 février 1981, CE 5 mai 1982, n° 33724).

3. Les enquêtes d'opinion démontrent le regard négatif qu'ils portent même si des travaux, notamment ceux de Cécile Vigour (« Les rapports des citoyen.ne.s à la justice : expériences, représentations et réceptions sous la direction de Cécile Vigour, directrice de recherche au CNRS, Centre Émile-Durkheim, Sciences Po Bordeaux), nuancent ce regard négatif.

4. Les chiffres de l'activité judiciaire 2020 : 1384721 décisions ont été rendues en matière civile et commerciale, dont 213429 référés, 469571 condamnations ont été prononcées et 102678 mineurs en danger ont été pris en charge par les juges des enfants.

5. Entretiens de Vendôme en 2001, « Justice du xxie siècle en 2013 » et « Chantiers de la justice en 2017 ».

tement aux constats opérés. Les moyens humains et matériels n'ont en effet pas été adaptés, confortant dès lors la logique de gestion de la pénurie.

En annonçant l'organisation d'états généraux de la justice, «*exercice libre, ouvert et indépendant*»<sup>6</sup>, le Président de la République a souhaité clôturer par de nouvelles perspectives un quinquennat qui s'était précisément ouvert sur les Chantiers de la justice, suivis de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ).

Les EGJ, on ne peut le nier, ne suscitent pas l'adhésion d'une partie de la magistrature qui se reconnaît davantage dans la tribune publiée dans le journal *Le Monde* du 23 novembre 2021<sup>7</sup>, véritable appel au secours d'une profession, et plus largement du monde judiciaire, las de la perte de sens induite par l'inadéquation des moyens et des missions. Ils peuvent cependant constituer une opportunité, s'ils permettent de dresser un état des lieux sans fard de la situation, puis de porter politiquement des décisions fortes destinées à remédier aux difficultés observées.

Dans ce contexte, le CSM ne souhaite pas produire un nouveau document théorique couvrant l'ensemble du périmètre des états généraux, qui excède dans une très large mesure ses missions. Son objectif est de mettre en lumière certains constats, et les solutions concrètes qu'ils appellent, en se concentrant sur ceux et celles ayant un lien avec l'indépendance des magistrats dans leur action juridictionnelle, et l'indépendance de l'autorité judiciaire dans son ensemble. Dans cette perspective, sa contribution s'attachera à la situation particulière des magistrats (I) avant d'appréhender celle, plus générale, des juridictions (II).

---

<sup>6</sup>. Discours du Président de la République à l'occasion du lancement des états généraux de la justice, 18 octobre 2021.

<sup>7</sup>. «L'appel de 3000 magistrats et d'une centaine de greffiers : "Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout"», *Le Monde*, 23 novembre 2021. Cette tribune compte désormais plus de 7800 signataires, dont près de 5600 magistrats.

# I – Les magistrats

---

Quotidiennement confrontés aux justiciables, les magistrats sont au cœur de la justice. Chargés de préserver le fragile équilibre entre intérêt général et intérêts individuels, ils tirent leur légitimité de l’État souverain, qui les investit du pouvoir de juger et leur confère à cet effet un statut particulier. Le «statut» du magistrat n’est donc pas, comme cela est parfois affirmé, destiné à sa protection; il est un gage offert aux justiciables d’une justice indépendante et impartiale. Le magistrat n’est protégé que parce que, et dans la mesure où, cela est nécessaire à l’exercice de sa mission de juger. Ce statut est un élément fondamental de la confiance de nos concitoyens dans leurs juges. Cette confiance est parfois discutée à la lumière des sentiments des uns ou des autres. Mais, au-delà des visions subjectives, on peut constater que cette confiance se traduit, objectivement, par un renforcement des missions dévolues aux juges. Parce que leur statut les protège de toute influence extérieure, ils sont bien souvent des «personnes ressources» auxquelles il est fait appel pour apporter des réponses aux maux de la société. Cette tendance conduit à élargir leur champ d’intervention, y compris à des missions périphériques de leur office, et à alourdir substantiellement cet office. Ce sont ces deux enjeux, du statut des magistrats envisagé plus spécifiquement à la lumière de l’unité du corps judiciaire (A), et de l’office du juge (B), qui sont ici abordés.

## A/ L’UNITÉ DU CORPS JUDICIAIRE

Dans le système judiciaire français, les membres du ministère public font partie d’un corps judiciaire unique comportant les magistrats du siège et du parquet. Cette organisation s’adosse à une culture judiciaire séculaire ayant écarté le système procédural de type accusatoire en matière pénale.

Ayant pour mission de veiller, au nom de la société et dans l’intérêt général, à l’application de la loi, les magistrats du parquet participent pleinement à la garantie des libertés individuelles. Leurs attributions principales concernent le champ pénal dans lequel ils conduisent l’action publique, fondée sur le principe de l’opportunité des poursuites, et disposent de nombreuses attributions en matière d’alternatives aux poursuites. Ils dirigent la police judiciaire et exécutent les décisions rendues par les juridictions. Ils interviennent également dans les procédures civiles et commerciales. Ils forment le ministère public, indivisible et hiérarchisé.

De cette hiérarchisation, caractérisée par une organisation pyramidale remontant jusqu’au garde des sceaux, ministre de la justice, qui conduit la politique pénale, découlent des critiques récurrentes sur le manque d’indépendance des magistrats du parquet. Ces critiques s’appuient également sur l’insuffisance des garanties statutaires dont bénéficient ces magistrats, tant sur le plan de leur nomination que sur le plan disciplinaire.

Elles induisent un manque de confiance des citoyens qui doutent de l’indépendance et de l’impartialité du système judiciaire dans son ensemble dès lors qu’il ne leur semble pas être à l’abri de toute pression, d’où qu’elle vienne.

Pour autant, il est incontestable que le mouvement vers une plus grande indépendance des membres du ministère public a marqué la période la plus récente, tant dans le champ pénal que dans les pratiques suivies en matière de nomination.

Ainsi, la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 a consacré l’indépendance du ministère public à l’égard du garde des sceaux, ministre de la justice, dans la conduite des affaires individuelles, par la suppression de la possibilité pour celui-ci d’adresser aux procureurs généraux et aux procureurs de la République des instructions dans ces affaires.

De même, la nécessité de réformer les conditions de nomination des magistrats du parquet s'est imposée comme un élément indispensable du renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire et a donné lieu à plusieurs projets de révision constitutionnelle dont l'avancée principale consistait à soumettre ces nominations à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Alors qu'il s'agit d'un moyen avéré de reconquérir la confiance des citoyens dans le système judiciaire et qu'il existe un consensus sur la nécessaire évolution du statut du parquet depuis plus de vingt ans, la réforme constitutionnelle n'aboutit pas, ce qui est regrettable, voire incompréhensible. Cela participe à décrédibiliser la parole publique et contribue au manque de confiance des citoyens à l'égard du monde politique.

Seule la pratique des gardes des sceaux successifs, depuis plus d'une décennie, de ne pas passer outre aux avis simples du CSM a permis une évolution significative mais précaire en la matière.

S'agissant de l'évolution à apporter au statut du parquet, les EGJ invitent à réfléchir au rapprochement du régime statutaire des membres du parquet de celui des magistrats du siège tout en évoquant l'hypothèse d'un meilleur encadrement de la séparation des fonctions. Certains suggèrent que celui-ci pourrait résulter de l'obligation faite à tout magistrat de choisir entre les fonctions du siège et celles du parquet à l'issue d'un certain nombre d'années d'exercice professionnel.

Le CSM a fondé ses réflexions sur les enjeux juridiques découlant des questions posées, tout en veillant à répondre au besoin de renforcement de la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, qu'il s'agisse de la déclinaison du principe de l'unité du corps judiciaire (§ 1) ou de la nécessité de renforcer les garanties d'indépendance des membres du ministère public (§ 2). Ces deux questions sont liées dès lors que l'unité du corps judiciaire, se traduisant par l'absence de séparation des fonctions tout au long de la carrière, implique un renforcement des garanties d'indépendance des magistrats du parquet.

### **§ 1 L'unité du corps judiciaire et la question de la séparation des fonctions**

Les réflexions favorables à la création d'une éventuelle obligation faite à tout magistrat de choisir entre les fonctions du siège et celles du parquet à l'issue d'un certain nombre d'années d'exercice professionnel reposent, le plus souvent, sur les risques pour l'image d'indépendance de la justice qui résulteraient d'un passage d'une fonction à l'autre et sur les impératifs découlant de la nécessaire spécialisation des magistrats au terme d'un certain délai. À l'inverse, la logique de l'unité du corps judiciaire implique, pour ceux qui écartent la création d'une telle obligation, de maintenir tout au long de la carrière cette possibilité de mobilité professionnelle du parquet vers le siège et inversement.

Sans contester la légitimité de ce débat, le CSM estime que les avantages du maintien de la possibilité d'un tel changement de fonction tout au long de la carrière, conséquence importante de l'unité du corps judiciaire, doivent être conservés tout en apportant des réponses aux interrogations qu'elle suscite. Le principe de l'unité du corps, parce qu'il apporte des garanties à l'institution judiciaire, assure la conformité du système aux standards européens. Il institue en outre un socle commun de principes de fonctionnement, notamment éthiques, suivis par les magistrats quelles que soient les fonctions exercées. Il renforce, enfin, l'institution judiciaire, ce qui n'exclut pas que des mesures puissent être prises pour éviter tout risque de confusion.

#### ***1° L'unité du corps judiciaire est compatible avec les standards européens et a été consacrée par le Conseil constitutionnel : une seule profession mais différentes fonctions***

S'agissant de l'ordre juridique européen, la Recommandation Rec(2000) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000, sur le rôle du ministère public dans le système de justice

---

pénale<sup>8</sup>, souligne dans son point 18 : « *Si le régime juridique le permet, les États doivent prendre des mesures concrètes afin de permettre à une personne d'occuper successivement des fonctions de ministère public et de juge, ou inversement.* » Ce texte est fondé sur le constat de la complémentarité des missions des uns et des autres, mais aussi sur la similitude des garanties qui doivent être offertes en termes de qualification, de compétence et de statut.

Sur le plan constitutionnel, l'appartenance des magistrats du parquet comme ceux du siège à l'autorité judiciaire n'est pas expressément formulée par la Constitution de 1958, mais seulement par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance statutaire.

Elle peut toutefois trouver son ancrage dans la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 qui réforma le Conseil supérieur de la magistrature en créant en son sein les deux formations compétentes respectivement pour le siège et le parquet<sup>9</sup>. C'est à la suite de cette révision que le Conseil constitutionnel considéra dans sa décision n° 326 DC du 11 août 1993 que « *l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet* », sa jurisprudence étant depuis lors constante<sup>10</sup>.

Dans sa décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016, il a rappelé l'unité du corps judiciaire en établissant clairement un lien entre l'indépendance de la magistrature et les missions du parquet : « *Il découle de l'indépendance de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales.* » Il a élargi la portée de ce principe l'année suivante à l'ensemble des actions susceptibles d'être exercées par le ministère public devant les juridictions de l'ordre judiciaire (QPC 2017-680 du 8 décembre 2017).

Cette constance permet de considérer que le Conseil a reconnu la valeur constitutionnelle du principe de l'unité du corps judiciaire.

## ***2<sup>o</sup> L'unité du corps judiciaire favorise l'acquisition et la diffusion d'une culture judiciaire commune aux magistrats du siège et du parquet***

Les magistrats du siège et du parquet non seulement ont reçu la même formation, socle de leur culture commune, mais encore partagent la même déontologie, véritable ciment de l'unité du corps judiciaire.

Ces règles déontologiques communes, conçues par le CSM comme un corpus unique, font des magistrats les porteurs d'une éthique partagée transcendant l'exercice de fonctions différentes. Leur présence renforcée, tant par leur diffusion que par l'introduction dans le statut de la magistrature de dispositions spécifiques à cet égard, constitue le symbole fort de l'unité du corps judiciaire.

---

8. <https://rm.coe.int/09000016804c4917>

9. Le Premier ministre déclarait ainsi au Congrès du Parlement : « *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature vise à faire de cette institution l'organe essentiel par lequel doit être garantie l'indépendance de l'autorité judiciaire. Elle repose sur deux principes qui en constituent toute la philosophie : indépendance de la magistrature, unité de la magistrature [...] Désormais, le Conseil supérieur de la magistrature sera l'institution commune du corps.* » (JO Congrès du Parlement, séance du 19 juillet 1993, p. 5). Quelques mois plus tard, lors de la discussion du projet de loi organique sur le CSM, le garde des sceaux confirmait à la tribune de l'Assemblée nationale : « *La réforme constitutionnelle a sur ce point accompli un progrès décisif : elle a, d'une part, manifesté l'unité fondamentale de la magistrature en transférant à une formation spécifique du Conseil les attributions jusque-là détenues par la commission consultative du parquet* » (JOAN 3<sup>e</sup> séance du 24 novembre 1993, p. 6328).

10. Cf. décisions n°s 93-326 DC du 11 août 1993, 97-389 DC du 22 avril 1997, 2002-461 DC du 29 août 2002, 2003-484 DC du 20 novembre 2003, 2004-492 DC du 2 mars 2004.

Garantir aux justiciables un traitement judiciaire sous le contrôle d'un magistrat porteur de valeurs communes à tous les stades de la procédure, qu'il soit du siège ou du parquet, constitue une garantie fondamentale d'une justice indépendante et impartiale.

---

Les missions des magistrats du siège et du parquet sont largement complémentaires au service du justiciable. Cette complémentarité transcende incontestablement les différences fonctionnelles, de même que les transcende le partage d'une même déontologie, d'un même serment, d'une même culture juridique.

Le magistrat du parquet exerce sa mission avec la même culture professionnelle que celle d'un magistrat du siège : impartialité, application du droit, proportionnalité dans la prise de décision, notamment celle impliquant une atteinte aux libertés individuelles et à la vie privée, liberté de parole à l'audience, individualisation de la décision à travers les différentes modalités d'orientation des affaires et principe d'opportunité des poursuites.

