COMMISSION DE REFLEXION

SUR L'ETHIQUE

DANS LA MAGISTRATURE

TABLE DES MATIERES

Page

Table des matières..... 1

Lettre de mission du Ministre de la Justice installant la commission..... 3

Avant-propos..... 6

Introduction.....8

I - LES DEVOIRS DU MAGISTRAT ET LE SERMENT.....14

1° - L'impartialité.....17
2° - Le devoir de réserve..... 19
3° - La loyauté.....20
4° - L'intégrité.....21
5° - La dignité..... 21
6° - Le devoir de diligence.....22
7° - Le secret professionnel.....23

e e e

A - Le serment.....24

B - La faute disciplinaire.....25

e e e

- Le recueil des principes déontologiques.....26

II - LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DES MANQUEMENTS.....28

A - Le recrutement.....28

B - La formation.....30

C - La nomination.....30

- c-1 - Le régime des incompatibilités.....30

- c-2 - La nomination dans le premier poste.....30

- c-3 - La mobilité.....31

- c-4 - La mise en disponibilité et en détachement.....31

D - Le rôle fondamental des chefs de cour et de juridiction.....32

E - L'évaluation et le dossier du magistrat.....33

- e-1 - L'évaluation.....33

- e-2 - Le dossier individuel.....34

F - Le traitement des cas pathologiques.....35

G - La mise en place d'outils de soutien psychologique.....36

H - La création d'un dispositif de conseil et de soutien au profit des magistrats confrontés à un problème d'éthique.....37

Conclusions.....38

Personnalités entendues.....47

Composition de la Commission.....49

Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature

Monsieur le Premier Avocat Général,

Depuis plusieurs mois l'institution judiciaire a été confrontée à la révélation de faits ou de comportements isolés, commis par une infime minorité de certains de ses représentants, qui me sont apparus susceptibles de constituer de graves manquements aux devoirs de leurs charges.

Alors que nos concitoyens expriment des attentes fortes et très légitimes envers le corps judiciaire, ces procédures qui mettent en cause des magistrats risquent d'affecter gravement et durablement la confiance que les Français accordent à leur Justice.

En aucun cas le discrédit jeté sur certains individus ne doit rejaillir sur l'ensemble d'un corps composé d'hommes et de femmes de qualité dont je sais l'honnêteté et le dévouement absolus.

La confiance accordée à la Justice ainsi qu'aux magistrats qui y concourent est un élément essentiel du débat judiciaire. Pour favoriser l'oeuvre de Justice il m'apparaît indispensable de mieux faire connaître le rôle du magistrat et d'aider celui-ci à trouver des réponses aux questions d'ordre éthique qu'il est susceptible de se poser.

A cet effet, pour orienter l'action de la Chancellerie, j'ai souhaité voir engager une réflexion approfondie sur l'éthique du corps judiciaire depuis la phase de recrutement et tout au long de l'exercice des activités professionnelles.

Cette réflexion portera, notamment, sur l'impartialité objective et subjective du juge dans le processus décisionnel, son indépendance et son intégrité. Elle s'attachera également aux conditions d'exercice des fonctions ainsi qu'à la capacité de l'autorité hiérarchique, des services de la Chancellerie et du Conseil Supérieur de la Magistrature, d'appréhender les éventuelles difficultés et d'y apporter des réponses tout en garantissant le bon fonctionnement du service public de la Justice.

Je vous remercie d'avoir bien voulu accepter cette mission et en particulier de présider les travaux d'une commission qui sera composée de magistrats et de personnalités de la société civile, reconnus pour leur rigueur morale.

Je vous saurais gré de bien vouloir remettre votre rapport final pour le 15 novembre 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Avocat Général, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Dominique PERBEN

Avant Propos

Devant les mises en cause de certains magistrats et les polémiques relatives à l'institution judiciaire, il est nécessaire de renforcer la confiance des citoyens dans la magistrature et d'éviter la déstabilisation d'un corps de l'Etat dont l'immense majorité des membres exercent en toute rigueur un métier difficile comportant de lourdes responsabilités.

A cette fin, le Garde des Sceaux a souhaité voir engager une réflexion approfondie sur l'éthique dans la magistrature par la création d'une commission composée de magistrats et de personnalités qualifiées.

De cette réflexion doivent découler des réponses adaptées à la mission du corps judiciaire français du XXIème siècle, marqué par l'accroissement progressif des pouvoirs du juge et par conséquent de ses devoirs.

Afin de disposer du plus large éventail d'éléments d'information et d'analyse, la Commission a décidé, dès son installation, de procéder aux auditions de diverses personnalités dont elle estimait qu'en raison de leurs fonctions ou de leurs expériences, elles pouvaient lui apporter un éclairage sur les problèmes d'éthique qui se posent dans la magistrature et sur les moyens de les résoudre.

Elle tient à exprimer sa vive reconnaissance à toutes celles et ceux qui ont accepté de contribuer ainsi à la conduite de sa mission, en nourrissant et enrichissant ses travaux. Elle relève par ailleurs, avec satisfaction, l'intérêt qu'a suscité au sein du corps, ce sujet jusqu'alors traité de manière parcellaire. En témoignent les contributions et propositions de diverses instances qui rejoignent plusieurs analyses et préconisations adoptées par elle .

La mission de la commission a été circonscrite aux magistrats soumis à l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958.

La commission s'est attachée à apporter des réponses simples, claires et adaptées aux questions légitimes posées par l'exigence d'impartialité objective et subjective et d'intégrité imposée aux magistrats, et à proposer des instruments propres à en assurer l'effectivité.

Celle-ci dépendra cependant de la capacité et de la volonté du corps à reprendre à son compte les solutions préconisées. C'est à cette condition que la légitimité du juge pourra être définie par référence aux attentes du justiciable, et que le pacte démocratique qui unit le juge et le citoyen sera conforté.

Introduction

Dans une démocratie, la confiance dans les magistrats est un enjeu essentiel, une condition de l'efficacité et de la crédibilité du système juridictionnel. Or, l'institution judiciaire est au cœur de polémiques : des magistrats sont mis en cause individuellement, d'autres sont l'objet d'une publicité déplacée. Même si les dysfonctionnements demeurent très marginaux, un déficit de confiance de certains envers la justice est de nature à détériorer son image publique et à compromettre sa réputation d'impartialité et d'indépendance. Parallèlement, le rôle du juge s'est accru et transformé : le juge est devenu le garant ultime des valeurs démocratiques et des droits de l'Homme, les attentes des justiciables se sont renforcées et leurs demandes se sont diversifiées. Dans ce contexte, une réflexion sur l'éthique dans la magistrature devait être engagée, afin de formuler des principes capables d'orienter la déontologie de l'institution judiciaire et de proposer des remèdes aux difficultés.

Déterminer l'objectif dévolu à la présente " Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature " suppose en préliminaire une clarification du vocabulaire dont on se sert pour qualifier la réflexion éthique : morale, morale professionnelle, déontologie et discipline.

Morale : La morale est constituée pour l'essentiel, de principes relatifs au bien et au mal, qui permettent de qualifier et de juger les actions humaines. Ce sont souvent des lois universelles qui s'appliquent à tous les êtres humains et contraignent leur comportement, comme, par exemple, le respect dû à la personne, l'obligation de traiter les individus de manière égale, le refus absolu de la souffrance infligée sans raison. Ces principes constituent le socle commun des cultures démocratiques libérales. Certains ont été traduits dans des lois, d'autres ont gardé leur nature propre de règles morales. Dans ce cas, ce qui les distingue des règles juridiques, est l'absence de codification et de sanction publique : le trouble de la conscience et la désapprobation sociale seuls, répriment une méconnaissance de la norme morale.

Morale professionnelle : Les valeurs universelles et les règles morales générales s'imposent évidemment aux membres de la magistrature comme à tous les autres individus. Toutefois, elles prennent une expression particulière en raison de la spécificité de la mission des magistrats à qui est confié le service public de la Justice : à la morale commune est ainsi associée une morale professionnelle, qui prend en compte tant les intérêts des particuliers que ceux supérieurs de la collectivité.

La morale professionnelle n'est pas une affaire individuelle : elle se formule à partir de principes universels, de référents partagés qui forment la base collective des évaluations et des jugements.

