

# Conseil supérieur de la **MAGISTRATURE**

Rapport d'activité 2016





CONSEIL  
SUPÉRIEUR  
DE LA  
MAGISTRATURE



RAPPORT  
D'ACTIVITÉ 2016



# SOMMAIRE

<b>L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS</b> .....	7
<b>LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER</b> .....	9
<b>COMPOSITION DU CONSEIL</b> .....	13
<b>REGARDS SUR L'ANNÉE ÉCOULÉE</b> .....	17
La réforme du statut et de la loi organique .....	17
La réforme dite « Justice du XXI <sup>e</sup> siècle » .....	18
<b>UNE ANNÉE DE QUESTIONNEMENTS</b> .....	20
L'indépendance en question .....	20
Le malaise de l'institution .....	24
<b>LA NOMINATION DES MAGISTRATS</b> .....	29
<b>L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ET LA NOMINATION DES MAGISTRATS :</b> <b>MISE EN PERSPECTIVE STATISTIQUE</b> .....	30
L'évolution du corps des magistrats, le changement dans la continuité .....	30
L'évolution de l'activité de nomination du CSM sur proposition du garde des Sceaux : le poids de la politique de l'offre .....	35
<b>RÉFLEXIONS SUR LA MOBILITÉ DU CORPS JUDICIAIRE</b> .....	38
Le constat .....	39
Les questions .....	46
<b>LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL</b> .....	49

CRITÈRES RETENUS POUR L'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES LORS DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME LECTURES .....	50
La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation .....	51
La nomination des premiers présidents de cour d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance .....	53
LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCEAUX .....	58
L'activité globale du Conseil en 2016.....	58
Les principes et critères guidant le Conseil dans l'appréciation des propositions .....	59
Les avis non-conformes et défavorables rendus en 2016.....	63
Les recommandations et signalements .....	66
Les saisines spécifiques.....	68
<b>LES MISSIONS D'INFORMATION.....</b>	<b>77</b>
<b>LES PLAINTES DES JUSTICIABLES .....</b>	<b>81</b>
LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES .....	83
L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS EN 2016 .....	84
Une activité en légère progression .....	84
Des décisions de recevabilité en faible proportion .....	84
Une activité des commissions qui ne se réduit pas aux décisions de recevabilité .....	86
LES PLAINTES DÉPOSÉES EN 2016.....	87
Les délais de traitement des plaintes : des progrès notables depuis 2015.....	87
Le contenu des plaintes : des évolutions à expliquer ?.....	87
DES QUESTIONS JURIDIQUES DÉLICATES ET PARFOIS TOUJOURS EN SUSPENS	88
Les points acquis .....	88
Les points toujours en débat.....	88

<b>LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS .....</b>	<b>91</b>
LES MANQUEMENTS SANCTIONNÉS EN 2016.....	92
QUESTIONS DE DROITS ET DE PROCÉDURE.....	94
Les nouvelles dispositions issues de la loi organique du 8 août 2016 .....	94
La jurisprudence du Conseil.....	98
<b>LA DÉONTOLOGIE.....</b>	<b>101</b>
LA RÉVISION DU RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS .....	104
<b>LE BUDGET ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>107</b>
<b>UN CONSEIL OUVERT SUR LE MONDE .....</b>	<b>111</b>
LES ACTIONS NATIONALES.....	115
La communication du Conseil .....	115
Les grands entretiens du Conseil .....	118
Les actions de formation.....	118
<b>ANNEXES .....</b>	<b>119</b>
LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE .....	121



# L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS

Le présent rapport d'activité dresse le bilan d'une année particulièrement riche pour le Conseil supérieur de la magistrature, comme pour l'institution judiciaire tout entière.

Sur le terrain des nominations, les constats opérés en 2015 concernant l'ampleur des mouvements animant le corps judiciaire restent, plus que jamais, d'actualité. En l'espace d'une année, les formations du Conseil se sont prononcées sur 2243 propositions de nominations ; 859 observations de magistrats aspirant à changer de poste ont été examinées ; 73 propositions relevant du pouvoir propre du Conseil ont été émises, nécessitant l'instruction de quelques 979 candidatures. Cette évolution ne laisse pas d'interroger les membres du Conseil, qui livrent ici les premiers fruits de leurs analyses, avant une étude à venir plus approfondie.

Si l'année 2016 s'est ainsi inscrite dans une certaine continuité d'action sur le terrain des missions traditionnelles du Conseil, elle fut aussi une année de questionnements : questionnements autour des réformes, conduites ou avortées, intéressant l'institution judiciaire ; questionnements – parfois liés aux précédents – sur la place de la justice et le rôle qui lui est reconnu au sein de l'État, dans un contexte parfois tendu ; questionnements des magistrats eux-mêmes, confrontés à des difficultés croissantes dans l'exercice quotidien de leur office... autant de sujets qui ont nourri la réflexion du Conseil et dont le présent rapport se fait l'écho.