Un tel partage ne signifie nullement connivence et influences réciproques, mais plutôt enrichissement des visions et des réflexions, compréhension fine des logiques et positionnements respectifs, respect mutuel et sentiment de travailler en commun, chacun à sa place, à l'œuvre de justice. Requérir après avoir présidé, par exemple, accroît la compétence par la connaissance concrète de la logique du délibéré, des exigences probatoires, du rôle de la défense. De même, avoir été membre du ministère public avant d'exercer les fonctions du siège permet d'intégrer les connaissances utiles sur le fonctionnement du parquet et de constater la communauté des valeurs fondamentales propres à l'exercice du métier de magistrat.

Pouvoir passer du parquet au siège, et inversement, tout au long de la carrière garantit la possibilité de découvrir les divers métiers du magistrat, d'intégrer leurs contraintes et de bénéficier des richesses de l'exercice de fonctions différentes ce qu'une étanchéité entre celles-ci empêcherait. La spécialisation fonctionnelle doit d'autant moins exclure cette possibilité, pour la minorité des membres du corps judiciaire qui l'envisagent, que l'adaptabilité dans l'exercice des fonctions est l'un des acquis majeurs de la formation professionnelle des magistrats.

### ***3<sup>e</sup> L'unité du corps judiciaire renforce l'institution judiciaire***

On ne peut écarter le risque qu'une séparation, même partielle, des fonctions siège/parquet ne suive, à terme, sa pente naturelle et n'aboutisse à la création d'une magistrature du ministère public de second ordre, voire à une fonctionnarisation pure et simple du parquet.

Un tel risque vaut-il la peine d'être pris ? Une telle évolution, génératrice d'une perte de légitimité des membres du ministère public pour leurs collègues du siège, impliquerait nécessairement une perte d'autorité à l'égard de leurs interlocuteurs habituels (police, gendarmerie, préfets, élus) qui découle, en l'état, de leur statut de magistrat à part entière.

Si l'existence d'une telle légitimité, fondement d'une forte indépendance et d'une réelle impartialité, ne laisse pas d'inquiéter certains membres du monde politique, elle constitue cependant un réel atout pour un État fondé sur de tels principes à l'heure où ils sont malmenés au sein de l'espace judiciaire européen.

---

La séparation des fonctions, même si elle n'intervenait qu'au terme de quelques années, contribuerait à affaiblir la magistrature dans son ensemble alors que l'évolution récente a conduit à rapprocher les statuts des magistrats du siège et du parquet.

**4<sup>o</sup> *L'unité du corps judiciaire ne fait cependant pas obstacle à toute mesure utile visant à éviter tout risque de confusion des apparences***

Le CSM ne méconnaît pas les risques de confusion des apparences opposés par les partisans d'une obligation de choisir entre les fonctions du siège et du parquet au terme d'un certain délai d'exercice.

Il convient toutefois de rappeler à cet égard que, désireux d'écartier toute difficulté d'impartialité objective, il applique depuis de nombreuses années une règle non statutaire, dite « règle des cinq ans » : pour prétendre exercer une fonction au parquet dans une juridiction au sein de laquelle le magistrat avait exercé précédemment au siège, ou inversement, celui-ci doit attendre l'expiration de ce délai avant de pouvoir être nommé à nouveau dans cette juridiction. Il estime que cette règle devrait désormais figurer dans l'ordonnance statutaire.

Pour autant, le maintien d'une unité du corps judiciaire intégralement respectée tout au long de la carrière des magistrats ne peut être dissocié de la nécessité impérative de mettre en œuvre un renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public.

**§ 2 Le nécessaire renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public**

On rappellera à titre liminaire que le CSM a de très longue date<sup>11</sup> exprimé le souhait d'un alignement pur et simple du statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline. Il a récemment réitéré cette position dans l'avis rendu au Président de la République le 15 septembre 2020<sup>12</sup>. Cette position du CSM se justifie par les enjeux juridiques en cause, par la nécessité de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire et par l'impératif d'un renforcement de l'attractivité des fonctions du parquet.

**1<sup>o</sup> *Les enjeux juridiques du renforcement de l'indépendance des membres du ministère public***

Trois enjeux juridiques militent en faveur d'un renforcement de l'indépendance des membres du ministère public.

Le premier enjeu juridique qu'il convient de souligner est la *compatibilité du rapprochement entre les statuts du siège et du parquet avec les standards européens*. Il résulte de la Recommandation Rec (2000) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, précitée, que le statut du ministère public doit assurer à ses membres toutes les garanties nécessaires pour exercer leur mission à l'abri de toute ingérence en rapprochant au maximum leur statut de celui des magistrats du siège tout en préservant ses spécificités.

Pour autant, si la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que le ministère public français répondait aux exigences d'indépendance requises pour émettre un mandat d'arrêt européen<sup>13</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a, quant à elle, estimé que le statut du parquet ne permettait pas de le

---

<sup>11.</sup> Cf. par exemple Rapports annuels 1996, p. 47 et 48, 1999, p. 98 à 100, 2001, p. 49 à 51, 2003-2004, p. 37 et 38.

<sup>12.</sup> <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/avis-de-la-formation-pleniere-du-conseil-superieur-de-la-4>

<sup>13.</sup> CJUE, 12 décembre 2019, affaires C-556/19 et C-626/19.

considérer comme une autorité judiciaire au sens de l'article 5.3 de la Convention européenne des droits de l'homme, soulignant ainsi que ce statut était insuffisamment protecteur de son indépendance<sup>14</sup>.

Le deuxième enjeu juridique en cause tient à *l'importance et à la variété des missions dont est investi le ministère public français*.

Au fil des années, notamment depuis les lois dites «Perben I» et «Perben II», ses prérogatives dans le cadre de l'enquête n'ont cessé de croître (mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête [TSE] notamment, en première intention, allongement du délai de la flagrance, etc.).

Une part majoritaire des réponses pénales de premier niveau lui est confiée, ce mouvement ayant été encore renforcé par la loi du 23 mars 2019 et, encore plus récemment, par le développement de la justice pénale de proximité qui place sous l'égide des parquets les dispositifs qui ont pour but de renforcer ladite proximité.

Si la qualité de magistrat n'est pas déniée aux membres du ministère public français, l'importance de leurs pouvoirs et de leurs prérogatives exige un renforcement de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif afin que l'on puisse avoir la certitude qu'ils sont exercés sans aucun risque de pressions ou d'influences.

En outre, il convient de souligner que les membres du parquet, agissant comme autorité de poursuite, voient leurs enquêtes et actes divers soumis au contrôle des magistrats du siège : appliquant des exigences communes, ils sont ainsi tenus à une grande rigueur procédurale.

Le troisième enjeu juridique tient à *l'organisation hiérarchique du ministère public*.

L'une des objections essentielles faite à l'alignement souhaité tient au fait que les magistrats du ministère public sont inclus dans une hiérarchie fonctionnelle et doivent mettre en œuvre des politiques publiques au premier rang desquelles une politique pénale dont ils doivent rendre compte.

Cependant cette réalité est loin de constituer un obstacle dirimant à l'extension des garanties d'indépendance des magistrats du ministère public.

D'une part, l'action d'un certain nombre de magistrats du siège est elle aussi, nonobstant leur statut et sans que cela lui fasse échec, encadrée par des politiques publiques diverses : ainsi en est-il des juges de l'application des peines, des juges des enfants, voire des juges aux affaires familiales, leur participation directe ou indirecte à la mise en œuvre desdites politiques les amenant par ailleurs à travailler en partenariat avec d'autres acteurs administratifs ou associatifs sans que pour autant leur indépendance soit remise en cause.

D'autre part, un surcroît d'indépendance des magistrats du parquet ne saurait les affranchir des devoirs statutaires qui sont les leurs dans le cadre de l'organisation hiérarchique du parquet et dans celui de la mise en œuvre de la politique pénale définie par le gouvernement dont ils sont susceptibles de répondre disciplinairement. Le devoir de loyauté qui est l'un des plus impérieux devoirs des magistrats garantit le respect de ces obligations.

Si depuis plus d'une décennie les gardes des sceaux successifs se sont engagés à respecter les avis du CSM, il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit que d'une pratique. Eu égard à l'organisation hi-

---

<sup>14.</sup> 29 mars 2010, Medvedyev et autres c. France ; 23 novembre 2010, Moulin c. France : *Ibid.* CEDH, 27 juin 2013, Vassis et autres c. France, n° 62736/09. Dans le même sens, v. aussi CEDH, 4 décembre 2014, Ali Samatar et autres c. France, n° 17110/10 et 17301/10, et Hassan et autres c. France, n° 46695/10 et 54588/10.

---

rarchique du parquet, confier le pouvoir de proposition au CSM pour les plus hauts postes, complété par un avis conforme pour les autres nominations, constituerait une avancée indispensable au plan de l'indépendance.

Décorréler la nomination des membres du parquet de la subordination hiérarchique à laquelle ils sont soumis est d'ailleurs le plus sûr moyen de mettre un terme à la suspicion invoquée par les adversaires du corps judiciaire unique ainsi que l'avait souligné avec force le rapport de la commission Nadal de novembre 2013<sup>15</sup>.

Logiquement, le renforcement de l'indépendance statutaire du ministère public impose également le transfert au CSM du pouvoir actuel du garde des sceaux, ministre de la justice, de statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du ministère public de telle manière qu'il statue en qualité de conseil de discipline de pleine compétence, à l'instar de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

### ***2<sup>o</sup> Un enjeu de confiance des citoyens dans l'institution judiciaire***

Le renforcement de l'indépendance des magistrats du parquet serait de nature à conforter la confiance des citoyens à l'égard du ministère public dont on peut craindre qu'il soit l'objet de pressions et de sollicitations s'exerçant notamment par le biais des nominations et de la discipline.

Les magistrats du parquet souffrent d'ailleurs de cette réalité qui les expose à une suspicion permanente. De plus en plus souvent confrontés à la nécessité d'un travail en commun avec des administrations diverses, et tout particulièrement le ministère de l'intérieur, ils ont plus que jamais besoin d'un statut qui les différencie radicalement des fonctionnaires de ces administrations et qui les pose clairement, lorsque cela s'avère nécessaire, en garants et protecteurs des libertés individuelles. La certitude que les citoyens pourront acquérir à cet égard sera inévitablement de nature à accroître leur confiance<sup>16</sup>.

En outre, le renforcement des garanties d'indépendance des membres du ministère public ne peut que faciliter l'exercice du devoir d'impartialité qui s'impose à eux. L'impartialité du membre du ministère public, comme celle du juge, s'adosse à l'indépendance qui lui est garantie : plus celle-ci est confortée dans l'exercice quotidien des missions judiciaires, notamment par des garanties statutaires, plus l'exercice impartial des missions qui lui incombent en sera facilité et reconnu.

### ***3<sup>o</sup> Un enjeu d'attractivité pour le parquet***

Il suffit sur ce point de se référer au rapport de l'Inspection générale de la justice consacré à la question de l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public. Il a clairement mis en évidence que l'évolution du statut des membres du ministère public est sans conteste de nature à améliorer l'attractivité du parquet en confortant la certitude de ses membres dans leur qualité de magistrats « à part entière », dans leur légitimité et dans leur crédibilité<sup>17</sup>.

---

15. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000812.pdf>

16. L'alignement complet de la procédure de nomination et du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège a été proposé par la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire (rapport n° 3296 du 2 septembre 2020, p. 34 et 155).

17. Rapport n° 047-18 d'octobre 2018 « Mission sur l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public ».

Le CSM estime nécessaire de :

- préserver l'unité du corps judiciaire qui, dans l'intérêt des justiciables, garantit l'existence d'une culture judiciaire commune à tous les magistrats et renforce l'institution judiciaire dès lors que ceux-ci disposent de la même légitimité ;
- exclure en conséquence toute obligation de choisir entre les fonctions du siège ou du parquet au terme d'une certaine période d'exercice ;
- éviter cependant tout risque de confusion des apparences en inscrivant dans l'ordonnance statutaire l'interdiction, pendant une durée de cinq ans, de passer des fonctions du parquet au siège, ou inversement, au sein d'une même juridiction ;
- renforcer les garanties d'indépendance des membres du ministère public en alignant leur statut sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline.

## B/ L'OFFICE DU JUGE

La définition de l'office du juge se caractérise, depuis plusieurs décennies, par une certaine confusion, pour ne pas dire contradiction. Deux mouvements *a priori* inconciliables sont en effet perceptibles dans les réformes judiciaires initiées depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle. D'un côté, une *judiciarisation* de notre société conduit à faire du juge un acteur incontournable dans tous les champs du droit, qu'il s'agisse d'assurer la protection des plus faibles (droit des incapacités ; droit de la consommation ; justice des mineurs), de garantir les libertés individuelles et droits fondamentaux, de réguler et d'assainir les marchés, de sanctionner les délinquants ou d'assurer la paix des familles. Ce mouvement aboutit à une massification de certains contentieux, facteur d'une véritable asphyxie des juridictions. De l'autre, une *déjudiciarisation* de certains domaines du droit, envisagée trop souvent comme une solution managériale à l'engorgement des tribunaux et/ou à leur difficulté à gérer les contentieux techniques complexes, faute de moyens suffisants, opère un transfert du règlement de diverses catégories de litiges à d'autres entités que le juge.

Aucune réforme systémique de la justice ne peut être conduite sans une réflexion approfondie, menée avec le recul qu'autorisent vingt années de réformes multiples, sur ce qu'est un juge. Le CSM appelle de ses vœux une pleine intégration de cette problématique dans les conclusions des EGJ, convaincu qu'une partie des critiques formulées contre l'autorité judiciaire, qui minent tout à la fois son indépendance et la nécessaire confiance que les citoyens devraient pouvoir lui porter, résultent du flou qui entoure la définition de l'office contemporain du juge judiciaire. Il est également probable que la perte de sens, actuellement exprimée par le corps des magistrats<sup>18</sup>, trouve une partie de ses causes dans l'accroissement excessif des attentes exprimées à l'égard des magistrats, porteur d'une dilution de leurs missions fondamentales sous l'effet de l'expansion de missions périphériques.

18. V. la tribune «Une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout», préc. note 6.

---

Le sujet n'est pas neuf, et il a suscité de nombreuses analyses savantes<sup>19</sup>. Sans en reprendre tous les constats et propositions pertinents, le CSM entend mettre en lumière quelques réflexions qui lui paraissent devoir nourrir une entreprise systématique de redéfinition des contours de l'office du juge, tant civil (§ 1) que pénal (§ 2).