C'est précisément pour cette raison qu'une réflexion éthique sur les règles d'une profession comme la magistrature dont le rôle social est considérable, a une portée décisive, aussi bien pour l'ensemble des magistrats que pour la société en son entier.

La déontologie de la magistrature est directement issue de sa morale professionnelle. Créé par Jeremy Bentham en 1834 (dans le titre donné à son ouvrage : *Deontology or the Science of morality*), à partir du terme grec *deonta*, les devoirs, ce qui est dû ou requis (*officia* en latin), le terme “déontologie” désigne l’étude de l’ensemble des devoirs liés à l’exercice d’une profession.

Toute personne en position d’exercer une profession, en raison de son savoir ou de sa fonction, est inévitablement placée dans une situation de pouvoir exorbitante par rapport à l’usager qui est sous sa dépendance. Des principes exprimés de façon formelle et explicite, dont la transgression est passible de sanction, doivent donc être établis.

La discipline est la part répressive de la déontologie : elle permet de déterminer les manquements à la déontologie réprimés par des sanctions disciplinaires.

Celles-ci sont codifiées dans l’ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature et appliquées par un organe constitutionnel, le Conseil supérieur de la magistrature, dans le cadre d’une procédure réglementée. En jugeant les comportements des magistrats au regard de la déontologie que leur impose leur statut, en donnant un contenu à la faute disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature participe à l’élaboration de la déontologie.

Mais la discipline et la déontologie ne se recouvrent pas totalement. En effet, les manquements à la déontologie peuvent être l’objet d’une gamme de réactions qui ne se traduisent pas nécessairement par une sanction disciplinaire : en fonction de la nature du comportement ou de la gravité du manquement, d’autres mesures peuvent être envisagées pour éviter, faire cesser ou réprimer la défaillance.

L'éthique, conçue comme un ensemble de règles de conduite, recouvre la totalité de ces éléments. Cette Commission de réflexion sur " l'éthique dans la magistrature ", n'a pris en considération que les aspects professionnels de la problématique, relatifs à la morale professionnelle, la déontologie et la discipline, à l'exclusion de la morale universelle.

La Commission est parvenue à la conclusion que **les enjeux d'une réflexion approfondie sur l'éthique** dans la magistrature sont essentiels à différents égards.

- Une déontologie clairement formulée doit contribuer à *restaurer la légitimité du juge.* Considéré comme le garant du droit en général (Conseil constitutionnel, DC 96-373 du 9 avril 1996, Statut de la Polynésie française), mais aussi comme le défenseur des droits privés et des libertés des individus, le juge ne peut contraindre ces derniers à respecter les valeurs fondamentales de la démocratie que s'il les respecte lui-même.

Dès lors, le comportement personnel du juge doit traduire des valeurs telles que l'impartialité, l'indépendance et la diligence (ces exigences se retrouvent, notamment à travers le notion de procès équitable dans l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dans les avis du Conseil consultatif des juges européens et dans les travaux menés dans le cadre de l'Union européenne).

- La propension du corps des magistrats à s'imposer des règles éthiques et déontologiques doit constituer un *facteur de son indépendance*. Elle ne saurait donc être placée sous le contrôle d'instances extérieures, ou de l'Etat à titre exclusif, mais doit consister en une auto-régulation par le corps, démontrant la capacité des magistrats à réfléchir sur les valeurs professionnelles en adéquation avec les attentes des justiciables. L'auto-régulation met en évidence l'existence d'une communauté des magistrats, remédie aux dangers de l'individualisation excessive du corps judiciaire, renforce la conviction que, même si le juge statue, dans le cadre de la loi, en son âme et conscience, les normes professionnelles de jugement doivent être communes en se départissant toutefois de tout risque de corporatisme.
- La réflexion éthique doit *répondre à un besoin individuel et permanent des magistrats*, rendu encore plus aigu en raison du renforcement de l'exigence d'impartialité.

Certes, le magistrat est d'abord un citoyen, bénéficiaire des droits et libertés fondamentaux que lui accordent les dispositions nationales et internationales (liberté d'expression, d'opinion, religieuse…). Il est nécessaire qu'il ne soit pas isolé du contexte social, économique, politique, dans lequel il est amené à dire le droit, afin que ses décisions soient adaptées aux circonstances et que le jugement fasse l'objet d'un large consensus.

Mais ses comportements sont nécessairement limités par l'obligation d'impartialité, qui doit non seulement être observée subjectivement dans son for intérieur, mais aussi apparaître objectivement comme telle aux yeux du justiciable. Une part de la vie du juge n'appartient qu'à lui ; elle est irréductiblement privée. Mais on ne peut ignorer non plus qu'une part de son existence est soumise aux regards *(ce que la Cour européenne des droits de l'Homme exprime par l'adage hérité du droit français : " Il ne suffit pas que la justice soit bien rendue, il faut aussi qu'elle donne à chacun l'apparence qu'elle a été bien rendue ").*

Dans ce contexte, le magistrat est confronté à des difficultés professionnelles non résolues par des principes explicites, à des questionnements relatifs aux incidences de ses activités privées sur la neutralité professionnelle qu'il doit manifester. Il est indispensable que des règles permettent de résoudre ces questions afin de l'aider, au besoin, à fixer les possibilités et les limites de son action. Ces références doivent être publiques, précises, concerner l'organisation comme l'administration du corps et rester limitées à l'objectif poursuivi, à savoir la sauvegarde de l'impartialité et de l'indépendance.

- *Les réponses au questionnement éthique des magistrats doivent être diversifiées* et adaptées à la variété des manquements. Il convient de donner toute leur place, à côté de la sanction disciplinaire, aux mesures de prévention, de prise de conscience, de formation et de détection, destinés à éviter l'existence de comportements à risque et à réagir, de façon concrète, aux situations problématiques et au désarroi ponctuel d'un magistrat.

Pour traduire ces objectifs et répondre ainsi à sa mission, la Commission a considéré qu'il était indispensable, dans un premier temps, de proposer une définition explicite des normes de conduite professionnelle appelées à devenir partie intégrante du serment du magistrat

puis, dans un second temps, d'élaborer des instruments propres à assurer l'effectivité du respect de ces normes, en vue d'aboutir à l'aménagement d'un véritable espace éthique pour la magistrature.

I – LES DEVOIRS DU MAGISTRAT ET LE SERMENT

Définir les normes professionnelles qui s'appliquent aujourd'hui aux magistrats, c'est rechercher ce que l'exercice de la profession impose comme obligations déontologiques particulières, étant entendu que, en dehors de celles-ci, les règles du droit pénal, comme du droit civil, s'appliquent au magistrat à l'identique de tout citoyen.

S'agissant des règles du droit civil appliquées au magistrat dans l'exercice de son activité juridictionnelle, il convient de noter que sa responsabilité civile peut être recherchée dans le cadre de l'action récursoire de l'Etat dont la responsabilité aurait été engagée à la suite d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, en cas de faute personnelle détachable (article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire).

S'agissant des règles du droit pénal, elles s'appliquent au magistrat dans le cadre de l'exercice de son activité dans divers cas, tels la corruption (article 434-9 du Code pénal), le déni de justice (article 434-7-1) l'abus d'autorité (article 432-1), la violation du secret professionnel (226-13) etc...

Pour le reste, la Cour de cassation fait découler du principe constitutionnel d'indépendance des magistrats du siège, la conséquence que " *leurs décisions juridictionnelles ne peuvent être critiquées, tant dans leurs motifs que dans leur dispositif, que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi* " ; que " *ce principe, ainsi d'ailleurs que celui du secret du délibéré, mettent obstacle à ce qu'une décision de justice puisse être considérée comme constitutive par elle-même d'un crime ou d'un délit* ", ajoutant " *qu'il en est de même en ce qui concerne le magistrat du parquet....dès lors qu'il est de principe que le ministère public prend les réquisitions et développe librement les observations qu'il croit convenables au bien de la justice* ".

L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature, définit les obligations professionnelles du magistrat dans quatre dispositions essentielles.

Tout d'abord, ***l'article 6 contient le serment*** que tout magistrat prête lors de sa nomination à son premier poste et avant d'entrer en fonction : "Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat ."

Ensuite, ***l'article 10 dispose que "Toute délibération politique*** est interdite au corps judiciaire - Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions - Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ".

Puis, ***l'article 43 définit la faute disciplinaire*** : "Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire - Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet on un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique."

Enfin, **l'article 79, alinéa 1**, prévoit que "les magistrats honoraires sont tenus à la réserve qui s'impose à leur condition."

Des ***textes particuliers prévoient des incompatibilités*** et interdisent à un magistrat d'exercer une autre fonction publique ou une activité professionnelle ou salariée, ou de participer à un arbitrage, ou encore d'exercer des mandats politiques nationaux ou au Parlement européen, ou de juger dans un ressort où le magistrat a eu, cinq ans avant, un mandat local ou lorsque son conjoint y est parlementaire .

On constate que ces dispositions n'ont pas eu pour objectif d'établir un *corpus* de règles déontologiques homogènes et cohérentes. La faute disciplinaire (article 43) est tout d'abord définie sans référence au serment (article 6) qui prévoit pourtant certaines obligations déontologiques ; elle contient même des termes différents, ce qui rend l'ensemble peu lisible. Les principes sont ensuite énoncés de manière imprécise, s'agissant notamment des " devoirs de son état ", de la " délicatesse "… Certes, la jurisprudence disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, celle du Conseil d'Etat sur recours, permettent d'appréhender, de manière casuistique, ce qu'il faut entendre par devoirs de l'état de magistrat, honneur, délicatesse ou dignité. Mais cette approche est nécessairement limitée aux situations qui ont donné lieu à une instance disciplinaire, et elle ne permet pas de répondre aux interrogations de tous sur des principes clairs et exhaustifs.

L'examen de ces jurisprudences permet de déceler quelques grandes catégories de comportements sanctionnés :

- le comportement pénalement répréhensible, qu'il ait ou non donné lieu à l'engagement de poursuites pénales,

- le comportement dans la vie privée qui, bien que non pénalement réprimé, a une influence sur l'activité judiciaire du magistrat ou a été de nature à porter atteinte à l'image de la justice,

- le manquement ou l'insuffisance professionnelle qui peut aller du retard pris par le magistrat dans l'exécution de ses missions, en passant par l'utilisation de ses fonctions à des fins privées, au comportement témoignant d'un défaut d'impartialité.

En l'état des décisions du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil d'Etat, les défaillances professionnelles doivent présenter une gravité certaine, soit être répétées et ne pas être vénielles, pour revêtir un caractère disciplinaire.

De ces textes et de cette jurisprudence se dégage, d'ores et déjà, un certain nombre de grands principes, que la commission estime opportun d'expliciter et d'intégrer dans une

formule de serment renouvelée et mieux adaptée aux exigences de l'exercice actuel de la fonction judiciaire. Les auditions des membres du corps judiciaire et des représentants de la société civile ont conforté ce choix.

La commission considère ainsi que le besoin d'expliciter la déontologie d'une profession, doit conduire à la formulation de principes cristallisant une véritable responsabilisation des magistrats et traduisant de manière publique les valeurs sur lesquelles est fondé l'exercice de leur mission.

A cet égard, sept devoirs fondamentaux du magistrat peuvent être consensuellement identifiés et reconnus qui pourraient fonder une réécriture du serment.

Ceux-ci s'inscrivent naturellement dans le service de la loi dont, constitutionnellement,le pouvoir judiciaire est garant de l'application.

1° - <u>L'impartialité</u>

La spécificité des missions dévolues au magistrat, la confiance que doit inspirer son action, imposent sa totale impartialité. Exigence consubstantielle à la notion même de justice, l'impartialité doit être le guide de tous les instants pour l'exercice des fonctions juridictionnelles et doit reposer sur des règles destinées à en garantir l'observation aux yeux du justiciable.

L'impartialité peut être définie comme une absence de préjugés. Elle correspond à un état d'esprit, comme il a été dit, "une disposition psychologique globale, faite de loyauté intellectuelle, de respect du justiciable, de probité déontologique, d'aptitude à demeurer ouvert aux considérations sérieuses aptes à faire réviser une analyse". Elle n'empêche pas le juge d'avoir une opinion, mais elle lui interdit de la forger autrement qu'à l'issue d'une démarche contradictoire d'appréciation des faits et d'application de la loi.

Ainsi définie, cette éthique d'impartialité s'applique non seulement aux magistrats du siège mais aussi à ceux du parquet qui, dans l'exercice de l'action publique qui leur est dévolue,

doivent manifester loyauté intellectuelle, respect du justiciable, probité déontologique et aptitude à prendre en compte tous arguments opposés à la thèse de l'accusation .

L'impartialité appelle plusieurs observations concernant le comportement du magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

Le juge doit faire preuve d'une parfaite neutralité, traiter de manière égale et sans favoritisme les parties se présentant devant lui. Il doit ainsi veiller par son comportement à l'audience ou dans son cabinet, son aptitude à l'écoute, ses réactions ou la formulation de ses questions, à ne pas susciter chez son interlocuteur un sentiment d'inégalité par rapport à l'adversaire et donner l'impression de préjugement avant même l'examen approfondi du dossier. Il doit manifester de la considération pour tous, s'abstenir de remontrances injustifiées, de remarques vexantes ou déplacées, sans pour autant abandonner ses prérogatives de diriger les débats et de rappeler si nécessaire les parties ou leurs représentants au respect des convenances et de la loi.

Sans attendre une éventuelle récusation, il doit spontanément demander à être dispensé de siéger ou d'agir, dès lors qu'il a un lien avec une partie ou son mandataire, ou un intérêt quelconque, direct ou indirect, à l'instance qui lui est soumise.

En revanche, il est souhaitable de protéger les juges contre la pratique, qui tend à se développer, des récusations abusives, soit par une augmentation de l'amende civile encourue, soit par une procédure rendue plus exigeante.

C'est par le respect des parties, une déontologie de la parole à l'audience, une stricte loyauté au niveau de l'administration de la preuve et un respect rigoureux du principe du contradictoire et des droits de la défense que le magistrat du parquet, dans la fonction propre qui est la sienne, sert ce même impératif d'impartialité.

Ce devoir d'impartialité trouve également son expression dans le devoir de réserve.

2° - <u>Le devoir de réserve</u>

Le devoir de réserve réside dans l'abstention par le magistrat de toute manifestation d'opinion susceptible d'instiller le doute chez le justiciable sur son impartialité. On peut évoquer, à ce propos, le militantisme politique ou syndical, comme encore tout prosélytisme.

Si le magistrat dispose des mêmes libertés publiques que n'importe quel citoyen, le statut de la magistrature en a déjà prévu les limites (article 10).

Mais l'obligation déontologique de réserve doit, dans la seule perspective de garantir l'impartialité, dépasser ces limites.

L'obligation de réserve signifie que, si le magistrat jouit de la liberté d'adhérer à un parti politique ou à un syndicat, d'avoir un engagement religieux ou confessionnel, il doit se départir de manifestations explicitant un militantisme actif incompatible avec l'image d'impartialité qu'il doit offrir au sein de la cité.

La Cour européenne des droits de l'Homme a affirmé à cet égard qu' "*en militant dans un parti politique, quelle qu'en soit l'orientation, un magistrat met en péril l'image d'impartialité et d'indépendance que la justice se doit toujours et invariablement de donner… Face au militantisme politique actif d'un magistrat, une protection inconditionnelle de celui-ci contre les attaques de la presse ne se justifie guère par la nécessité de protéger la confiance des citoyens dont le pouvoir judiciaire a besoin pour prospérer, alors que c'est justement pareil militantisme politique qui est susceptible de nuire à cette confiance* " (affaire PERNA c/Italie, 25 juillet 2001, n° 48898/99).

Dans l'engagement syndical qui peut être le sien, le magistrat doit prendre en compte les obligations inhérentes à sa fonction et à son statut : respect et application des lois en vigueur au nom du principe de séparation des pouvoirs, réserve dans la forme des manifestations et revendications à caractère professionnel et des commentaires des décisions juridictionnelles.

S'agissant du militantisme philosophique ou confessionnel, le devoir de réserve impose au magistrat qu'il s'abstienne de mettre en avant sa qualité et sa fonction, singulièrement dans le ressort de sa juridiction, afin de préserver l'image de neutralité qu'exige son état .