## § 1 L'office du juge civil

Deux constats touchant l'intervention du juge en matière civile et commerciale sont particulièrement marquants et suscitent la vigilance du CSM. Le premier est celui de la désaffection croissante des magistrats pour ces fonctions. Le phénomène est d'une telle ampleur qu'il a justifié une mission de l'Inspection générale de la justice qui, dans son récent rapport sur l'attractivité des fonctions civiles, objective ce constat et s'applique à en analyser les causes pour esquisser des réponses. Le second, qui peut constituer une conséquence aussi bien qu'une cause du premier, est celui d'une tendance lourde à la déjudiciarisation, passant par une « privatisation » croissante du règlement des différends, sans que cet assèchement soit toujours suffisamment pensé à l'aune de la nécessaire préservation de l'intérêt public dans le règlement des litiges privés. Le juge civil devrait pourtant rester le principal garant de cette préservation, qui se trouve au cœur de son office : l'office du juge civil doit ainsi être repensé en considération de ses deux grandes missions que sont la protection de certains intérêts privés et la garantie des intérêts publics.

### 1<sup>o</sup> *La protection de certains intérêts privés*

*L'office tutélaire* du juge - qu'il soit exercé par le juge des enfants, le juge aux affaires familiales ou le juge des tutelles - est emblématique de la justice. Il doit non seulement être préservé mais encore être renforcé en offrant aux juges concernés de meilleures conditions d'exercice de leur mission exigeante. La réflexion, déjà initiée<sup>20</sup>, relative à une définition précise de l'office du juge en la matière doit être poursuivie : cet office doit être recentré sur la mission de protection confiée au juge, déployée dans le cadre d'une relation de qualité avec les justiciables, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de personnes fragiles. Il semble dès lors nécessaire de libérer cet office des nombreuses tâches accessoires qui incombent encore aux juges, et qui pourraient être allégées (mise en place de « barèmes »), et/ou confiées à des tiers. Il est également fondamental que le juge puisse, dans l'exercice de son office tutélaire, interagir avec et s'appuyer sur un réseau de professionnels compétents et disponibles susceptibles de lui apporter les éléments essentiels à l'exercice de sa mission (médecins, psychologues, comptables...).

La fonction protectrice du juge doit aussi pouvoir s'exprimer *en matière contentieuse*, lorsque des intérêts purement privés s'opposent. Or, il existe incontestablement, en la matière, une tendance à la déjudiciarisation, justifiée par l'idée que les affaires privées des justiciables doivent pouvoir se régler sans intervention d'un juge et motivée par le souci d'alléger la pression sur les juridictions. Si cette déjudiciarisation ne doit pas être écartée par principe, elle doit cependant être envisagée avec prudence et réalisée de façon pertinente.

---

19. V. not. : A. Garapon, S. Perdriolle, B. Bernabé, *La prudence et l'autorité. Juges et procureurs au xx<sup>e</sup> siècle*, Odile Jacob, 2014 (ouvrage issu d'un rapport de l'IHEJ : « La prudence et l'autorité : l'office du juge au xx<sup>e</sup> siècle », accessible <https://ihej.org/seminaires/philosophie-du-droit/loffice-du-juge/la-prudence-et-lautorite-loffice-du-juge-au-xxie-siecle>); « L'office du juge »; *Les cahiers de la justice*, 2020/4, Dalloz; « Le travail du juge », *Cahiers philosophiques*, 2016/4 (n° 147); C. Chainais, B. Hess, A. Saletti, J.-F. van Droogenbroeck (dir.), *L'office du juge. Études de droit comparé*, Bruylant, 2018 G. Darcy, V. Labrot, M. Doat (dir.), *L'office du juge*, Actes du colloque du Sénat des 29 et 30 septembre 2006, éd. Sénat; P. Delmas Goyon, *Le juge du xx<sup>e</sup> siècle. Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice*, déc. 2013.

20. V. not. P. Delmas Goyon, Rapport préc., p. 43 s.

D'une part, il importe de veiller à ce que les justiciables se voient offrir des garanties équivalentes de protection et une efficacité similaire à celles résultant d'une procédure judiciaire, sous peine de les voir se détourner des modes alternatifs de règlement de leurs litiges. Les questions de durée, de coût et d'effectivité de ces alternatives au recours au juge doivent donc être pensées au moment de leur consécration par la loi<sup>21</sup>. Et lorsque les modes alternatifs de règlement des différends n'offrent pas les garanties nécessaires, ce qui est par exemple le cas de l'arbitrage en cas d'asymétrie entre les parties<sup>22</sup>, il faut impérativement résister à la tentation de la déjudiciarisation; le rôle du juge au soutien des parties faibles ne devrait pas être remis en cause.

D'autre part, le développement des modes amiables de règlement des différends ne devrait pas constituer une charge supplémentaire pour le juge. Or on observe que si, dans les tribunaux judiciaires, les juges se sont largement emparés du sujet pour tenter d'inciter parties et avocats à recourir à ces modes amiables, cette mission est extrêmement lourde, consommatrice d'énergie et de temps que les magistrats doivent soustraire à leurs missions fondamentales. Les modalités de déploiement des modes alternatifs de règlement des différends, dans les domaines où ils peuvent être consacrés, devraient être repensées pour ne pas peser sur le juge.

## **2° La garantie des intérêts publics**

Les litiges civils et commerciaux, s'ils opposent des intérêts privés, ne sont pas toujours exempts d'implications pour les intérêts publics dont la préservation incombe au juge judiciaire (ordre public de direction et politiques publiques). Dès lors, il est important d'insister sur ce que la complexification du droit en général, de certains domaines du droit civil et commercial en particulier<sup>23</sup>, et l'émergence de nouveaux contentieux techniques ne doivent pas se traduire par un retrait de l'intervention judiciaire.

Ces domaines touchent de près à la souveraineté et aux libertés économiques : il appartient à l'État d'y maintenir une régulation réelle et efficiente. Or, le système judiciaire français se trouve confronté ici à une triple concurrence : 1) celle des systèmes judiciaires des autres pays, notamment européens (l'importance des juridictions allemandes et néerlandaises en matière de propriété industrielle ne cesse par exemple de croître), qui aspirent le contentieux transnational ou international (les magistrats dont ils sont composés sont tous hautement spécialisés, expérimentés et multilingues) ; 2) celle d'organes parajuridictionnels spécialisés nationaux ou d'administrations (les offices délivrant les titres de propriété industrielle notamment) ; 3) celle d'organes privés de règlement des litiges (juridictions arbitrales). En outre, ces contentieux confrontent les juges français à des cabinets d'avocats, pour la plupart transnationaux, hautement spécialisés : ces derniers sont en mesure de mettre en œuvre des moyens financiers et humains sans commune mesure avec ceux des juridictions devant lesquels ils interviennent.

Il est essentiel, dans l'intérêt d'une bonne justice, que puisse être restauré l'équilibre au profit des magistrats, en leur offrant les moyens de travailler à armes égales avec ces interlocuteurs. Or, la création de pôles spécialisés – en matière de droit de la concurrence ou de propriété intellectuelle par exemple – à

---

**21.** À titre d'exemple, les incertitudes liées à l'effectivité internationale du divorce conventionnel et le coût résultant du double ministère d'avocat pourraient conduire les époux à s'en détourner au profit du divorce judiciaire, ce d'autant plus que les délais de procédure se raccourcissent.

**22.** V. en ce sens l'évolution récente de la jurisprudence, qui revient sur sa tolérance initiale à l'égard des clauses compromissoires dans les contrats de consommation, désormais jugées abusives : Civ. 1<sup>re</sup>, 30 septembre 2020, PWC, pourvoi n° 18-19.241 ; D. 2020. 2501, note D. Mouralis, 2484, obs. T. Clay, Rev. crit. DIP 2021.202, note E. Loquin.

**23.** V. Rapport de l'IGJ visant au diagnostic de l'état des stocks pointant l'inflation législative, l'augmentation de nombre de parties et d'avocats dans certains contentieux, notamment de la construction et de la responsabilité, mais aussi la croissance du volume des écritures des parties.

défaut de s'être accompagnée d'une véritable spécialisation des magistrats, et surtout d'un maintien des compétences ainsi acquises pendant leur carrière, s'avère très largement insuffisante.

Les conséquences de cette situation pour le système judiciaire sont délétères. Elles dissuadent les magistrats de s'engager dans une démarche de spécialisation pour des matières réputées arides, sachant que cet investissement sera d'une durée insuffisante (trois à six ans sont peu crédibles vis-à-vis des justiciables) et peu valorisé par l'institution. Le vivier de ces magistrats se rétrécit considérablement au point de faire disparaître la spécialisation (l'exemple le plus récent étant celui de la Juridiction unifiée des brevets [JUB] pour la présidence de laquelle la recherche d'un magistrat français s'annonce difficile). Il en résulte un appauvrissement du corps et son retrait sur des domaines « traditionnels » tel que le droit de la famille ; un déficit de crédibilité du corps auprès des acteurs économiques, jugé incapable de produire des magistrats suffisamment expérimentés ; un appel d'air pour des organes juridictionnels *ad hoc*, hors du système judiciaire étatique, ou dans lesquels les magistrats occuperont une place subsidiaire.

Les états généraux doivent être l'occasion de prendre conscience de cette problématique et de réfléchir sur les moyens de briser le cercle vicieux dans lequel la magistrature se trouve peu à peu enfermée, asphyxiée par des contentieux de masse tandis que des contentieux techniques à forts enjeux se trouvent délocalisés dans d'autres sphères où les intérêts publics français risquent fort d'être purement et simplement ignorés. Le constat se prolonge d'ailleurs lorsque l'on envisage la matière pénale.

## § 2 L'office du juge pénal

En matière pénale, de nombreuses lois de circonstances pèsent sur la charge de travail des juges, dans un contexte de forte pénalisation de la société : l'office du juge s'en trouve saturé. Dans le même temps, on constate, comme en matière civile, un transfert de compétences vers des autorités administratives indépendantes, chargées d'appréhender des contentieux techniques et complexes, qui appelle une réflexion approfondie. Par ailleurs, au sein même de l'institution judiciaire, la question de la transformation possible de l'office du parquet, dans le cadre du développement d'une justice négociée, est discutée. Un équilibre avec l'office du juge, dont l'intervention reste fondamentale, doit cependant être maintenu.

### 1<sup>o</sup> *Les nécessaires réflexions relatives au transfert des contentieux techniques*

Déjà relevé en matière civile et commerciale, le mouvement de transfert de compétences, techniques et souvent économiques, vers des entités extérieures à l'institution judiciaire est également observé en matière répressive. Ces transferts opèrent alors au profit d'autorités administratives indépendantes, dont l'activité reste toutefois soumise au contrôle du juge, judiciaire ou/et administratif. En cela, ils ne suscitent pas les mêmes réserves que ceux opérant au profit d'institutions ou instances privées. Ils contribuent cependant à redéfinir l'office du juge pénal, et plus largement à remodeler la physionomie de l'autorité judiciaire.

Dans les juridictions, la perte progressive de la responsabilité du traitement des procédures techniques, au profit d'un seul rôle de contrôle, risque d'entraîner inéluctablement, comme en matière civile, une perte corrélatrice de compétences spécialisées. À terme, c'est l'aptitude des juridictions à mettre en œuvre y compris les fonctions de contrôle qui pourrait être remise en cause. Cette évolution serait d'autant plus regrettable que l'institution judiciaire a beaucoup à offrir dans le traitement de ces contentieux techniques. Trois dimensions semblent à cet égard particulièrement dignes de considération.

La première est celle de l'*efficacité des procédures pénales*, sous condition qu'elles soient organisées avec le double souci de la garantie des droits et de l'efficacité des processus : la tradition française de procédure contradictoire, menée dans le respect des droits fondamentaux du prévenu, est de nature,

lorsqu'elle se concrétise par des procédures d'instruction et d'enquête complètes portant à la fois sur les faits et sur la personnalité du prévenu, à permettre de constituer des dossiers solides, là où d'une part la procédure accusatoire à l'anglo-saxonne n'a pas démontré, dans les pays de culture latine, sa supériorité pour traiter des contentieux pénaux, et d'autre part, les procédures administratives ne peuvent être conduites avec des pouvoirs d'investigation de même intensité en matière pénale.

La seconde est celle de *la protection des victimes d'infractions*, qui n'est pleinement assurée que par la procédure pénale qui ouvre une large voie à la plainte avec constitution de partie civile, contrepartie essentielle du principe de l'opportunité des poursuites, et qui, de manière plus large, permet aux victimes d'infractions d'obtenir la réparation de leur préjudice à l'occasion du procès pénal.

La troisième enfin, absolument fondamentale, est celle de *la nécessaire préservation de l'ordre public et de l'intérêt général*, dont le juge pénal est le meilleur garant, et qui est consubstantielle de nombre de contentieux techniques aussi cruciaux que ceux de l'environnement, de la santé publique, de la protection des consommateurs et plus largement du droit de la concurrence.

## **2° Le maintien d'un équilibre indispensable entre rôle du parquet et rôle du siège**

En matière pénale, le rôle du parquet s'est, au fil des réformes, renforcé par l'introduction de procédures alternatives à la comparution à l'audience, telles que la convention judiciaire d'intérêt public, la composition pénale ou encore la comparution après reconnaissance préalable de culpabilité. La tentation pourrait être forte, pour renforcer la capacité de jugement des juridictions, d'aller plus loin dans cette voie et de réduire, voire supprimer, l'intervention du juge dans ces procédures.

Il faut cependant y résister. L'office du juge demeure en effet essentiel, y compris dans le cadre de la justice dite «négociée». L'homologation des accords intervenus entre le parquet et le prévenu est une garantie indispensable, ne serait-ce que pour vérifier, par l'intervention d'une autorité judiciaire autre que l'autorité de poursuite, l'engagement du prévenu et la cohérence des peines choisies avec la jurisprudence de la juridiction correctionnelle dans le domaine de délinquance concerné. En outre, le juge pénal demeure seul compétent au regard des règles constitutionnelles et conventionnelles pour décider de peines privatives de liberté, ce qui nécessite qu'il intervienne dans tout processus consistant à imposer au condamné des obligations dont le non-respect pourrait aboutir à une privation de liberté.

Le CSM estime nécessaire de mener une entreprise complète de redéfinition de l'office du juge, à la lumière des évolutions de la société et du droit. À cet égard, les réflexions lui paraissent devoir intégrer la nécessité :

- de poursuivre les déjudiciarisations de missions non juridictionnelles actuellement dévolues aux juges;
- de veiller à ce que la déjudiciarisation de certains contentieux n'occasionne pas un accroissement de l'office non juridictionnel des juges;
- de reconsiderer le mouvement de déjudiciarisation du règlement juridictionnel des contentieux techniques et/ou économiques, en matière civile et commerciale comme en matière pénale;
- au sein même du monde judiciaire, de limiter les transferts de compétences du juge judiciaire aux juges issus du monde-socio-économique;
- de mener une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats, dans laquelle le CSM prendra toute sa part, pour renforcer l'attractivité des fonctions civiles, mais aussi pour accroître la spécialisation des juges dans les contentieux techniques, notamment économiques, et cela en matière civile comme en matière pénale.

## II – Les juridictions

---

Le fonctionnement défectueux des juridictions, quand ce n'est pas leur dysfonctionnement, est parfois pointé du doigt<sup>24</sup>. Si l'on ne peut exclure que ces difficultés puissent être ponctuellement conjoncturelles, liées à des insuffisances managériales, elles sont surtout structurelles. Dès lors, un certain nombre de réformes devraient être envisagées, touchant à l'administration des juridictions (A). Ce constat ne saurait toutefois faire oublier que la question des moyens alloués aux juridictions (B) reste un enjeu contemporain majeur.

### A/ L'ADMINISTRATION DES JURIDICTIONS

L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire par des magistrats, à laquelle le CSM entend ici affirmer son attachement, est la conséquence de l'indépendance de l'autorité judiciaire prévue par l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958, dès lors que toute décision d'allocation de moyens, humains, budgétaires, informatiques ou immobiliers, impacte inévitablement l'activité juridictionnelle des magistrats. Sa préservation est d'autant plus nécessaire que le modèle de gestion par des administrateurs extérieurs, retenu par certains services publics ou certaines administrations, n'incite pas à le reproduire dans l'administration de la justice judiciaire.

Si l'administration des juridictions doit rester entre les mains des magistrats, il est cependant nécessaire de la repenser pour l'optimiser, et permettre ainsi aux juridictions de mieux fonctionner. À cet égard, les réflexions<sup>25</sup> des dernières décennies ont permis de poser un diagnostic lucide et de dessiner les remèdes nécessaires. La justice peine néanmoins à se réorganiser efficacement. Or, pour que les chefs de cour puissent assurer «la bonne administration des services judiciaires de leur ressort et de l'expédition normale des affaires», qui leur incombe en vertu de l'article R. 213-29 du code de l'organisation judiciaire, il importe qu'ils aient la maîtrise effective des moyens de cette administration. Le CSM entend ici souligner les réformes structurelles – au demeurant largement consensuelles – qui lui paraissent s'imposer, et ainsi conforter les magistrats dans l'administration des juridictions de l'ordre judiciaire. Ces réformes sont relatives à l'organisation territoriale des juridictions, à leur autonomie budgétaire et à leur pilotage.

#### § 1 L'organisation territoriale des juridictions

Si plus de 300 juridictions<sup>26</sup> de première instance ont été supprimées en 2008, la carte des cours d'appel n'a quant à elle pas été modifiée.

En 2017, plusieurs scenarii d'aménagement du maillage territorial des cours d'appel ont été à l'étude. La LPJ a finalement ouvert aux cours d'appel la faculté de décider de leur structuration. Cette loi prévoit en effet, d'une part, la possibilité d'expérimenter, dans deux régions, pour une durée de trois ans, la spécialisation des cours d'appel dans certaines matières civiles déterminées par décret, d'autre part, la

---

24. V., en dernier lieu, les deux rapports rendus par l'IGJ dans le cadre de leur mission d'appui visant au diagnostic de l'état des stocks, n° 109-21, novembre 2021, ainsi que le Rapport de la Cour des comptes, «Approche méthodologique des coûts de la justice», décembre 2018, qui pointent des insuffisances organisationnelles.

25. Entretiens de Vendôme en 2001, La justice du xx<sup>e</sup> siècle en 2013 et Les chantiers de la justice en 2017.

26. 21 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 62 conseils des prud'hommes et 55 tribunaux de commerce.

faculté pour les Premiers présidents et procureurs généraux d'assurer des fonctions d'animation et de coordination sur un ressort pouvant s'étendre à celui de plusieurs cours d'appel situées au sein d'une même région administrative. Force est de constater à cet égard qu'aucune expérimentation n'est intervenue à ce jour.

Pourtant, le constat de l'inadéquation des ressorts des cours d'appel est ancien. À titre d'exemple, il peut être rappelé que les douze départements de la région Nouvelle-Aquitaine relèvent du ressort de cinq cours d'appel (Poitiers, Bordeaux, Agen, Limoges et Pau) et seulement deux cours se situent strictement dans les limites de la région (Limoges et Bordeaux). Les trois autres cours sont à cheval sur la région Pays de Loire (Poitiers) ou Occitanie (Agen et Pau).

À l'exception des cours d'appel de zone de défense et dans la limite de cette seule compétence, l'actuelle carte judiciaire des cours d'appel ne correspond ni à celle, administrative, des régions, ni même à celle des autres directions du ministère de la justice. Elle est aussi déconnectée de l'implantation des délégations interrégionales du secrétariat général du ministère de la justice chargées d'apporter leur soutien aux services déconcentrés en matière de gestion des ressources humaines, d'achat et de suivi de l'exécution budgétaire et comptable, de l'immobilier, de l'informatique et des télécommunications. La conduite des politiques publiques n'en est que plus ardue.

La taille des cours d'appel de juridiction est également très contrastée. Ainsi, les effectifs de magistrats oscillent entre moins de vingt dans les cours les plus petites et plus d'une centaine dans les plus importantes. En outre, certaines cours d'appel déjà d'envergure ont vu leurs compétences s'élargir (terrorisme, financier, accidents collectifs, JIRS) alors que d'autres plus modestes en perdaient (contentieux en appel des pôles sociaux).

Enfin, l'activité des cours d'appel rend l'exigence de proximité avec le justiciable moins prégnante au second degré de juridiction qu'au premier.

Par conséquent, en retenant pour principe le maintien de tous les sites juridictionnels pour assurer la proximité du service public de la justice et pour objectif une taille et un fonctionnement plus efficaces des juridictions, gages d'une meilleure utilisation des moyens alloués, le CSM propose d'aligner la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions<sup>27</sup>.

Cette nouvelle carte judiciaire instituerait cependant deux, voire trois cours d'appel pour les régions de grande taille et/ou les plus peuplées (Grand Est ou Nouvelle-Aquitaine notamment). Les autres cours d'appel seraient maintenues comme cour d'appel de juridiction, ou transformées en chambres détachées ou cours d'appel de proximité<sup>28</sup>, ce maintien s'accompagnant d'une réflexion sur la spécialisation.

À l'inverse, s'agissant de la première instance, compte tenu de la réforme intervenue en 2008 mentionnée plus haut et de celle encore récente de fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, une nouvelle modification de la carte n'apparaît pas opportune.

---

<sup>27</sup>. La nécessité d'une telle adaptation se révèle la plus criante pour les triples chevauchements. Dans la région Bourgogne-Franche-Comté : la Haute-Marne qui relève du Grand Est est dans le ressort de Dijon mais la Nièvre dans celui de Bourges et l'Yonne dans celui de Paris; le ressort de la cour d'appel de Nîmes (Occitanie) comprend le Vaucluse, rattaché à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Ardèche rattachée à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

<sup>28</sup>. Actuellement pour la France métropolitaine : la région Auvergne-Rhône-Alpes compte les sièges de quatre cours d'appel; Bourgogne-Franche Comté : deux; Bretagne : une; Centre-Val de Loire : deux; Corse : une; Grand Est : quatre; Hauts-de-France : deux; Île-de-France : deux; Normandie : deux; Nouvelle-Aquitaine : cinq; Occitanie : trois; Pays de Loire : une; Provence-Alpes-Côte d'Azur : une.

Le CSM estime qu'une réflexion devrait être menée, quant à l'organisation territoriale de la justice, avec comme perspectives :

- le maintien sans changement de la carte judiciaire des juridictions de première instance ;
- l'alignement de la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions, sauf à conserver plusieurs cours d'appel dans les régions de grande taille ou très peuplées ;
- la préservation de l'ensemble des sites juridictionnels d'appel, sous la forme de cours d'appel de juridiction ou de cours d'appel de proximité, moyennant une réflexion sur une éventuelle spécialisation.

## § 2 L'autonomie budgétaire des juridictions

Depuis la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dite LOLF, la « justice judiciaire » est un programme, le P166, au sein de la mission « Justice » qui en comprend, hors CSM, cinq<sup>29</sup> eux-mêmes déclinés en 27 actions puis sous-actions. Des crédits et des objectifs leur sont affectés, parmi lesquels figure celui de rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables. Un rapport annuel de performance est établi en fin d'exercice.

Sur le plan budgétaire, aucune conséquence n'est donc tirée du principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire. La gestion financière relève encore pour une grande part du pouvoir exécutif, alors que, paradoxalement, les justices administrative et financière bénéficient d'un traitement plus favorable puisqu'elles relèvent respectivement des programmes 165 et 164 de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

La LOLF distingue le budget opérationnel de programme (BOP) des unités opérationnelles de programme (UO) : le responsable de BOP est en charge de la répartition des crédits entre les différentes UO. Cette règle connaît toutefois des nuances au sein du ministère de la justice.

En effet, les 16 cours d'appel-BOP, dont 4 outre-mer, n'ont aucune autorité sur les cours-UO. En application de l'article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire, les chefs des cours-UO restent maîtres de l'ordonnancement des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions.

Les dialogues sur les ressources humaines et la performance se déroulent ainsi entre chaque cour d'appel et la direction des services judiciaires, hors la présence des chefs des cours-BOP.

Le nécessaire consensus entre UO sur la répartition des crédits de fonctionnement et ceux des frais de justice alloués à chaque BOP rend difficile leur gestion dynamique et sont, de fait, calculés sur la base de l'année précédente.

À cela s'ajoute le fait que certaines cours d'appel ont perdu l'exécution de leurs dépenses au profit de leurs voisines dotées d'un pôle Chorus.

<sup>29</sup>. Justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse et accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la justice et organismes rattachés.

Par ailleurs, de plus en plus de crédits sont fléchés, ce qui prive les chefs de cour de toute autonomie dans leur utilisation.

Enfin, les juridictions de première instance, et particulièrement les tribunaux judiciaires, ont perdu toute autonomie dans la gestion de leurs moyens humains ou budgétaires, l'essentiel de la gestion étant concentrée au niveau de la cour d'appel.

Dès lors, afin de conforter l'indépendance de l'autorité judiciaire, le CSM propose, d'une part, d'ériger la justice judiciaire en mission autonome au sein du ministère de la justice et, d'autre part, qu'un pouvoir d'avis lui soit reconnu sur ce budget. Au moment du débat d'orientation des finances publiques, il pourrait ainsi donner un avis qui serait remis au garde des sceaux, ministre de la justice, transmis au Parlement et annexé au projet de loi de finances. Un second avis pourrait être requis au stade de l'exécution du budget.

Dans le prolongement de la réforme de la carte des cours d'appel, chacune d'entre elles serait dotée d'un BOP et d'un pôle Chorus.

Il conviendrait également que chaque tribunal judiciaire bénéficie d'un budget de proximité, suffisamment important pour permettre des réalisations locales et des innovations.

Le CSM préconise que :

- la justice judiciaire soit érigée en mission autonome au sein du ministère de la justice et qu'un pouvoir d'avis soit conféré au CSM sur le budget de la justice ;
- dans le prolongement de la réforme de la carte des cours d'appel, ces cours nouvelles soient chacune dotées d'un BOP et d'un pôle Chorus propres ;
- chaque tribunal judiciaire bénéficie d'un budget de proximité.

### § 3 Le pilotage des juridictions

La participation des chefs de cour aux dialogues de gestion ne les rend pas pour autant décisionnaires et la direction des services judiciaires (DSJ) se montre très directive, dans la gestion des contrac-tuels notamment, en décidant de leur affectation. Ils sont contraints de s'adapter aux effectifs réellement disponibles.

Au-delà de marges de manœuvre insuffisantes, les chefs de cour et de juridiction ne disposent pas des outils nécessaires pour accomplir leurs missions avec le professionnalisme attendu d'eux. Les outils de pilotage et de mesure de l'activité ne sont actuellement pas établis à partir d'une remontée statistique fiable. Dans ces conditions, les priorités et points d'attention ne peuvent pas être définis de manière optimale.

Seule la charge de travail des fonctionnaires peut être évaluée, avec OUTILGREF. Les applicatifs qui permettent de suivre l'activité des juridictions et de l'analyser restent trop nombreux et la fiabilité des résultats conditionnée à la qualité des données saisies. L'approche du ministère de la justice se limite, dès lors, à mesurer les flux de dossiers entrants dans le réseau judiciaire et à relier cette donnée à des catégories de contentieux. Elle s'appuie sur des moyennes d'activité par groupe de juridictions discutées

dans le cadre des dialogues de gestion. La mise en place d'indicateurs de mesure de l'activité devrait pourtant être un préalable à la fixation d'objectifs et à l'amélioration du pilotage des juridictions.

Depuis la publication d'une succession de rapports entre 2011 et 2018, un référentiel d'activité des magistrats harmonisé à l'instar de ce qui existe à l'étranger, notamment en Allemagne, est annoncé. Des travaux sont en cours depuis plusieurs années mais peinent à aboutir.

Un tel référentiel permettrait de disposer d'un système d'allocation des moyens fondé sur des critères explicites associés à un mécanisme de pondération des affaires fondé sur une typologie des affaires judiciaires, ainsi que l'expliquait la Cour des comptes en 2018. Un modèle a depuis été proposé par la CEPEJ<sup>30</sup>, dont la DSJ pourrait s'inspirer.