Cependant, un devoir de réserve aussi strict doit nécessairement trouver sa contrepartie dans un rappel officiel, ferme et systématique des principes, de la part de l'autorité hiérarchique, lorsqu'un magistrat se trouve personnellement critiqué à l'occasion d'une décision qu'il a rendue ou qu'une décision juridictionnelle est publiquement contestée. C'est pourquoi, la Commission propose que, lorsqu'un magistrat est mis en cause à raison d'une décision qu'il a prise, le Ministre de la justice exerce de façon effective le pouvoir qu'il tient de l'article 11 du statut de la magistrature qui organise la protection des magistrats par l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions.

3° - <u>La loyauté</u>

Etymologiquement, la loyauté fait référence à la loi, mais aussi au respect de l'honneur, de la probité et de la droiture. La loyauté désigne la vertu de justice en son entier, elle s'impose au magistrat vis à vis de ses collègues comme des parties au procès.

Elle concerne le magistrat du parquet dans le cadre de l'indivisibilité du ministère public et du principe hiérarchique qui la régule.

Elle consiste pour un magistrat à ne pas s'affranchir délibérément de la loi.

Plus avant, elle requiert des magistrats une parfaite sincérité et transparence à l'égard de leur hiérarchie dans tout ce qui touche la bonne administration de la justice. Ils se doivent, à ce titre, de tenir informé leur supérieur hiérarchique des retards qui ont pu être pris dans le traitement des affaires, des difficultés qui se posent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, de tout dysfonctionnement venant à leur connaissance et de nature à affecter l'exercice de la justice au sein de leur juridiction.

Elle recouvre également l'interdiction de commentaires négatifs officieux qui peuvent être livrés sous couvert de l'anonymat aux organes de presse, lesquels font alors état de sources judiciaires sans autre précision.

4° - <u>L'intégrité</u>

L'intégrité est l'expression d'une probité absolue. Elle fait référence aux concepts d'honneur et d'honnêteté. Elle vise ainsi les comportements auxquels s'oblige personnellement un professionnel en fonction des exigences de sa charge.

L'intégrité impose de condamner les comportements indélicats, au demeurant sanctionnés par le droit pénal. Sous un angle plus déontologique, elle appelle à la vigilance que doit avoir tout magistrat à l'égard de toutes formes de bénéfices, avantages ou faveurs, y compris les plus subtils, de la part de quiconque.

Répondant aux sollicitations diverses dont il est l'objet, le magistrat se trouve confronté à toutes sortes d'interlocuteurs qui peuvent être directement ou indirectement intéressés à l'approcher en considération des fonctions qu'il exerce. Bien que l'attitude souhaitable varie selon les circonstances, il est attendu du magistrat une prudente réserve face à des attentions ou invitations où il est recherché essentiellement en sa qualité.

5° - <u>La dignité</u>

La dignité au sens de l'éthique judiciaire renvoie au respect que l'on doit à la fonction de magistrat. Elle a trait à l'image que la Justice et ceux qui la servent doivent offrir au regard des justiciables et entraîne l'interdiction formelle de tout comportement qui lui porte atteinte.

A cet égard, le magistrat doit être considéré hors l'exercice de ses fonctions comme un citoyen jouissant de toute latitude pour organiser librement son existence. Il a cependant le devoir de veiller à préserver l'autorité de sa fonction en répondant à la confiance qui est placée en lui et par conséquent s'abstenir de tout comportement de nature à altérer l'autorité de la justice (par exemple, intempérence, liens avec le "milieu"...).

De même, dans l'ensemble de ses prises de parole publiques, et dès lors qu'il apparaît ès qualités de magistrat, il doit s'astreindre à ne pas compromettre la dignité de ses fonctions aux yeux de ses interlocuteurs et à ne pas s'exposer à des polémiques incompatibles avec

cette dignité.

6° - <u>Le devoir de diligence</u>

La diligence impose une constante référence dans l'action quotidienne aux exigences du service public de la justice et aux intérêts des justiciables. La diligence n'est pas seulement une vertu personnelle, elle engage aussi collectivement la justice.

L'absence de diligence confine au déni de justice contraire à toute éthique.

La diligence n'est pas la rapidité ou la précipitation lesquelles peuvent être sources d'erreur, mais bien la nécessaire conscience chez le magistrat que sa décision est attendue et que sa négligence ou son laxisme dans le traitement des affaires ne peut qu'avoir des répercussions négatives pour les parties et l'ordre public.

Tout magistrat doit ainsi se consacrer pleinement à ses fonctions, traiter les dossiers qui lui sont soumis dans un délai raisonnable, veiller scrupuleusement à ce que ses décisions soient prises en temps utile afin de conserver un intérêt pratique.

En constituent des illustrations, l'attention portée aux délais, le suivi des dossiers, le respect des dates annoncées pour le prononcé des décisions, la supervision du greffe, le traitement sans retard des procédures par les parquets, etc...

A cette obligation de diligence est liée, comme son corollaire essentiel, l'obligation de disponibilité, celle qui permet d'être en mesure de répondre à telle ou telle sujétion imposée par les nécessités du service.

Enfin, le devoir de diligence s'apprécie nécessairement dans l'adéquation du travail fourni par rapport aux moyens mis à la disposition du magistrat.

7° - <u>Le *secret professionnel*</u>

Le secret professionnel est une nécessité absolue. Il englobe, non seulement le secret de l'enquête et de l'instruction ou des délibérations, mais également toutes les informations dont le magistrat a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

La commission considère qu'en l'état de la procédure pénale française, il n'y a pas lieu de remettre en cause le secret de l'enquête et de l'instruction qui lie le magistrat aux termes de l'article 11 du Code de procédure pénale .

La commission a pris connaissance de la Recommandation REC (2003) 13 du 10 juillet 2003 du comité des ministres européens aux Etats membres sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales.

Elle constate que ce texte pose le principe du droit du public à recevoir des informations sur les activités des autorités judiciaires et des services de police (principe 1) et préconise la diffusion par ces autorités et services d'informations sur leurs "actes essentiels", pour les procédures pénales "d'intérêt public" ou celles "attirant particulièrement l'attention du public" (principe 6).

Même si le secret des investigations, les droits de la défense et la présomption d'innocence doivent toujours être respectés, la commission estime que cet impératif d'information peut être satisfait par les communiqués du parquet qui pourraient être développés, en tant que de besoin, comme constituant autant de "fenêtres" de publicité pendant le déroulement des enquêtes.

Par ailleurs, l'obligation au secret n'autorise le magistrat à publier des ouvrages ou articles sur les affaires dont il a eu à connaître, qu'après que celles-ci auront été définitivement jugées.

d d d

Deux conséquences doivent être tirées de l'émergence de ces sept principes d'éthique ainsi définis, l'une visant la réécriture du serment de magistrat, l'autre concernant la caractérisation de la faute disciplinaire.

A - Le serment

Les sept principes considérés désormais comme les fondements de l'éthique du magistrat devront être intégrés dans le serment qu'il prête à son entrée en fonction et dont l'unité du corps judiciaire impose qu'il soit identique pour le magistrat du siège et du parquet.

Est proposée, en conséquence, une réécriture de l'article 6 de la loi organique du 22 décembre 1958, qui serait ainsi rédigé :

> ***"Je jure, au service de la loi, de remplir mes fonctions avec impartialité et diligence, en toute loyauté, intégrité et dignité, dans le respect du secret professionnel et du devoir de réserve".***

L'audience de prestation de serment du nouveau magistrat s'attachera à toujours conserver la solennité qu'elle a parfois perdue. Elle devra constituer pour les chefs de cour, l'occasion d'une prise de parole publique sur les impératifs d'éthique et de déontologie attachés aux fonctions judiciaires.

B - La faute disciplinaire

C'est par référence aux sept principes d'éthique explicités dans le serment que devra dorénavant se caractériser la faute disciplinaire.

Est proposée une nouvelle rédaction de l'article 43 de la loi organique précitée :

"**Tout manquement du magistrat aux devoirs nés du serment qu'il a prêté constitue une faute disciplinaire -cette faute s'apprécie pour un membre du parquet ou**

un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique."

d d d

La Commission s'est interrogée sur le point de savoir si l'énoncé de ces principes généraux était suffisant pour guider l'action du magistrat ou s'il convenait en outre de les décliner dans un "code de déontologie" en forme d'inventaire qui prétendrait énumérer tous les cas problématiques et leur proposer une solution. La Commission a analysé des expériences étrangères, comme celle des " Principes de déontologie judiciaire " du Canada, ainsi que les travaux du Conseil consultatif des juges européens, et le projet de Code de déontologie à vocation universelle, dit Code Bangalore.