Grâce à cet outil, les moyens pourraient être mieux répartis sur le territoire et adaptés aux évolutions démographiques, économiques et sociales des différents ressorts. Le rapport de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks de l'Inspection générale de la justice établit un lien objectif entre l'état des stocks des ressorts des cours d'appel et la dynamique qu'elles connaissent en termes d'évolution démographique et de bassins d'emplois.

Cet outil permettrait en outre, le cas échéant, d'objectiver un sous-dimensionnement des moyens humains de la justice. À cet égard, la photographie établie par le Cycle 2018-2020 d'évaluation des systèmes judiciaires en Europe de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe est éloquente même si les comparaisons présentent nécessairement des limites. Le décalage n'en demeure pas moins objectivable dès lors que la France totalise 10,9 juges et 3 procureurs pour 100 000 habitants alors que les moyennes européennes s'élèvent respectivement à 21,4 et 12,13 et les médianes à 17,7 et 11,25.

Enfin, il peut être observé que les études d'impact des réformes législatives<sup>31</sup> devraient systématiquement comprendre une évaluation des charges nouvelles induites pour les magistrats et fonctionnaires.

Aussi, le CSM appelle de ses voeux l'élaboration d'un référentiel de la charge de travail des magistrats et considère qu'il devrait pouvoir émettre un avis sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires.

S'agissant des études d'impact, un item spécifique pourrait être introduit dans la loi organique afin de préciser qu'elles devraient comprendre une évaluation des charges induites pour les magistrats et fonctionnaires. Le CSM estime également qu'il devrait être consulté pour avis sur tout projet ou proposition de loi au stade de son examen au Parlement dès lors que ledit projet ou ladite proposition sont susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire.

---

30. La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires, CEPEJ, juillet 2020.

31. Jean-Louis Cabrepines : Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer, CESE septembre 2019.

Le CSM préconise :

- l'élaboration à bref délai d'un référentiel de la charge de travail des magistrats ;
- qu'un pouvoir d'avis lui soit reconnu
- \* sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires ;
- \* sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement.

## B/ LES MOYENS DES JURIDICTIONS

L'autonomie budgétaire des juridictions, que le CSM appelle de ses vœux, n'a de sens que si celles-ci sont dotées de moyens suffisants pour exercer leurs missions. La question des moyens dévolus aux juridictions soulève celle, préalable, du budget de la justice. Mais elle impose également de réfléchir aux conditions matérielles de fonctionnement des juridictions : en effet, si les conditions de ce fonctionnement dépendent des dotations financières, elles dépendent également d'autres paramètres, processuels et organisationnels.

### § 1 Le budget de la justice

En 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice, déplorait la «*voie de clochardisation de l'institution judiciaire*». Les mots ont pu choquer. Ils traduisent toutefois l'insuffisance chronique et l'inadéquation des moyens donnés à cette institution pour accomplir, au quotidien, ses missions. Les retards en matière numérique, que ce soit dans la mise à niveau des réseaux ou dans le développement d'applicatifs performants concomitamment à l'entrée en vigueur des réformes, en sont la conséquence la plus criante.

Le ministère de la justice demeure incontestablement sous-doté en dépit des efforts réalisés au cours des dernières années. Il ne saurait être nié qu'entre 2011 et 2021 le budget de la justice a progressé de 22 % (crédits votés en loi de finances initiale), que si le budget de la justice était de 6,9 milliards d'euros en 2018, il s'élèvera à 8,9 milliards en 2022 et que les moyens des services judiciaires ont bénéficié d'un accroissement de + 11 % en deux ans. L'obtention d'une loi de programmation<sup>32</sup> en début de quinquennat a en outre attesté de la volonté politique de réduire la sous-dotation mais elle ne saurait, pour autant, résoudre cette situation de faillite et nous hisser au niveau des pays européens comparables.

Selon le rapport d'évaluation de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens<sup>33</sup>, les pays d'Europe dont le PIB est équivalent à celui de la France consacrent en effet à leur justice une moyenne de 84,13 € par habitant, soit 0,32 % du PIB, alors que celle-ci n'y consacre que 69,51 €, soit 0,20 % du PIB.

La situation est d'autant plus fragile que, au gré des réajustements de la loi de finances, des crédits alloués peuvent être retirés, en cours d'année, mettant à mal toute tentative de prévision ou d'anticipation.

Dès lors, au-delà de la revalorisation du budget de la justice, le CSM propose que celui-ci soit davantage sanctuarisé afin d'éviter les gels de crédits en cours d'année au titre de la régulation budgétaire et

<sup>32</sup>. Seuls les ministères de la justice et de la défense ont bénéficié d'une loi de programmation au cours du quinquennat.

<sup>33</sup>. «Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ (Cycle d'évaluation 2020 – données 2018)».

de permettre ainsi la programmation des investissements. Il conviendrait de surcroît de substituer, dans un cadre maîtrisé, aux crédits limitatifs en matière de frais de justice des crédits évaluatifs, ces frais – au demeurant largement engagés par les forces de sécurité intérieure relevant du ministère de l'intérieur – étant par nature impossibles à évaluer d'une année sur l'autre.

Le CSM appelle de ses vœux :

- la sanctuarisation du budget de la justice, impliquant une limitation des gels de crédits en cours d'année ;
- la substitution, dans un cadre maîtrisé, des crédits évaluatifs aux actuels crédits limitatifs en matière de frais de justice.

## § 2 Les conditions matérielles du fonctionnement des juridictions

La dégradation des conditions matérielles du fonctionnement des juridictions n'est pas seulement due à une insuffisance de moyens, mais aussi à plusieurs décennies de réformes processuelles qui ont contribué à obérer la qualité du processus juridictionnel. Les efforts récents qui ont été réalisés pour remplacer les magistrats en situation de remplir leur office dans de bonnes conditions, concrétisés en particulier par le développement de l'équipe autour du magistrat, sont louables. Il semble toutefois que les conséquences résultant de ce nouveau mode de fonctionnement n'aient pas été pleinement appréhendées.

### 1<sup>o</sup> Garantir les conditions d'un processus juridictionnel de qualité

Une part importante de la légitimité du juge judiciaire tient aux conditions de son intervention : *le caractère juridictionnel des procédures* offre aux justiciables des garanties fondamentales, qui fondent l'autorité de la décision de justice. Mais cette légitimité, et en définitive la confiance que les justiciables placent en leur justice, ne peut être réelle que si *la qualité du processus juridictionnel* est assurée : les justiciables doivent avoir le sentiment d'avoir été écoutés, et d'avoir compris la décision qui est leur opposée.

Or les réformes successives, conjuguées à une véritable paupérisation de la justice et à l'instauration de logiques managériales conçues essentiellement en termes de flux, ont généré des effets pervers : une complexification des procédures ; une réduction du temps consacré à chaque affaire, alors même que les délais de traitement se sont considérablement allongés ; une limitation drastique de l'oralité<sup>34</sup> ; une disparition progressive de la collégialité ; un esseullement de certains juges exerçant un office tutélaire (juge des enfants), pourtant en prise directe avec le justiciable<sup>35</sup>.

Ces évolutions sont délétères. Elles le sont pour les justiciables qui, confrontés à une justice qui ne les écoute pas et qu'ils ne comprennent pas, ne lui accordent plus leur confiance. Elles le sont également

34. Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile.

35. Ce sont ces fonctions «de cabinet» qui induisent la personnalisation la plus forte de la justice – et de ses dysfonctionnements – dans le juge, ainsi qu'en attestent les statistiques des plaintes reçues par les commissions d'admission des requêtes. Or ces fonctions, déjà exercées à juge unique, le sont trop souvent à «juge seul» en l'état de la pénurie des services de greffe judiciaire.

pour les magistrats qui, confrontés à un dilemme éthique, déontologique et humain, perdent foi en leurs missions, quand ce n'est pas leur vocation<sup>36</sup>.

Le CSM entend ici souligner, une fois encore, l'importance que revêt la réflexion sur les conditions, matérielles comme juridictionnelles, d'exercice de l'office du juge, et réitérer sa volonté d'y contribuer<sup>37</sup>.

Le CSM souligne l'importance des conditions matérielles de fonctionnement des juridictions sur la qualité de la justice.

Il appelle de ses vœux une réduction et une rationalisation des réformes processuelles.

## ***2<sup>o</sup> Repenser l'équipe autour du magistrat***

L'assistance offerte au magistrat pour mener à bien ses missions soulève des problématiques importantes, qui tiennent aux principes – en ce qu'elles sont en lien étroit avec l'indépendance et l'office du juge – ainsi qu'à l'organisation des juridictions : à l'occasion des visites que le CSM organise dans les différents ressorts, il a en effet été fait état des difficultés de mise en place d'une véritable équipe autour du magistrat, qu'il s'agisse des aspects matériels ou fonctionnels.

Une première observation s'impose immédiatement. Le greffier est, et doit rester, le premier collaborateur du magistrat. Il est dès lors essentiel qu'il soit repositionné au cœur du processus procédural en qualité d'assistant privilégié du magistrat. Il conviendrait ainsi, dans le prolongement de la réforme de 2015, de procéder à une rénovation de la carrière des greffiers des services judiciaires, d'accroître les missions d'assistance au magistrat, de revoir en conséquence certaines des modalités de formation, et de modifier les dispositions relatives à l'avancement dans la carrière et à la revalorisation des rémunérations. Un parcours de progression pourrait utilement être mis en place, en lien étroit avec les magistrats.

L'idée de constituer, autour du magistrat et du greffier, une «équipe» plus étoffée afin d'améliorer le fonctionnement du service public de la justice civile et de faciliter l'exercice de l'activité juridictionnelle par les juges est apparue dès 1995. Sa mise en place a été ensuite préconisée par différents rapports<sup>38</sup>.

Aujourd'hui, l'équipe autour du magistrat est une réalité, sa mise en place poursuivant plusieurs objectifs : d'une part, contribuer au traitement de certains contentieux de masse ne présentant pas de difficulté particulière; d'autre part, à l'inverse, apporter un concours aux travaux préparatoires dans des dossiers particulièrement complexes nécessitant un niveau élevé de technicité et d'expertise.

**36.** «Une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout», *Le Monde*, 23 novembre 2021.

**37.** V., en ce sens, le communiqué du CSM du 9 décembre 2021.

**38.** Le juge du xxie siècle, dirigé par M. P. Delmas-Goyon, décembre 2013 (p. 92) pour l'organisation généralisée d'un travail en équipe – Les juridictions du xxie siècle, sous la direction de M. D. Marshall, décembre 2013 (p. 16 et 77); Refonder le ministère public, novembre 2013 (p. 24), sous la direction de M. J.-L. Nadal.

---

De nombreuses dispositions<sup>39</sup> ont été prises pour composer cette équipe, récemment renforcée par le recrutement de nombreux agents contractuels dans le cadre de la justice de proximité<sup>40</sup>. Cette diversité de situations soulève des difficultés, d'autant que les réformes ne se sont pas situées dans le cadre d'une réflexion globale portant sur les spécificités de l'activité juridictionnelle et de l'office du juge, ni dans le cadre d'une stratégie des ressources humaines en lien avec l'activité juridictionnelle. Quatre problématiques méritent plus particulièrement l'intérêt.

*Le respect de l'office du juge.* L'office du juge est de trancher les litiges en toute indépendance, avec les garanties du procès équitable. En aucun cas l'équipe autour du juge ne saurait substituer le juge dans son activité juridictionnelle. Cela signifie que le positionnement du magistrat doit être clairement défini afin que sa liberté dans la prise de décision soit garantie. Pour cela, quelle que soit la composition de l'équipe, il faut que le rôle des membres soit précisément identifié (travaux préparatoires, recherches documentaires et de jurisprudence, mise en forme des décisions, etc.) et qu'aucune confusion ne soit possible avec la prise de décision.

À cet égard, la mission des personnes assistant le magistrat peut varier selon la juridiction. Devant la Cour de cassation, la mission de l'assistant pourrait être centrée autour des recherches juridiques dans des matières spécialisées, alors qu'en première instance et en appel elle pourrait en outre consister en une aide à la préparation du rapport, à la préparation de la rédaction de la décision (c'est-à-dire exclusivement sur les aspects non décisionnels, comme l'exposé de la procédure, des prétentions et moyens des parties) ou en une assistance informatique pour la dématérialisation des procédures.

*Le statut des membres de l'équipe.* Pour assurer la cohérence et une meilleure visibilité, le régime juridique applicable aux membres de l'équipe autour du magistrat mérite une refonte totale. Il est nécessaire d'harmoniser, de pérenniser et de professionnaliser l'équipe autour du magistrat afin d'éviter des dysfonctionnements au sein de la juridiction.

La distinction entre assistants du juge et juristes assistants est source de confusion, accrue par la présence de stagiaires PPI élèves avocats ou stagiaires universitaires. Un régime unique national, qui pourrait être celui d'un contrat de droit public à durée indéterminée, paraît être une bonne solution.

En effet, la brièveté actuelle des fonctions soulève des problèmes de formation et de recrutement (particulièrement dans les ressorts peu attractifs), mais aussi de gestion et d'animation des équipes, ce qui fragilise certaines juridictions, alors que la professionnalisation des membres de l'équipe est nécessaire. C'est pourquoi une formation adaptée des assistants du magistrat doit être mise en place, sous l'égide de l'École nationale de la magistrature.

*La coordination de l'équipe par le magistrat.* La création d'un véritable collectif de travail suppose que le magistrat acquière des compétences dans la gestion des ressources humaines (formations initiale et continue ENM). Il faut repenser la répartition du travail et les méthodes entre le magistrat et les membres de l'équipe, mais c'est le magistrat qui doit investir les fonctions de direction de l'équipe pour que son office s'exerce en toute indépendance. Il est nécessaire que les magistrats soient associés, en amont, au recrutement des membres de l'équipe, et en aval à leur évaluation.

---

39. V. tableau en annexe.

40. Les agents contractuels de catégorie A, participant au pilotage des dossiers non juridictionnels, assistent les chefs de juridiction notamment dans la définition et la conduite des actions de justice de proximité et d'accès au droit; les agents contractuels de catégorie B, placés sous l'autorité du directeur de greffe, ont vocation à apporter un renfort aux greffes dans l'exercice de leurs missions.

*L'allocation et la gestion des ressources humaines.* La mise en place d'une équipe autour du magistrat doit s'accompagner d'une réflexion relative aux conditions matérielles de fonctionnement (locaux adaptés pour accueillir les équipes, équipement informatique adéquat). Cette réflexion doit s'inscrire dans le cadre d'une politique de la Chancellerie sur l'environnement de travail du magistrat et d'une véritable stratégie RH. Ainsi, il pourrait être envisagé que, dans chaque juridiction, soit déterminé un organigramme cible permettant d'identifier les ressources humaines nécessaires au fonctionnement optimal de la juridiction. Les critères de répartition des différents postes d'assistance au magistrat entre les juridictions devraient être clairement définis et faire l'objet d'une cartographie, sur le modèle de la circulaire de localisation des emplois applicable aux postes de magistrats et de greffiers.

Le CSM estime nécessaire :

- de préserver l'office du juge, l'équipe l'assistant ne devant pas se substituer à lui dans la prise de décision;
- de repenser la répartition du travail et les méthodes entre le magistrat et les membres de l'équipe, le magistrat devant investir les fonctions de direction de l'équipe pour que son office s'exerce en toute indépendance;
- d'harmoniser, pérenniser et professionnaliser l'équipe autour du magistrat par le recours à des contrats de droit public à durée indéterminée et par une formation adaptée, sous l'égide de l'ENM;
- d'associer les magistrats au recrutement des membres de l'équipe et à leur évaluation;
- d'élaborer une véritable stratégie RH des fonctions d'assistance au magistrat, et une politique sur l'environnement de travail du magistrat.

## SYNTHÈSE DE LA CONTRIBUTION

### Unité du corps judiciaire

- Préserver l'unité du corps judiciaire qui, dans l'intérêt des justiciables, garantit l'existence d'une culture judiciaire commune à tous les magistrats et renforce l'institution judiciaire dès lors que ceux-ci disposent de la même légitimité;
- Exclure en conséquence toute obligation de choisir entre les fonctions du siège ou du parquet au terme d'une certaine période d'exercice;
- Éviter cependant tout risque de confusion des apparences en inscrivant dans l'ordonnance statutaire l'interdiction, pendant une durée de cinq ans, de passer des fonctions du parquet au siège, ou inversement, au sein d'une même juridiction;
- Renforcer les garanties d'indépendance des membres du ministère public en alignant leur statut sur celui des magistrats du siège en matière de nomination et de discipline.

### Office du juge

- Mener une entreprise complète de redéfinition de l'office du juge, à la lumière des évolutions de la société et du droit intégrant la nécessité de :
  - o Poursuivre les déjudiciarisations de missions non juridictionnelles actuellement dévolues aux juges;
  - o Veiller à ce que la déjudiciarisation de certains contentieux n'occasionne pas un accroissement de l'office non juridictionnel des juges;
  - o Reconsidérer le mouvement de déjudiciarisation du règlement juridictionnel des contentieux techniques et/ou économiques, en matière civile et commerciale comme en matière pénale;
  - o Au sein même du monde judiciaire, limiter les transferts de compétences du juge judiciaire aux juges issus du monde socio-économique;
  - o Mener une réflexion approfondie sur la gestion de carrière des magistrats, dans laquelle le CSM prendra toute sa part, pour renforcer l'attractivité des fonctions civiles, mais aussi pour accroître la spécialisation des juges dans les contentieux techniques, notamment économiques, et cela en matière civile comme en matière pénale.

### Administration des juridictions

- Mener une réflexion, quant à l'organisation territoriale de la justice, avec comme perspectives :
  - o Le maintien sans changement de la carte judiciaire des juridictions de première instance;
  - o L'alignement de la carte judiciaire des cours d'appel sur la carte administrative des régions, sauf à conserver plusieurs cours d'appel dans les régions de grande taille ou très peuplée;
  - o La préservation de l'ensemble des sites juridictionnels d'appel, sous la forme de cours d'appel de juridiction ou de cours d'appel de proximité, moyennant une réflexion sur une éventuelle spécialisation.
- Ériger la justice judiciaire en mission autonome au sein du ministère de la justice et conférer un pouvoir d'avis au CSM sur le budget de la justice;
- Dans le prolongement de la réforme de la carte des cours d'appel, doter chacune de ces cours nouvelles d'un BOP et d'un pôle Chorus propres;
- Accorder à chaque tribunal judiciaire un budget de proximité;

- Élaborer à bref délai un référentiel de la charge de travail des magistrats;
  - Consacrer au profit du CSM un pouvoir d'avis :
    - o sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires;
    - o sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, au stade de son examen au Parlement.
- 

### **Moyens des juridictions**

- Sanctuariser le budget de la justice, ce qui implique de limiter les gels de crédits en cours d'année;
- Substituer, dans un cadre maîtrisé, des crédits évaluatifs aux actuels crédits limitatifs en matière de frais de justice;
- Réduire et rationaliser les réformes processuelles;
- Préserver l'office du juge, l'équipe l'assistant ne devant pas se substituer à lui dans la prise de décision;
- Repenser la répartition du travail et les méthodes entre le magistrat et les membres de l'équipe, le magistrat devant investir les fonctions de direction de l'équipe pour que son office s'exerce en toute indépendance;
- Harmoniser, pérenniser et professionnaliser l'équipe autour du magistrat par le recours à des contrats de droit public à durée indéterminée et par une formation adaptée, sous l'égide de l'ENM;
- Associer les magistrats au recrutement des membres de l'équipe et à leur évaluation;
- Élaborer une véritable stratégie RH des fonctions d'assistance au magistrat et une politique sur l'environnement de travail du magistrat.



---

## LE COURRIER DU CONSEIL AU GARDE DES SCEAUX DU 14 NOVEMBRE 2022



*Le président de la formation compétente  
à l'égard des magistrats du parquet*

*Le président de la formation compétente  
à l'égard des magistrats du siège*

Paris, le 14 novembre 2022

Monsieur le ministre,

Le Conseil supérieur de la magistrature a rencontré le directeur de votre cabinet le 17 octobre dernier, prolongeant des échanges engagés avec vous au mois de juillet 2022 à la suite de la remise du rapport des Etats généraux de la justice.

Afin de poursuivre le travail de réflexion que vous avez initié, le Conseil souhaiterait appeler plus particulièrement votre attention sur les points suivants :

**1 - Carte judiciaire : les cours d'appel régionales**

Comme il l'a fait dans sa contribution aux Etats généraux de la justice, le Conseil réaffirme son attachement à la gestion des moyens par les magistrats, corolaire de l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire.

Ce principe rappelé et à carte judiciaire des cours d'appel inchangée, le Conseil est favorable à une réorganisation administrative et budgétaire par la création de cours d'appel régionales dotées d'un budget opérationnel de programme. Cette création s'accompagnera pour les chefs des cours d'appel de moindre taille de la perte de leur qualité de responsable d'unité opérationnelle de programme et d'ordonnateur secondaire. Elle impliquera par ailleurs un regroupement des pôles Chorus.

Cependant, pour être porteuse de sens, une telle réforme doit s'inscrire dans un dispositif global nécessitant de réarticuler les compétences et relations entre les services du Secrétariat général et de la Direction des services judiciaires, tant au niveau central que local.

En premier lieu, les compétences de la filière judiciaire (administration centrale et juridictions) doivent être renforcées par une réintégration de ce qui relève de ses métiers tant dans le domaine juridictionnel (aide juridictionnelle, accès au droit, politique associative) qu'administratif (action sociale des personnels judiciaires, applicatifs métiers informatiques).

Au sein de cette filière judiciaire, les relations entre l'administration centrale et les nouvelles cours régionales doivent être repensées par le biais d'une véritable déconcentration. Les chefs de cour responsables de budget opérationnel de programme doivent disposer d'attributions et de moyens supplémentaires, impliquant en corolaire un renforcement de leur responsabilité.

*Monsieur Eric Dupond-Moretti  
Garde des Sceaux, ministre de la Justice  
13, place Vendôme  
75001 Paris*

4

Au niveau local, le dispositif doit articuler de manière cohérente les compétences des chefs de cour responsables de budget opérationnel de programme tant avec les chefs des cours « infra-BOP » qu'avec les délégations interrégionales du secrétariat général :

- s'agissant des relations entre cours d'appel, les attributions administratives et budgétaires des cours d'appel « infra BOP » doivent être précisément définies et harmonisées sur l'ensemble du territoire ;
- dans le cadre des relations avec les délégations interrégionales du secrétariat général, les chefs de cour responsables de budget opérationnel de programme doivent être en mesure de se positionner de manière plus affirmée notamment en ce qui concerne les questions immobilières et informatiques.

Au-delà de cette dimension organisationnelle, le Conseil souhaite appeler votre attention sur deux points. Tout d'abord, une telle évolution posera d'importantes questions de formation et de recrutement : la magistrature judiciaire devra se donner les moyens de construire des profils capables de piloter des cours d'appel aux compétences administratives et budgétaires considérablement renforcées. Enfin, le dispositif est susceptible de diminuer l'attractivité des fonctions de chef des cours d'appel de moindre importance dont les compétences seront fortement réduites.

## **2 – Le profilage des postes**

Le Conseil supérieur de la magistrature, dans le prolongement du rapport des Etats généraux de la justice, est conscient de l'accroissement des besoins des juridictions les plus importantes en magistrats spécialisés, aussi bien au siège qu'au parquet.

Il estime que les recrutements massifs annoncés et l'élargissement des autres voies d'accès à la magistrature que le concours d'entrée à l'ENM doivent constituer une occasion privilégiée d'accueillir en son sein des professionnels déjà spécialisés, ce qui ne peut se faire qu'au prix d'une amélioration du processus de sélection en termes de rapidité et de rigueur.

Dans ces conditions, s'il n'est pas opposé à une extension raisonnable du périmètre des postes profilés, de sorte à tenir compte des besoins des juridictions tout en prévenant les risques qu'il discerne, il souhaite, dans le même temps, une réflexion sur la manière de valoriser aussi la polyvalence du plus grand nombre de magistrats afin de ne pas générer une magistrature à deux vitesses.

En effet, de nombreuses juridictions de petites et moyennes tailles, qui constituent une part importante du maillage territorial de la justice, ont également besoin de très bons magistrats polyvalents, capables de s'adapter rapidement à des contentieux variés, et dotés de compétences de bon niveau dans la matière civile aussi bien dans la matière pénale.

Il estime enfin que la réflexion relative au profilage des postes peut difficilement être menée séparément de celle qui pourrait conduire à une séparation, au moins partielle, du grade et de l'emploi.

## **3 – Sur le Conseil supérieur de la magistrature**

Le Conseil est favorable à un *statu quo* sur la composition et la double présidence du Conseil supérieur de la magistrature.

---

Il considère comme une évolution particulièrement positive le fait d'être majoritairement composé de personnalités n'appartenant pas à la magistrature. La collégialité et les échanges que cette composition génère paraissent participer d'un fonctionnement optimal du Conseil. Enfin, ce fonctionnement permet d'écartier d'éventuelles critiques relatives au corporatisme des magistrats s'agissant d'un organe constitutionnel dont les missions touchent au plus près de la carrière des magistrats, de leur déontologie et de leur discipline.

En outre, le maintien de la présidence des formations du conseil par le Premier président de la Cour de cassation, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et pour la formation plénière, et par le Procureur général près la Cour de cassation, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, est également fortement soutenu par l'actuelle mandature, étant observé que cette présidence par les deux plus hauts magistrats français est un gage de rayonnement du Conseil. S'agissant de la suppléance des présidents, actuellement dévolue aux magistrats élus par les membres de la Cour de cassation, il conviendrait de compléter le dispositif par une suppléance des suppléants, lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de siéger. Le Conseil estime que cette suppléance pourrait opportunément échoir à un membre commun.

Enfin, le Conseil préconise que lui soit conféré, en relation directe avec ses différentes missions, un pouvoir d'avis sur le budget de la justice et sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats.

#### **4 - La Commission d'avancement**

Le Conseil supérieur de la magistrature déplore un manque de cohérence et de lisibilité dans l'articulation des travaux de la Commission d'avancement avec le Conseil supérieur de la magistrature au regard de la mission de la Commission relative aux intégrations sur titre, alors même que ces procédures devraient prendre une place prépondérante ces prochaines années dans le cadre de la hausse des recrutements de magistrats.

En effet, si le Conseil supérieur de la magistrature dispose d'une compétence propre pour les propositions de nomination des magistrats, que ce soit par l'émission d'un avis conforme pour les magistrats du siège ou favorable pour les magistrats du parquet, ou en raison de son pouvoir de proposition des membres de la Cour de cassation, des premiers présidents de cour d'appel et présidents de tribunal judiciaire, il n'est qu'une « chambre d'enregistrement » des propositions d'intégration dans la magistrature. En effet, dans cette dernière situation, son rôle se borne à l'émission d'un avis sur la juridiction et la fonction proposées, sans possibilité de remettre en question la pertinence de l'intégration proprement dite. Le Conseil supérieur ne peut que constater qu'il dispose, paradoxalement, de davantage de compétences dans le recrutement des magistrats à titre temporaire que dans le recrutement des magistrats sur titre.

En outre, le Conseil supérieur de la magistrature, en s'appuyant sur sa propre expérience, considère que la présence de personnalités extérieures dans le processus de recrutement contribue largement à en assurer la qualité. Par ailleurs il s'interroge sur l'opportunité de maintenir deux instances de recrutement et se demande si une structure unique ne devrait pas être en charge de toutes les questions de nomination ».

Enfin, il déplore des délais d'instruction et de traitement excessifs des candidatures à l'intégration, qui ont un fort effet désincitatif pour les candidats : le processus mériterait donc d'être largement rationalisé.

### **5- L'équipe autour du magistrat :**

Comme le Conseil l'a déjà écrit dans sa note de contribution aux Etats généraux de la justice, augmenter les ressources de la justice doit également passer par une réflexion approfondie sur la constitution auprès du magistrat d'une équipe, afin de renforcer l'efficacité de son action. En ce sens, le régime juridique applicable aux membres de cette équipe mérite une refonte totale, axée sur l'harmonisation, la pérennisation et la professionnalisation de ses membres afin d'éviter des dysfonctionnements au sein de la juridiction.