Elle considère qu'il ne faut pas ignorer les bénéfices attachés à un éventuel recueil d'éthique.

Le premier tient à la part d'explicite et de public qui y figure. Le pari qui sous-tend une telle entreprise est, qu'une fois clairement énoncés, les principes sur lesquels les magistrats règlent de manière plus ou moins délibérée leur activité deviennent l'objet d'une prise de conscience.

Cette dernière est de nature à favoriser l'intériorisation dans la pratique du magistrat de critères de rectitude et à guider sa propre délibération lorsqu'il est placé dans une situation problématique.

Par ailleurs, la formulation de principes déontologiques est de nature à influer sur les comportements.

Un autre bénéfice des codes de déontologie est de fournir des référents collectifs. Le fait d'être placé dans une certaine situation, non seulement impose certains devoirs, mais surtout, les impose pareillement à tous ceux qui se trouvent placés dans la même situation ou qui pratiquent la même profession. Le respect de l'éthique au sein d'une profession ne relève pas

simplement de la morale personnelle des acteurs.

Toutefois, la commission constate que l'établissement d'un Code de déontologie ne permet pas d'atteindre son objectif majeur, celui de résoudre les difficultés éthiques des magistrats. Il ne peut, en effet, envisager exhaustivement toutes les situations qui peuvent se poser et souffre la critique d'un excès de rigidité.

Si, dans ce domaine, l'analyse mérite d'être poursuivie et approfondie, la commission oriente sa réflexion, qui pourrait être enrichie par une consultation du corps, vers l'abandon de l'idée d'un "code" de déontologie.

Néanmoins, elle considère que la formulation expresse de normes de conduites professionnelles est nécessaire ; en effet, une meilleure connaissance des référents collectifs, permettra aux magistrats d'adapter leurs comportements à des exigences clairement exprimées, et aux citoyens de fixer leurs attentes à cet égard.

La commission a conclu à la nécessité d'un document pragmatique en forme de **recueil des principes déontologiques**, de parution annuelle, qui comprendrait, outre les textes législatifs et réglementaires régissant la matière, la présentation analytique et le commentaire dans l'ordre des principes énoncés par le serment des décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil d'Etat en matière disciplinaire, ainsi que les avis formulés par une formation du Conseil supérieur de la magistrature en charge de l'éthique dont la création pourrait être envisagée.

Pour n'en pas différer l'attente, la rédaction initiale de ce document pourra être confiée au Conseil supérieur de la magistrature, puis sa mise à jour annuelle opérée par sa formation en charge de l'éthique, lorsque celle-ci sera créée (cf. Infra).

Cette publication, adressée à chaque magistrat et auditeur de justice, donnera lieu annuellement à un échange de vues auquel sera consacrée tout ou partie d'une assemblée générale des magistrats du siège et du parquet de chaque juridiction.

II - LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DES MANQUEMENTS

Dans l'intérêt du justiciable, en tout premier lieu, mais également du magistrat, l'institution judiciaire doit tout mettre en oeuvre pour maintenir chez ses membres une conscience élevée des problèmes éthiques et des exigences à faire prévaloir.

Dans cette perspective, la qualité du recrutement et de la formation est essentielle (A et B). Les règles liées à la nomination des magistrats doivent garantir au mieux son impartialité (C). La responsabilité des chefs de cour et de juridiction doit être renforcée (D), le contenu du dossier personnel amélioré (E) et des instruments nouveaux créés (F-G-H).

A – Le recrutement

Les critères de recrutement ont pour finalité d'assurer la qualité de la sélection, particulièrement en matière d'éthique. Pour améliorer le système actuel, la Commission fait les propositions suivantes :

- ***en amont*** : le recueil des informations sur le candidat devra être perfectionné par la production du bulletin n°1 du casier judiciaire, complétée par une enquête de police approfondie qui devra obligatoirement comporter un entretien avec l'intéressé.

- ***le concours d'entrée*** : s'agissant de "l'épreuve de discussion avec le jury ", déterminante pour juger, autant que faire se peut, des qualités éthiques d'un candidat, il est proposé d'intégrer dans le jury, une personnalité extérieure au monde judiciaire et reconnue pour ses compétences dans le domaine des ressources humaines.

La commission n'a pas jugé opportun d'introduire dans les épreuves du concours de

tests psychotechniques, en raison de leur inadaptation et de leur insuffisante fiabilité eu égard à la spécificité des fonctions judiciaires.

- ***le stage en juridiction*** : ce stage est fondamental non seulement pour apprécier les qualités techniques, mais aussi le comportement éthique de tout futur magistrat. Il doit avoir un caractère obligatoire et probatoire, quel que soit le mode de recrutement, recouvrir l'ensemble des fonctions et ne saurait être d'une durée inférieure à 6 mois. Pour les auditeurs de justice, son coefficient devra être revalorisé en passant de 12 à 14 et ainsi correspondre à la moitié de la note finale (les coefficients se répartissant ainsi : formation initiale : 8, examen de classement : 6, et stage : 14).

Par ailleurs, le directeur du centre de stage ne devra être choisi que parmi les magistrats de la juridiction ayant au moins 5 années d'ancienneté dans la magistrature.

- ***l'examen de classement*** : son importance se doit d'être soulignée. Il permet, en effet, d'apprécier, non plus seulement les compétences techniques, mais, à la lumière des acquis du stage juridictionnel, l'ensemble des aptitudes à l'exercice des fonctions judiciaires.

A cet effet, la commission propose d'inclure les problèmes d'éthique dans l'épreuve de conversation avec le jury et, le cas échéant, de faire siéger au sein de celui-ci un membre de la formation chargée de l'éthique au sein du Conseil supérieur de la magistrature (cf. infra).

S'agissant des magistrats intégrés qui ne subissent pas l'examen de classement, il est proposé, après le stage en juridiction et avant la nomination, un entretien avec un ou plusieurs membres de la commission d'avancement désignés à cette fin et portant sur des questions liées à l'éthique et la déontologie.

B – La formation

- ***la formation initiale*** : celle-ci doit comporter un module général relatif à l'éthique et à

la déontologie complété par un enseignement plus spécifique dans chacune des fonctions.

- ***la formation continue*** : l'éthique et la déontologie doivent être intégrées dans les programmes annuels de formation continue tant nationale que déconcentrée au niveau des cours d'appel. Elles le seront également dans les stages de changement de fonctions que la commission propose de rendre obligatoires.

La commission constate avec intérêt que le projet de formation présenté par l'Ecole Nationale de la Magistrature pour 2004 partage ces préoccupations.

C – La nomination

c -1 – Le régime des incompatibilités

Afin d'adapter les dispositions légales et l'exigence d'impartialité aux évolutions juridiques des notions de couple et de famille, il est proposé que les incompatibilités d'exercice actuellement imposées par les textes aux magistrats mariés soient étendues aux concubins et aux partenaires d'un pacs.

Obligation doit être faite aux magistrats placés dans ces situations de solliciter une dispense pour exercer au sein d'une même juridiction.

c – 2 – La nomination dans le premier poste

L'avis du jury de classement portant des réserves quant à l'aptitude de l'auditeur de justice à exercer certaines fonctions doit lier la direction des services judiciaires. Cette réserve devra être mentionnée au dossier personnel du magistrat tout comme l'est actuellement son rang de classement.

c – 3 – La mobilité

Dans la mesure où elle peut être un outil de prévention en matière d'éthique et de déontologie, la mobilité est souhaitable et doit être encouragée. A défaut de pouvoir imposer la mobilité géographique, il convient d'étendre à l'ensemble des fonctions spécialisées (instruction, enfants, instance, application des peines), la limitation à 7 ans de la durée d'exercice de ces fonctions dans une même juridiction que la loi organique du 25 juin 2001 impose aux chefs de cour et de juridiction.

c – 4 – La mise en disponibilité et en détachement

De la même manière que pour l'exercice des fonctions spécialisées, la mise en service détaché ou en disponibilité ne devrait pas, quel qu'en soit le motif, ou l'entreprise concernée, excéder 7 ans.

Par ailleurs, il convient que le Conseil supérieur de la magistrature puisse exercer un véritable contrôle sur cette mise en position de disponibilité et de détachement. En effet, aujourd'hui l'article 72 de l'ordonnance statutaire restreint le contrôle du Conseil au respect, d'une part du principe d'inamovibilité des magistrats du siège, d'autre part des dispositions de l'article 68 de la même ordonnance.

La commission propose en conséquence la modification de la rédaction de cette disposition afin de donner au Conseil supérieur de la magistrature un réel pouvoir de contrôle sur le placement dans l'une de ces positions, et particulièrement dans les cas dits de "pantouflage".

D – <u>Le rôle fondamental des chefs de cour et de juridiction</u>.

La commission place les chefs de cour et de juridiction au cœur du dispositif tendant à

prévenir et détecter les manquements à l'éthique et à la déontologie et leur donner le suivi qui convient.

Toute information visant le comportement d'un magistrat, de nature à laisser suspecter une atteinte à l'éthique et à la déontologie, exige, de la part du chef de juridiction, une investigation approfondie afin d'en vérifier la véracité. Si cette information s'avère crédible, le chef de juridiction en avise sans délai son chef de cour, sans préjudice d'un signalement au parquet en cas d'une éventuelle qualification pénale.

L'obligation d'agir reposant alors sur le chef de cour doit avoir pour corollaire la mise à sa disposition de mesures adéquates et de moyens nouveaux.

S'agissant des moyens, la commission préconise la mise en place d'antennes interrégionales de l'inspection générale des services judiciaires qui pourraient être saisies par les chefs de cour afin de contribuer à leur information exhaustive sur la qualité de l'exercice de la Justice au sein des juridictions de leur ressort, et conduire toutes investigations propres à vérifier le bien fondé des mises en cause de tel ou tel magistrat. Par ailleurs, la dotation immédiate de chaque cour d'appel en secrétaires généraux devra offrir aux chefs de cour un moyen de dégager la disponibilité nécessaire à l'accomplissement de leurs missions en matière d'éthique et de déontologie.

S'agissant des mesures, outre l'avertissement (article 44) et la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, déjà existants, est préconisée l'institution d'une **"**veille déontologique**"**, à caractère consensuel et sans connotation disciplinaire.

Celle-ci prendra la forme d'entretiens réguliers avec le magistrat concerné, accompagnés d'une surveillance étroite de ses pratiques professionnelles, destinée à s'assurer de la cessation définitive des errements constatés. Une telle veille déontologique devra être assurée par le chef de cour, en liaison étroite avec le chef de juridiction.

Le traitement des réclamations émanant des particuliers et visant les magistrats a été considéré par la commission comme relevant de la responsabilité des chefs de cour, qui devront, à leur niveau, mettre en place un service des requêtes.

Le renforcement du rôle des chefs de cour a amené enfin à se poser la question de leur évaluation.

La commission a estimé que cette question n'entrait pas dans sa mission.

Elle suggère cependant, qu'à l'issue d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat, possibilité soit donnée au Conseil supérieur de la magistrature de s'entretenir avec le chef de cour concerné, de l'analyse qu'il fait de son action ou inaction dans la prévention des faits sanctionnés et la réponse qu'il leur a réservée.

Cet entretien pourrait être conduit par la formation chargée de l'éthique au sein du Conseil supérieur de la magistrature et consigné dans un compte-rendu, signé du chef de cour et versé à son dossier.

E - L'évaluation et le dossier du magistrat

E-1 L'évaluation

La grille d'évaluation périodique du magistrat devra intégrer une rubrique spécifique visant le respect des règles de déontologie.

Les sept obligations énoncées dans le serment devront être successivement déclinées, accompagnées des trois options suivantes : *"Satisfaisant - A parfaire - Insuffisant"*, la mention *"à parfaire"* signifiant que le magistrat doit faire l'objet d'une veille déontologique. La mention *"insuffisant"* impliquera, quant à elle, que le magistrat, au cours de la période visée par l'évaluation, a été l'objet d'une procédure d'avertissement ou de défèrement devant le Conseil supérieur de la magistrature.

***E-2 Le dossier* individuel**

La nécessité d'offrir aux organes de nomination une information exhaustive sur la compétence technique du magistrat, comme encore sur ses pratiques professionnelles, au regard de l'éthique et de la déontologie, impose l'instauration d'un dossier unique dont le contenu sera identique tant au niveau de la direction des services judiciaires qu'au niveau de la cour d'appel et de la juridiction d'affectation.

Le recours à la technique de numérisation sera de nature à atteindre cet objectif.

Devront y être versés, avis en étant donné à l'intéressé, les rapports internes, enquêtes pénales, correspondances, etc..., de nature à fournir un parfait éclairage sur le comportement et la manière de servir du magistrat. Afin de lever toute ambiguïté, il est proposé une révision de l'article 11 du code de procédure pénale permettant le versement contradictoire au dossier individuel du magistrat , de pièces se rapportant à une enquête ou une information judiciaire en cours.

La commission estime, par ailleurs, que dans un souci de transparence, un exemplaire des documents périodiques d'évaluation du magistrat établi par le chef de cour, doit être versé au dossier conservé dans sa juridiction d'affectation.

Les contestations relatives au versement d'une pièce à son dossier seront portées par le magistrat devant le Garde des Sceaux, sans préjudice des voies de recours administratives ordinaires. Une procédure de retrait pourrait, par ailleurs, être aménagée.

Toute pièce versée par la direction des services judiciaires au dossier du magistrat détenu à l'échelon central (par exemple, une pièce émanant d'une autre direction du Ministère) sera transmise en copie au chef de cour en vue de son adjonction aux dossiers détenus par la cour et la juridiction, avis en étant donné à l'intéressé.

Les procédures d'avertissement contenues dans la côte *" incidents "* ne devront plus être expurgées à l'issue d'un délai de trois ans. Devra être pareillement maintenu au dossier, l'ensemble des procédures disciplinaires visant le magistrat depuis son entrée dans la

carrière. La violation d'une des obligations que contracte le magistrat par son serment doit, en effet, être considérée, au regard des lois d'amnistie générales, comme constituant nécessairement un manquement à l'honneur.

Une telle règle dont la Commission ne méconnaît pas la rigueur mettrait, en outre, un terme à l'ambiguïté de la situation actuelle qui, en cas d'amnistie, impose le retrait de la décision disciplinaire tout en autorisant le maintien des pièces se rapportant aux faits ayant conduit à ladite décision.

F - Le traitement des cas pathologiques

Dans le cas où le comportement problématique évoquerait une dimension pathologique, la saisine du comité médical devra être aussitôt entreprise, suivant une procédure d'urgence à définir.

Compte tenu de la spécificité des missions judiciaires, le chef de cour ou son représentant doit être mis en mesure de transmettre au comité médical les informations qu'il estime utiles à l'appréciation devant être portée sur l'aptitude du magistrat à l'exercice de ses fonctions.

Cette information pourra prendre la forme d'un écrit ou d'une communication orale.

En cas de désaccord avec les conclusions du comité médical départemental, le chef de cour devra user du recours devant le comité médical supérieur .

Parallèlement à la saisine du comité médical, lorsque le comportement d'un magistrat parait justifier la suspension immédiate de ses fonctions, la commission propose que le chef de cour, soit à la demande du magistrat concerné, soit de sa propre initiative, saisisse le Garde des Sceaux en vue d'une dispense d'exercice des fonctions.

Cette position de dispense d'activité, susceptible d'être décidée d'office par le ministre, ne saurait intervenir qu'après avis du Conseil supérieur de la magistrature, conforme s'il s'agit d'un magistrat du siège.

Au vu de l'avis du comité médical, toute voie de recours étant épuisée, il est mis fin, par le Garde des Sceaux, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, à la dispense d'exercice.

Cette procédure peut être renouvelée plusieurs fois en tant que de besoin.

G - La mise en place d'outils de soutien psychologique

Des magistrats peuvent être confrontés à des situations ou dossiers difficiles en raison notamment de leurs conséquences humaines dramatiques ou psychologiques éprouvantes pouvant être génératrices de défaillances déontologiques.

Ces magistrats ne disposent pas actuellement du soutien psychologique que pourrait leur fournir un professionnel.

La commission propose de mettre à disposition des chefs de cour, le financement de vacations, notamment de psychologues.