Dans ce cadre, le Conseil supérieur de la magistrature rappelle la nécessaire évaluation objective des besoins et préconise une circulaire de localisation des emplois sur le modèle des magistrats et des services de greffe. Il estime également nécessaire de réaliser un bilan des fonctions de juristes assistants et contractuels afin de bénéficier d'une meilleure lisibilité avant de définir une doctrine d'emploi de ces équipes autour du juge.

Quel que soit le choix du statut, contractuel ou création d'un nouveau statut de catégorie A, voire recours aux deux catégories, une vigilance particulière doit être apportée à la répartition territoriale afin de ne pas générer de nouvelles inégalités et disparités au sein des cours d'appel et des tribunaux judiciaires. Les recrutements doivent s'opérer selon un processus objectif, avec la problématique de la moindre attractivité de certains territoires.

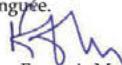
### **6- L'évaluation à 360 degrés :**

Dans le prolongement de votre courrier du 6 septembre 2022, le Conseil supérieur de la magistrature est tout à fait favorable à une expérimentation de l'évaluation élargie, dite évaluation à 360 degrés, auprès de douze chefs de cour d'appel et de tribunal judiciaire.

Une réflexion, déjà entamée, menée en commun avec le directeur des services judiciaires sur les modalités pratiques de cette expérimentation, pourrait ainsi rapidement se poursuivre avec notamment la question de versement de cette évaluation au dossier ou sur la place de la société privée qui viendra en appui de l'évaluation afin de pouvoir lancer une expérimentation dès le mois de janvier 2023 et ce, pour une période de six mois.

A l'occasion de ces deux rencontres des mois de juillet et octobre 2022, de nombreux autres sujets d'importance ont été évoqués dont l'indépendance des magistrats, l'évolution du statut du ministère public, l'unité du corps judiciaire, la sanctuarisation de l'acte juridictionnel ainsi que des propositions de réforme des commissions d'admission des requêtes. Sur ces différentes thématiques qui ont déjà fait l'objet de plusieurs contributions du Conseil supérieur, et afin de ne pas allonger davantage cette note, nous joignons en annexes l'avis rendu au Président de la République sur la responsabilité des magistrats ainsi que la contribution du Conseil aux Etats généraux de la justice, dans lesquels l'ensemble de ces points a été traité.

Nous vous prions d'agrérer, Monsieur le ministre, l'assurance de notre considération distinguée.

  
François Molins

  
Christophe Soulard



---

# LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE STATUANT COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE (AU 31 OCTOBRE 2022)

## **DÉCISION DU 20 AVRIL 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s245>

## **DÉCISION DU 25 AVRIL 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s246>

## **DÉCISION DU 29 AVRIL 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s247>

## **DÉCISION DU 22 JUIN 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s250>

## **DÉCISION DU 7 JUILLET 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s248>

## **DÉCISION DU 7 JUILLET 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s-249>

## **DÉCISION DU 21 JUILLET 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s251>

## **DÉCISION DU 15 SEPTEMBRE 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s252>

## **DÉCISION DU 12 OCTOBRE 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/s253>

**Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège sont accessibles sur le site internet du Conseil : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>**



---

# LES AVIS MOTIVÉS DE LA FORMATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU PARQUET (AU 31 OCTOBRE 2022)

## **AVIS MOTIVÉ DU 14 JUIN 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p093>

## **DÉLIBÉRATION 20 SEPTEMBRE 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p094-qpc>

## **DÉLIBÉRATION DU 20 SEPTEMBRE 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p095-qpc>

## **AVIS MOTIVÉ DU 19 OCTOBRE 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p096>

## **AVIS MOTIVÉ DU 19 OCTOBRE 2022**

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/missions/discipline/p097>

**Les avis motivés de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet sont accessibles sur le site internet du Conseil : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>**



---

## LES COMMUNIQUÉS DU CONSEIL (AU 31 OCTOBRE 2022)

[\*\*COMMUNIQUÉ DU 22 FÉVRIER 2022\*\*](#)

[\*\*COMMUNIQUÉ DU 4 MAI 2022\*\*](#)

[\*\*COMMUNIQUÉ DU 13 JUIN 2022\*\*](#)

[\*\*COMMUNIQUÉ DU 23 JUILLET 2022\*\*](#)

[\*\*COMMUNIQUÉ DU 15 SEPTEMBRE 2022\*\*](#)

[\*\*COMMUNIQUÉ DU 26 OCTOBRE 2022\*\*](#)

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

### COMMUNIQUÉ DU 22 FÉVRIER 2022

#### **Dissolution du Conseil supérieur de la magistrature tunisien**

À la suite de l'annonce de la dissolution du Conseil supérieur de la magistrature tunisien et de la publication du décret-loi portant création d'un Conseil supérieur provisoire de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature français tient à exprimer sa préoccupation quant aux atteintes à l'État de droit, à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire que la suppression d'un tel organe constitutionnel, essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie, est susceptible d'entraîner.

# CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

## COMMUNIQUÉ DU 4 MAI 2022

### Transparence préalable à la nomination du Premier président de la Cour de cassation

À l'issue de sa séance du 4 mai 2022 et après avoir auditionné l'ensemble des candidats, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège envisage de proposer au Président de la République de **nommer M. Christophe Soulard au poste de Premier président de la Cour de cassation** en remplacement de Mme la Première présidente Chantal Arens, en fonction jusqu'au 30 juin 2022.

*Le Premier président de la Cour de cassation, « premier magistrat de France », est à la tête de la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire français. Outre ses fonctions au sein de la Cour, il préside la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège et le conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature.*



**M. Christophe Soulard, né le 14 septembre 1957 à Paris, est actuellement président de la chambre criminelle de la Cour de cassation.** Après avoir débuté sa carrière en 1985 comme juge au tribunal de grande instance de Metz chargé du service civil du tribunal d'instance, il intègre en 1989 le **cabinet du président de la Cour de justice de l'Union européenne en tant que référendaire** chargé des fonctions de lecteur d'arrêts. En 1992, il est choisi pour **créer et diriger le Centre européen de la magistrature et des professions juridiques**, centre situé au Luxembourg et destiné à former au droit européen les magistrats, fonctionnaires et avocats des États membres de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion. En 1998, il rejoint la **chambre criminelle de la Cour de cassation comme conseiller référendaire** à la section économique et financière où il reste 10 ans avant d'être nommé **premier vice-président au tribunal de grande instance de Metz**, à la tête de la première chambre civile et chargé de la coordination du service civil. En 2012, il est nommé **conseiller à la chambre criminelle de la Cour de cassation**. Nommé **doyen** de cette chambre en 2015, il en prend la **présidence** en 2017.

**M. Christophe Soulard a participé à de nombreuses commissions.** Il a été président de la **commission de conciliation de l'expertise douanière** de 1999 à 2008, membre du **Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes** de 2012 à 2015 et membre de la **commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers** de 2012 à 2017. **Il a été plus de 12 ans professeur associé** à l'université Robert-Schuman de Strasbourg et à l'université de Lorraine où il a enseigné le droit communautaire, le droit doua-

nier et la procédure civile. **Il est l'auteur de nombreuses publications** en droit pénal et procédure pénale, droit douanier et droit de l'Union européenne.

---

Dans sa note de présentation adressée au Conseil supérieur de la magistrature en amont de son audition, M. Christophe Soulard a indiqué que la légitimité de l'institution judiciaire reposait sur «**la qualité des décisions que rendent les cours et tribunaux**». À ce titre, la Cour de cassation, chargée «d'assurer l'uniformité de l'interprétation» tout en tenant compte de «la jurisprudence des tribunaux judiciaires», doit selon lui s'astreindre à toujours «mieux évaluer les conséquences de ses décisions, à mieux expliquer, à écouter, et, le cas échéant, à ajuster sa jurisprudence». Favorable à «la diffusion d'une culture judiciaire au sein de l'administration» et à une «meilleure identification des contours de la mission des magistrats dans leurs interactions avec l'administration ou tout pouvoir institutionnel», il souhaite une plus grande ouverture de la Cour de cassation lorsque celle-ci est confrontée à des questions fondamentales «d'ordre éthique, économique ou social» nécessitant une réponse collective et solennelle. Il considère que le Premier président de la Cour de cassation doit «s'exprimer à la radio et à la télévision pour expliquer le travail du juge et porter la parole collective du CSM, notamment sur les questions relatives à la responsabilité et à l'indépendance des magistrats». Il souhaite ainsi incarner une «force collective» contribuant à convaincre de la **fonction essentielle de l'institution judiciaire dans une démocratie**.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunira à nouveau pour arrêter définitivement sa décision le 12 mai 2022.

# CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

## COMMUNIQUÉ DU 13 JUIN 2022

### **Violences survenues à Mayotte**

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris connaissance avec consternation des événements survenus jeudi dernier à Mayotte ayant conduit à l'agression de deux magistrats.

Il condamne avec la plus extrême fermeté cette surenchère de violence et espère un retour au calme et à la raison dans les jours prochains.

Les fonctions judiciaires sont au service des citoyens et ne devraient jamais conduire à une mise en cause de l'intégrité physique de celles et ceux qui les exercent au quotidien dans des conditions matérielles souvent très difficiles.

Le Conseil supérieur de la magistrature assure les deux magistrats agressées ainsi que l'ensemble des magistrats et fonctionnaires du ressort de son entier soutien.

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

### COMMUNIQUÉ DU 23 JUILLET 2022

#### **Rencontre entre le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice**

Les membres du Conseil supérieur de la magistrature, conduits par M. le Premier président Christophe Soulard et M. le procureur général François Molins ont rencontré le garde des sceaux le vendredi 22 juillet 2022 pour un premier échange sur le rapport des états généraux de la justice.

# CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

## COMMUNIQUÉ DU 15 SEPTEMBRE 2022

### Décision disciplinaire du 15 septembre 2022

#### I. Les faits

Détaché au sein de la xxx pour exercer les fonctions de juge d'instruction à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016, M. X a notamment été en charge de plusieurs informations judiciaires susceptibles d'impliquer un homme d'affaires et des personnalités xxx. Ces procédures ont fait l'objet d'une couverture médiatique importante et provoqué une crise au sein des institutions administratives et judiciaires xxx.

C'est dans ce contexte que les autorités xxx ont renoncé à solliciter le renouvellement du détachement de M. X, lequel a pris fin le 31 août 2019.

M. X s'est alors exprimé sur le fonctionnement de la justice à xxx et la situation des magistrats yyy qui y sont détachés dans des fonctions judiciaires, d'une part, dans un article intitulé « *le juge qui accuse xxx* » paru dans *L'Obs* du 24 octobre 2019, d'autre part, dans les émissions « *Pièces à convictions : scandales à Xxx – les révélations d'un juge* » diffusée sur France 3 le 10 juin 2020 et « *Complément d'enquête* » diffusée sur France 2 le 7 janvier 2021.

#### II. Les manquements disciplinaires

Le Premier ministre a saisi le CSM par acte du 15 septembre 2021. Il reproche à M. X d'avoir manqué à ses devoirs de prudence, de délicatesse, de réserve et d'avoir porté atteinte à l'image et au crédit de la justice française par ses prises de parole médiatiques répétées et qualifiées de « *polémiques* » sur les justices xxx et française.

#### III. La décision du CSM

**Par décision du 15 septembre 2022, le Conseil, après avoir écarté les exceptions de procédure soulevées par M. X, a jugé qu'il n'avait commis aucun manquement à la discipline et qu'en conséquence, il n'y avait pas lieu au prononcé d'une sanction.**

##### *Sur les exceptions de procédure*

*Sur la nullité de l'acte de saisine du Premier ministre*, le Conseil a considéré que la compétence disciplinaire à l'égard de M. X avait été attribuée au Premier ministre à compter du décret de dépôt n° 2020-1293 du 23 octobre 2020 et qu'il n'avait pas à apprécier la conformité à la Constitution de ce décret pris en application d'une loi dont la constitutionnalité n'avait pas été régulièrement contestée.

*Sur la nullité de la saisine de l'Inspection générale de la justice*, le Conseil a constaté que le garde des sceaux, ministre de la justice, s'était trouvé dans une situation objective de conflit d'intérêts en ordonnant une enquête administrative à l'encontre de M. X, après l'avoir pris à partie, en qualité d'avocat de l'une des personnes inculpées par ce dernier, dans un article de W.

Il a toutefois estimé que cette situation de conflit d'intérêts n'avait pas eu d'incidence sur le déroulement de l'enquête administrative et qu'en tout état de cause une éventuelle irrégularité de cette dernière aurait été sans effet sur la validité de la saisine du Conseil, dont elle ne constitue pas un préalable nécessaire.

### *Sur le fond*

Le Conseil a été amené à préciser les contours de la liberté d'expression des magistrats.

***Sur le manquement au devoir de prudence***, le Conseil a précisé que si un magistrat est responsable de ses propos et des images auxquelles il se prête, les conditions du montage d'une émission de télévision ne peuvent, en revanche, lui être reprochées, sauf à faire peser sur lui une responsabilité dénuée de pouvoir et, partant, à dissuader les magistrats d'intervenir dans les médias audiovisuels.

***Sur le manquement au devoir de délicatesse***, le Conseil a estimé que les propos de M. X sur la rémunération des magistrats détachés à xxx et les conditions du renouvellement de leur détachement étaient généraux, formulés de façon interrogative et qu'ils ne visaient nommément aucun magistrat. Dès lors, ils ne pouvaient constituer en eux-mêmes un manquement à la délicatesse.

***Sur le manquement au devoir de réserve et sur l'atteinte à l'image et au crédit de la justice française***, le Conseil a rappelé que la liberté d'expression de tout citoyen bénéficie d'un niveau élevé de protection mais qu'elle doit être conciliée, s'agissant des magistrats, avec leur devoir de réserve posé par l'article 10 de l'ordonnance statutaire.