Dans le cadre de cette mission, ces professionnels sont évidemment tenus au secret.

H - La création d'un dispositif de conseil au profit des magistrats confrontés à un problème d'éthique

La commission a débattu de l'intérêt qu'il y aurait à instaurer un comité d'éthique .

Elle a certes conclu à la nécessité de l'existence d'un organisme ayant cet objet, mais plutôt que de créer une structure nouvelle à la composition sans doute problématique et à la légitimité peut-être imparfaite, elle oriente actuellement sa réflexion, qui méritera approfondissement, vers l'instauration, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, d'une formation exclusivement chargée de donner des avis et recommandations sur l'application des normes déontologiques,des règles éthiques. Elle aurait par ailleurs mission d'actualiser le recueil annuel des principes déontologiques précédemment évoqué.

Cette formation pourrait être composée de trois membres issus du Conseil supérieur de la magistrature ou désignés par lui.

Pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature, cette fonction serait exclusive de toute participation à la formation disciplinaire et à celle chargée de proposer ou donner un avis sur les nominations.

Cette formation pourrait être saisie par tout magistrat ainsi que par le Garde des Sceaux.

CONCLUSIONS

Aux termes de sa réflexion, la Commission formule les propositions suivantes :

Proposition n° 1 : Modifier les termes et la portée du serment pour dégager 7 principes fondamentaux.

A - Le nouveau serment, solennellement prêté, devra être ainsi formulé et contenir l'énoncé des sept principes fondateurs de l'éthique et de la déontologie des magistrats : " *Je jure, au service de la loi, de remplir mes fonctions avec impartialité et diligence, en toute loyauté, intégrité et dignité, dans le respect du secret professionnel et du devoir de réserve " (modification de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature).*

B - La faute disciplinaire sera exclusivement constituée, dans un souci de clarification et de simplification, par la violation d'une ou plusieurs des sept obligations contenues dans le nouveau serment, l'article 43 du statut étant ainsi rédigé : " *Tout manquement du magistrat aux devoirs nés du serment qu'il a prêté constitue une faute disciplinaire. Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet ou un magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique " (modification de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature).*

Proposition n° 2 : Elaborer un recueil des principes déontologiques.

Sous réserve d'un enrichissement de sa réflexion, notamment par une consultation du corps, la commission s'oriente vers l'abandon de l'idée d'un "code" de déontologie au profit d'un recueil des principes déontologiques de parution annuelle. Ce recueil comprendrait les textes en vigueur relatifs à l'éthique et à la déontologie des

magistrats, les décisions du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil d'Etat en ce domaine, les avis anonymisés de la formation de ce premier Conseil chargée de l'éthique (cf proposition 9). Ceux-ci seraient présentés sous forme analytique et accompagnés des commentaires par référence aux septs principes énoncés dans le serment. Sa rédaction initiale serait confiée, dans l'immédiat, au Conseil supérieur de la magistrature, son actualisation annuelle étant confiée à la formation de ce Conseil chargée de l'éthique.

Proposition n° 3 : Aménager les modalités du recrutement en vue d'une meilleure appréciation des garanties éthiques des candidats à la magistrature.

A - Les informations recueillies sur le candidat devront être enrichies par la production du bulletin n°1 du casier judiciaire, complétée par une enquête de police approfondie qui devra obligatoirement comporter un entretien avec l'intéressé.

B - Une personnalité extérieure au monde judiciaire et reconnue pour ses compétences dans le domaine des ressources humaines devra être intégrée dans le jury du concours d'entrée, pour l'épreuve de " discussion avec le jury ".

C - Le stage en juridiction devra revêtir un caractère obligatoire et probatoire, quel que soit le mode de recrutement ; ce stage devra être étendu à l'ensemble des fonctions pour tous les candidats et son coefficient relevé *(modification de l'article 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature et de l'article 46 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature modifié par décret n° 95-1048 du 25 septembre 1995).*

Le choix des directeurs de centre de stage en juridiction devra être limité aux magistrats ayant au moins 5 années d'ancienneté dans la magistrature *(modification de l'article 41-1 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature modifié par décret n° 95-1048 du 25 septembre 1995)*.

D - L'examen de classement devra intégrer des questions sur l'éthique des fonctions de magistrat dans l'épreuve de conversation avec le jury, ce dernier comprenant un membre de la formation chargée de l'éthique au sein du Conseil supérieur de la magistrature *(modification de l'article 45 du décret n° 72-355 du 4 mai*

1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature modifié par décret n° 95-1048 du 25 septembre 1995).

Les candidats, non soumis à un examen de classement, devront subir, à la suite de leur stage probatoire, un entretien avec des membres de la commission d'avancement portant sur des questions liées à l'éthique et à la déontologie.

Proposition n° 4 : Développer une formation spéciale à l'éthique et à la déontologie

A - La formation initiale devra renforcer la place réservée à l'enseignement de l'éthique et de la déontologie par la création d'un module général consacré à l'éthique et à la déontologie complété par un enseignement plus spécifique décliné dans les directions d'études propres à chacune des fonctions *(Décision du directeur de l'Ecole nationale de la magistrature en application du règlement intérieur de l'ENM, qui prévoit en son article 22b que l'enseignement commun comporte "une réflexion consacrée aux principaux domaines de l'activité judiciaire, aux responsabilités et à l'éthique des magistrats", la définition des matières d'enseignement étant confiée par l'article 23 du même règlement intérieur au directeur de l'Ecole, après avis de la commission pédagogique et approbation par le conseil d'administration).*

B - La formation continue tant nationale que déconcentrée devra développer les enseignements spécifiques de l'éthique et de la déontologie, et aborder cette question dans les stages de changement de fonctions devenant obligatoires *(modification du titre V du règlement intérieur de l'Ecole nationale de la magistrature)*..

Proposition n° 5 : Donner toute leur portée aux régimes d'incompatibilités, de réserves et de mobilité

A - Le régime des incompatibilités actuellement applicable aux magistrats mariés devra être étendu aux situations de concubinage et de pacs *(modification de l'article R 721-1 du Code de l'organisation judiciaire et de l'article 341 du nouveau code de procédure civile).*

B - Les réserves émises par le jury de classement sur l'aptitude de l'auditeur de justice à exercer certaines fonctions devront lier la direction des services judiciaires dans la nomination dans le premier poste et devront être inscrites au dossier du magistrat *(modification de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature).*

C - La limitation à sept ans de la durée d'exercice dans une même juridiction actuellement prévue pour les chefs de cour et de juridiction, devra être étendue à l'ensemble des fonctions spécialisées (instruction, enfants, application des peines et instance) *(modification de l'article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature).*

D - La mise en disponibilité et le détachement ne devront pas excéder la même durée de 7 ans *(modification de l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature).*

E - Le Conseil supérieur de la magistrature se verra confier le pouvoir d'exercer un véritable contrôle sur la mise en position de disponibilité et de détachement, qui ne sera pas implicitement limité au respect des dispositions du troisième alinéa de l'article 12, de l'article 68 et de l'article 4 s'il s'agit d'un magistrat du siège *(modification du même article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature).*

Proposition n° 6 : Affirmer le rôle fondamental des chefs de cour et de juridiction

A - Le rôle fondamental des chefs de cour et de juridiction dans la prévention et le traitement des manquements doit être affirmé. Si la pratique professionnelle d'un magistrat en fait ressentir le besoin, une veille déontologique devra être mise en place par le chef de cour concerné, en liaison avec le chef de juridiction.

B - La dotation de chaque cour d'appel en secrétaires généraux devrait, par ailleurs, offrir aux chefs de cour un moyen de dégager la disponibilité nécessaire à l'accomplissement de leurs missions en matière d'éthique et de déontologie.

C - Des antennes interrégionales de l'inspection générale des services judiciaires devront être créées et devront pouvoir être saisies par le chef de cour afin de parfaire leur information sur la qualité du fonctionnement des juridictions de leur ressort et leur apporter leur concours dans l'exercice des attributions d'inspection qui leur sont dévolues par l'article R213-29 du Code de l'organisation judiciaire (*modification des décrets n°64-754 du 25 juillet 1964 et n°65-2 du 5 janvier 1965 qui régissent l'IGSJ et de l'article R 213-29 du Code de l'organisation judiciaire sur les pouvoirs des chefs de cour sur la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires dans les juridictions du ressort).*

D - A l'occasion d'une poursuite disciplinaire visant un magistrat, le chef de cour concerné pourra être invité à exposer à la formation en charge de l'éthique au sein du Conseil supérieur de la magistrature, l'action qui a été la sienne dans la prévention ou la réponse donnée au comportement sanctionné. Le compte-rendu de cet entretien, signé par le chef de cour, sera versé à son dossier.