Se fondant sur de nombreuses décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil a considéré que M. X s'était exprimé, de façon non outrancière, sans divulguer d'information secrète, sur un sujet d'intérêt général ancien et que sa prise de parole revêtait un intérêt particulier pour le débat public et les citoyens, nul mieux qu'un magistrat ayant exercé à xxx ne pouvant porter témoignage de ces conditions d'exercice. En conséquence, celui-ci n'a pas excédé les limites de sa liberté d'expression.

Rappel : la présente décision disciplinaire a été rendue par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège, composée de magistrats et personnalités extérieures.

# CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

## COMMUNIQUÉ DU 26 OCTOBRE 2022

### Réforme de la police judiciaire

Le Conseil supérieur de la magistrature fait part de sa profonde préoccupation face au projet de réforme tendant à placer la police judiciaire sous l'autorité du directeur départemental de la police nationale, lui-même dépendant du préfet.

Le Conseil tient à rappeler que toute réforme touchant à la police judiciaire dans un État de droit doit respecter un ensemble de garanties, corollaires indispensables du principe d'indépendance de l'autorité judiciaire :

- la direction et le contrôle de la police judiciaire par les magistrats, directeurs d'enquête constitutionnellement garants des libertés ;
- le libre choix du service d'enquête par les magistrats du parquet et les juges d'instruction ;
- la définition et la mise en œuvre des politiques pénales sur les territoires par les procureurs généraux et les procureurs de la République ;
- le respect du secret de l'enquête et de l'instruction.



# LES COMMUNIQUÉS DES RÉSEAUX EUROPÉENS

---

**JOINT STATEMENT OF 20 DECEMBER 2021 ON JUDICIAL INDEPENDENCE**

**DECLARATION OF THE EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR  
THE JUDICIARY OF 3 MARCH 2022 ON THE AGGRESSION OF THE RUSSIAN  
FEDERATION AGAINST UKRAINE**

**DÉCLARATION DU RÉSEAU DES PRÉSIDENTS DES COURS SUPRÊMES  
JUDICIAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU RÉSEAU EUROPÉEN  
DES CONSEILS DE JUSTICE DU 3 MARS 2022**

**“ATHENS DECLARATION” OF 1-3 JUNE 2022 ON JUDICIAL SOLIDARITY  
IN TIMES OF CRISIS**

**SOUTIEN À M. SOUHEIL ABBOU,  
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DE CASSATION  
ET PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE DU LIBAN  
DU 4 NOVEMBRE 2022**



## STATEMENT

**of the Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union,  
the European Network of Councils for the Judiciary, the European Association of Judges and  
the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions**

The brutal violation of human rights, as well as the ongoing destruction of judicial structures and the abolition of any independent approach to justice, with particular disregard for the rights of female judges in Afghanistan, once again gives us reason to show solidarity with those concerned and to call on the European authorities to provide the greatest possible support.

The ongoing collapse of the judicial system in Afghanistan is a powerful reminder that the independence of the Judiciary is indispensable for upholding the Rule of Law, which is a cornerstone of European unification and integration and is enshrined in the Universal Declaration of Human Rights. The independence of the Judiciary is a guarantee of respect for human rights and fundamental freedoms in a democratic society. Judicial independence essentially means freedom from coercion, both from physical or psychological threats and from the unlawful suppression by governments of critical opinions within the Judiciary.

In order to ensure and reinforce public confidence in the Justice systems of the States, the Judiciaries of Europe and throughout the world need to stand together in solidarity, strengthen mutual trust and protect judicial independence. Judges and prosecutors in Europe and worldwide have to be in a position to administer justice regardless of their gender, religious or political belief or race.



**European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)**

**Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)**

The European Network of Councils for the Judiciary condemns the military invasion of the Russian Federation in Ukraine. We are deeply shocked by the violence and regret the loss of lives, the casualties and people having to seek refuge outside Ukraine. The ENCI expresses its unwavering support and solidarity to Ukraine and its people.

The ENCI calls upon the EU Member States and the EU Institutions to do all that is necessary to protect the lives of the people of Ukraine and to assist in restoring peace, freedom, democracy, respect for fundamental rights and the rule of law.

The ENCI calls upon the Judicial Councils of Europe and other actors in the judicial system to contribute to the humanitarian efforts for all colleagues working for the judicial system of Ukraine.

Brussels, 3 March 2022

European Network of Councils for the Judiciary i.n.p.a,  
ENCI Office Rue de la Croix de Fer 67, B-1000 Brussels.  
[office@encj.eu](mailto:office@encj.eu) 0032 2 535 16 05



NETWORK OF THE PRESIDENTS  
OF THE SUPREME JUDICIAL COURTS  
OF THE EUROPEAN UNION  
RÉSEAU DES PRÉSIDENTS  
DES COURS SUPRÉMES JUDICIAIRES  
DE L'UNION EUROPÉENNE



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)  
Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

**Declaration of the Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts  
of the European Union and the European Network of Councils for the Judiciary**

3 March 2022

The Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union and the European Councils for the Judiciary resolutely condemn the severe breach of the international law and aggressive act of war committed by the Russian Federation against the Ukraine. They appeal for a return to civil forms of debate that respect international law, human rights and the principles of democracy and the rule of law. The Networks express their utmost concern for the people of Ukraine and their solidarity with the Ukrainian people and their judiciary. They will, to the extent possible support the Supreme Court of Ukraine, the High Council for Justice and the entire Ukrainian judiciary, in dealing with this most serious crisis. The Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union and the European Councils for the Judiciary call on all EU member states and EU institutions to take on all means and resources that the rule of law places at their disposal to end the injustice.

**Déclaration du Réseau des présidents des Cours Suprêmes Judiciaires  
de l'Union européenne et du Réseau européen des Conseils de la Justice**

Le 3 mars 2022

Le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne et le Réseau européen des Conseils de la Justice condamnent avec la plus grande fermeté la grave violation du droit international et l'acte de guerre agressif commis par la Fédération de Russie à l'encontre de l'Ukraine. Ils appellent à un retour à des formes civiles de débat respectant le droit international, les droits de l'homme et les principes de la démocratie et de l'état de droit. Les Réseaux expriment leur profonde préoccupation pour le peuple ukrainien et leur solidarité avec les Ukrainiens et leur magistrature. Ils porteront, selon ses moyens, assistance à la Cour suprême de l'Ukraine, le Conseil Supérieur de la Justice et l'ensemble du système judiciaire ukrainien pour faire face à cette crise gravissime. Le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne et le Réseau européen des Conseils de la Justice appellent les États membres et les institutions de l'Union européenne à mettre en œuvre tous les moyens et les ressources que l'état de droit met à leur disposition pour mettre fin à l'injustice.



## European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)

## Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)

### The General Assembly of the European Network of Councils for the Judiciary Athens 1 – 3 June 2022

#### THE ATHENS DECLARATION

On judicial solidarity in times of crisis

The Members of the European Network of Councils for the Judiciary gathered in ATHENS between  
1<sup>st</sup> and 3<sup>rd</sup> June 2022 HEREBY DECLARE that:

1. Solidarity is a unity, especially among individuals with a common interest. Solidarity is one of the main values on which the EU is based. It is mentioned amongst others in the Charter for Fundamental Rights: "The peoples of Europe, in creating an ever closer union among them, are resolved to share a peaceful future based on common values. Conscious of its spiritual and moral heritage, the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law. It places the individual at the heart of its activities, by establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice."
2. Judicial solidarity<sup>1</sup> is an important value in Europe. European judiciaries share common values. Judicial solidarity contributes to the stability of democratic institutions and the Rule of Law in Europe.
3. Judicial solidarity is based on the belief that there is shared sense of destiny and a common identity. It is closely related to the promotion, preservation and defence of the Rule of Law and Judicial Independence.
4. Preventive solidarity is characterized by collective actions to safeguard and ensure the Rule of Law and Judicial Independence. Actions may include the sharing of good practices to create common values, standards and objectives for the judiciaries in Europe. It also entails a focus on the promotion of understanding of and respect for the Rule of Law and the independence of the judiciary. A proactive attitude of the judiciary itself is indispensable for the benefit of all citizens of Europe. Outreach activities such as the organisation of open court days could assist in explaining the Rule of Law to the public<sup>2</sup>.
5. Reactive solidarity entails an understanding that assistance should be offered within the European Judicial community in response to attacks on Judicial Independence and the Rule of Law. If a national judiciary is under significant pressure from governmental or other domestic actors, international support is critical. Judiciaries should support any judiciary which is under attack and do all they can to persuade the executive and legislature to support the action which they are taking in this regard. The

<sup>1</sup> Judicial solidarity in this declaration refers to solidarity between judges and judiciaries across national borders.

<sup>2</sup> See ENCI reports on Public Confidence and the Image of Justice

prudent convention that judges should generally remain silent on matters of political controversy should not apply when the integrity and independence of the judiciary is threatened.<sup>3</sup>

6. The ENCI, if appropriate in cooperation with other networks, can play a pivotal role in organizing such support and in publicizing it. It can express the objective best standards applicable in the particular crisis and thereby assist and support the stance taken by the national judiciary. It may receive requests for support or report on the needs to their Members. It may organise formal or informal dialogues with all entities able to provide assistance and it could act as an intermediate in the implementation of the assistance.
7. Acts of solidarity may take many forms and depend on the specific situation. Some crisis may even call for speedy actions. On the national level these acts may involve public statements, the organisation of targeted donations (of money or materials needed in the courts), organisation of court twinning, the set-up of a buddy system where judges are connected to assist on an individual level or writing letters to judges in need as act of moral support.
8. On the European level actions may include; raising awareness, publishing statements and seeking dialogue with the European Institutions. In addition, acts of solidarity could involve the organisation of conferences and publishing as widely as possible the outcomes of these exchanges and suggested solutions, joint press conferences with other judiciaries, support visits, any other actions within the competences of associations<sup>4</sup>.
9. Legal action may also be undertaken by joining procedures of judges at the European Courts as a 3<sup>rd</sup> party intervener. Judicial networks could act as intermediaries and ensure that assistance efforts and cooperation aimed at strengthening the Rule of Law or post-conflict rebuilding and recovery actions are co-ordinated for maximum effect.
10. Whilst there are no limits to judicial solidarity, there may be limits to the actions that the judicial community can undertake, in particular if it would cause a perception of interfering in a political process.
11. The ENCI believes that cooperation between judiciaries and judges in Europe assists in a growing social cohesion between judiciaries which enables them to unite in solidarity. Judiciaries in Europe should actively seek cooperation and coordination to assist those jurisdictions that need support. In addition, the ENCI believes that there is collective duty on the European judiciary to state clearly and cogently its opposition to any acts that would undermine the independence of individual judges, the judiciary or Councils for the Judiciary.
12. Given current developments in Europe, the ENCI calls on all governments to refrain from any form of prosecution or persecution of judges (through criminal trials, disciplinary proceedings or other forms of intimidation) for speaking out in favour of the Rule of Law and Judicial Independence. It is a judges' duty to speak out when democracy, Rule of Law and fundamental freedoms are in peril.
13. The ENCI stands in solidarity with all judges and judiciaries in Europe defending the Rule of Law and independent courts that guarantee the respect for fundamental rights and freedoms.

<sup>3</sup> From ENCI Compendium on Councils for the Judiciary 2021

<sup>4</sup> In September 2018 the ENCI suspended the KRS (National Judicial Council of Poland) followed by an expulsion decision in October 2021, for not complying with the ENCI Statutes and acting as a guarantor of Judicial Independence.



Réseau francophone des conseils  
de la magistrature judiciaire

COMMUNIQUÉ DE PRESSE  
Pour diffusion immédiate

Québec, le 4 novembre 2022

**Soutien à M. Souheil Abboud,  
Premier Président de la Cour de cassation  
et Président du Conseil supérieur de la magistrature du Liban**

Les graves difficultés qui secouent le Liban depuis quelques années, entraînent une crise institutionnelle profonde. Celle-ci est le prétexte d'actions qui portent atteinte à l'indépendance de la magistrature. Ces actions ont amené le Premier Président de la Cour de cassation à sortir de sa réserve pour rappeler les principes constitutionnels qui gouvernent l'indépendance de la magistrature.

Dans ce contexte difficile, le Premier Président de la Cour de cassation du Liban et Président du Conseil de la magistrature, M. Souheil Abboud, doit défendre le pouvoir judiciaire.

Réunis en assemblée générale à Gatineau, au Québec, Canada, le 28 octobre 2022, les membres du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) expriment leur solidarité et leur soutien moral au président du Conseil supérieur de la magistrature libanaise, l'un des membres fondateurs et actifs du RFCMJ, dont la compétence fondamentale est de veiller au bon fonctionnement, à la dignité et à l'indépendance de la magistrature.

-30-

**À propos du RFCMJ :**

Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire, aussi connu sous son acronyme RFCMJ, fédère les institutions qui ont compétence en matière de déontologie judiciaire dans les pays francophones. Il favorise la coopération en privilégiant l'échange d'informations, d'expériences et de connaissances.

**Source :**

André Ouimet, secrétaire général du RFCMJ  
[secretaire-rfcmj@cm.gouv.qc.ca](mailto:secretaire-rfcmj@cm.gouv.qc.ca)  
[inforeseau@cm.gouv.qc.ca](mailto:inforeseau@cm.gouv.qc.ca)



**Le Conseil supérieur de la magistrature publie chaque année  
un rapport d'activité dressant, conformément à la loi,  
le bilan des actions conduites par ses formations.**

Le rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour l'année 2022 intervient alors que les membres de l'actuelle mandature, nommés en 2019, achèvent leur mandat. Il est donc l'occasion, au-delà de l'exposé des travaux ayant rythmé l'année 2022, d'un regard rétrospectif sur quatre ans.

Les activités en matière de nomination, de déontologie et de discipline des magistrats y sont mises en perspective, de même que les actions plus transversales du Conseil et particulièrement ses travaux de réflexion, alors que s'annonce la mise en œuvre des conclusions issues des états généraux de la justice.

Ce rapport se veut ainsi le reflet d'une période d'une grande richesse, imposant aux acteurs du monde politique et judiciaire en situation de responsabilité de se montrer dignes de la «souffrance éthique» exprimée par la jeune magistrature dans une tribune parue dans le journal *Le Monde*.

DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE

**La Documentation française**

<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-157703-9  
Imprimé en France

**Non vendu**