Proposition n°7 : Assurer une meilleure prise en compte des cas pathologiques

A - Les modalités de prise en compte de l'avis des chefs de cour devant le comité médical devront faire l'objet d'une réforme permettant de sensibiliser ce comité sur les spécificités de l'activité judiciaire lorsqu'un magistrat est concerné. Devrait être créée une procédure dans laquelle le chef de cour, s'il en formulait la demande, devrait obligatoirement être entendu *(modification de l'article 34 du décret n° 86-442 du 14*

mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladies des fonctionnaires).

B - Une position de " dispense d'exercice des fonctions " devrait être créée afin de répondre aux situations pathologiques qui nécessitent, hors toute procédure disciplinaire, dans l'attente d'une décision du comité médical saisi parallèlement, une suspension immédiate, après avis du Conseil supérieur de la magistrature - conforme s'il s'agit d'un magistrat du siège -.

Proposition n° 8 : Améliorer les procédures administratives relatives à l'évaluation et à la situation des magistrats

A - L'évaluation des magistrats devra intégrer des critères liés à l'éthique et à la déontologie. Ces critères devront reprendre les termes du serment sous trois rangs d'évaluation : " satisfaisant ", " à parfaire ", " insuffisant ".

B - Le dossier individuel de chaque magistrat, conservé par la direction des services judiciaires, la cour d'appel et la juridiction d'affectation, devra posséder un contenu identique, constitué par l'ensemble des pièces à caractère individuel concernant le magistrat, y compris celles émanant d'une autre direction du ministère ; à cette fin, tout document versé dans l'un de ces trois dossiers, sera automatiquement transmis en copie dans les autres.

La numérisation des dossiers sera de nature à faciliter cette mesure.

C - Les avertissements contenus dans la côte " incidents " des dossiers devront y demeurer au-delà du délai de trois ans.

La violation de l'un ou plusieurs des 7 engagements du serment par un magistrat devra être considérée, au regard des lois d'amnistie générale, comme constituant nécessairement un manquement à l'honneur *(modification de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature)*.

D - Tout versement de pièces devra être effectué contradictoirement avec le magistrat concerné. Une procédure de retrait pourrait être envisagée.

Propositions n°9 : Mettre en place un dispositif de conseil et de soutien

A - *Créer une formation chargée de l'éthique au sein du Conseil supérieur de la magistrature*.
Une formation de trois membres issus du Conseil supérieur de la magistrature ou désignés par lui, pourrait être créée, sous réserve de l'approfondissement prévu de la question. Elle pourrait être saisie par tout magistrat ainsi que par le Garde des Sceaux pour donner un avis public mais anonyme sur les situations qui lui sont soumises. Ses membres ne pourraient pas siéger dans les formations disciplinaire et de nomination des magistrats au sein du dit Conseil *(modification de l'article 65 alinéas 3 et suivants de la Constitution).*

B - Le financement de vacations spéciales devra être mis en place au sein de chaque cour d'appel pour apporter, à leur demande, un soutien, notamment psychologique, aux magistrats confrontés professionnellement à des situations difficiles.

Proposition n° 10 : Mieux protéger les magistrats contre les critiques injustifiées.

A - Les textes relatifs à la récusation des juges devront être modifiés afin d'en rendre la procédure plus exigeante (*modification des articles 341 et suivants du nouveau code de procédure civile, 662 et suivants du code de procédure pénale*).

B - L'utilisation des dispositions de l'article 11 du statut de la magistrature pourrait être développée en cas de critique injustifiée d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ou d'une décision de justice.

Personnalitées entendues

(par ordre alphabétique)

- M. Gilbert AZIBERT, Directeur de l'Ecole Nationale de la Magistrature
- M. Alain BACQUET, Membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. Dominique BARELLA, Président de l'Union Syndicale des Magistrats
- Mme Christiane BERKANI, Membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. Jean-Pierre BERTHET, Président de l'association des journalistes de la presse judiciaire
- M. Jean-François BURGELIN, Procureur général près la Cour de cassation
- M. Guy CANIVET, Premier Président de la Cour de cassation
- Me Bernard CHAMBELLE, Président de la Conférence des Bâtonniers
- M. Michel CHARASSE, Sénateur, ancien ministre
- M. Claude CHOQUET, Président de l'association des juges d'instruction
- M. Pascal CLEMENT, Président de la Commission de lois de l'Assemblée Nationale
- M. Christian COSTE, Sous-directeur de la magistrature
- M. Jean-Marie COULON, Premier Président honoraire de la Cour d'Appel de Paris
- M. Patrice DAVOST, Directeur des services judiciaires
- Mme Marie-Anne FRISON-ROCHE, Professeur des Universités
- M. Antoine GARAPON, Secrétaire général de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice
- M. Hervé GRANGE, Président de la Conférence des premiers présidents
- M. Hubert HAENEL, Sénateur
- M. Paul HUBER, Auditeur de justice
- M. Philippe INGALL-MONTAGNIER, Procureur général près la Cour d'Appel de Rouen
- M. Paul-Albert IWEINS, Bâtonnier de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris
- Mme Georgina R. JACKSON, juge à la Cour d'Appel de la Saskatchewan (Canada)
- Melle Amélie LEFEBVRE, Auditeur de justice
- M. Jean-Claude MARIN, Directeur des Affaires criminelles et des grâces
- M. Philippe MURY, Membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. Jean-Louis NADAL, Procureur général près la cour d'appel de Paris
- M. Jacques OLLE-LAPRUNE, Membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. Patrick OUART, Secrétaire général d'un groupe industriel
- Mme Marie-Françoise LEBLON-BLANCHARD, Membre du bureau de l'association nationale des juges d'instance
- M. Christian RAYSSEGUIER, Inspecteur général des services judiciaires

- M. André RIDE, Président de la Conférence des procureurs généraux
- Mme Naïma RUDLOFF, Président du syndicat FO des magistrats
- M. Denis SALAS, Maître de conférence à l'Ecole Nationale de la Magistrature
- Mme Evelyne SIRE-MARIN, Président du Syndicat de la magistrature
- M. Jean-Paul SUDRE, Membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. Christian VIGOUROUX, Conseiller d'Etat
- M. Raphaël WEISMANN, Membre du Conseil supérieur de la magistrature

Composition de la commission d'éthique de la Magistrature

Président : M. Jean CABANNES, Premier avocat général honoraire à la Cour de Cassation

Membres

- Me Henri ADER, Avocat, ancien bâtonnier de Paris

- Mme Chantal BUSSIERE, Président du tribunal de grande instance de Valence

- Mme Monique CANTO-SPERBER, Directeur de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre du comité consultatif national d'éthique

- M. Bruno FRAPPAT, Editorialiste

- Mme Natalie FRICERO, Professeur de Droit, membre du conseil d'administration de l'Ecole Nationale de la Magistrature

- M. Alain LACABARATS, Président de chambre à la cour d'appel de Paris - Vice-président du Conseil consultatif des juges européens

- M. Bertrand LOUVEL, Premier président de la cour d'appel de Limoges

- M. Hervé STEPHAN, Conseiller à la cour d'appel de Versailles, ancien juge d'instruction

- Mme Martine VALDES-BOULOUQUE, Avocat général près la cour d'appel de Versailles, ancien Inspecteur des services judiciaires, vice- président de la Commission consultative des droits de l'homme

- M. Jean-Philippe VICENTINI, Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Péronne
- M. Jean-Olivier VIOUT, Procureur général près la cour d'appel de Grenoble

Rapporteurs généraux

- M. Jean QUINTARD, chargé de mission au parquet général de la Cour de cassation
- Mme Marion PRIMEVERT, secrétaire général adjoint de la première présidence de la Cour d'appel de Paris

Et avec la collaboration de M. Harold EPINEUSE, chargé de mission à l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice, ATER à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)