Entre continuité et questionnements, 2016 fut aussi une année d'innovations. L'entrée en fonctions des membres du Service d'aide et de veille déontologique a permis à plusieurs dizaines de magistrats d'évoquer, de manière simple et en toute confidentialité, les questions d'ordre déontologique qu'il pouvaient se poser dans leur activité quotidienne. Ce dispositif sans précédent a reçu un accueil très positif au sein de notre institution.

Les membres du Conseil ont concomitamment engagé le travail de révision du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, ces dernières années ayant mis en lumière la nécessité de procéder à son actualisation. La publication d'une version révisée est envisagée avant la fin de la mandature.

La volonté d'ouverture du Conseil s'est quant à elle illustrée par l'organisation de rencontres en dehors du cadre institutionnel traditionnel. Un nouveau cycle de « grands entretiens » avec des personnalités reconnues pour leur engagement ou leur réflexion sur les thématiques intéressant l'institution judiciaire a ainsi été inauguré en 2016.

Le Conseil supérieur de la magistrature a, enfin, mis en ligne ses nouveaux sites Internet et Intranet le 1<sup>er</sup> décembre. Fruits de sa volonté de mieux communiquer sur ses activités, ces sites offrent des informations enrichies sur les travaux des formations ainsi qu'une meilleure ergonomie, des possibilités techniques nouvelles, un lien permanent avec notre compte Twitter, ainsi qu'une esthétique repensée.

Puissent ces actions, comme le présent rapport, contribuer à mieux faire connaître les travaux du Conseil et les préoccupations de l'institution judiciaire.

# L'ANNÉE 2016 : CHIFFRES ET DATES CLEFS

## NOMINATIONS

2 243

avis rendus  
sur proposition  
du garde des Sceaux

73

propositions  
de nominations

219

auditions

859

observations  
examinées

12

recommandations

7

signalements

## PLAINTES DES JUSTICIABLES

250

requêtes enregistrées

252

décisions rendues  
par les commissions  
d'admission des  
requêtes

177

requêtes déclarées  
irrecevables

68

requêtes déclarées  
manifestement  
infondées

7

plaintes déclarées  
recevables

## MISSIONS D'INFORMATION

11

cours d'appel visités

41

tribunaux de grande  
instance

71

entretiens individuels

## COOPÉRATION INTERNATIONALE

14

réunions du Réseau  
européen des conseils  
de justice

5

réceptions de  
délégations étrangères

1

colloque international



## LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER

9

- |              |   |   |
|--------------|---|---|
| 3 février    | Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Rennes, Agen, Arras, Basse-Terre, Castres, Coutances, Cusset, Digne, Le-Puy-en-Velay, Limoges, Lisieux, Lons-Le-Saunier, Saintes et Villefranche-sur-Saône  | Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 26 février 2016  |
| 9-11 février | Mission d'information auprès des cours d'appel de Poitiers et Versailles  | 1 <sup>er</sup> juin Lancement du service d'aide et de veille déontologique du Conseil  |
| 2 mars       | Proposition de nominations de sept conseillers à la Cour de cassation<br><br>Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Rennes<br><br>Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 29 janvier 2016 | Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 11 mai 2016  |
| 8 mars       | Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 29 janvier 2016  | 1-3 juin Assemblée générale du Réseau Européen des Conseils de justice à Varsovie   |
| 10 mars      | Rencontre avec les nouveaux chefs de cour d'appel   | 9 juin Proposition de nomination au poste de président du tribunal de première instance de Saint-Pierre et Miquelon<br><br>Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 11 mai 2016 |
| 15-17 mars   | Missions d'information auprès des cours d'appel de Basse-Terre, Cayenne et Fort-de-France   | 14 juin Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 4 mai 2016   |
| 7-8 avril    | Conférence du Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) à la Cour de cassation  | 15 juin Rencontre avec M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice<br><br>Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Cahors et Dax  |
| 15 avril     | Rencontre avec les auditeurs de justice de la promotion 2014  | 30 juin Conférence de presse sur le rapport annuel d'activité 2015  |
| 3 mai        | Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 26 février 2016  | 6 juillet Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Cayenne, Dijon, Nancy, Saint-Brieuc, Bastia, Chartres, Lorient, Mâcon, Soissons   |
| 10 mai       | Réunion générale du Conseil   | 12 juillet Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 17 juin 2016  |
| 18 mai       | Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance d'Auxerre et de Bourges  |   |

13 juillet	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 17 juin 2016	13 octobre	Communiqué, à la suite de la publication du livre <i>Un président ne devrait pas dire ça</i>
20 juillet	Proposition de nominations aux postes de premiers présidents des cours d'appel d'Angers, Caen, Dijon et Poitiers  Proposition de nomination de six conseillers référendaires à la Cour de cassation  Proposition de nomination à un poste d'auditeur du premier grade à la Cour de cassation	18 octobre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 28 septembre 2016
21 juillet	Communiqué sur la situation en Turquie	19 octobre	Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Briey et de Roanne  Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 23 septembre 2016
13-15 septembre	Mission d'information auprès de la cour d'appel de Douai	21 octobre	Rencontre avec les nouveaux auditeurs de justice de la promotion 2016
19 septembre	Rencontre avec M. Patrick Poirret, Inspecteur général des services judiciaires	8 novembre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 18 octobre 2016 concernant l'outre-mer et les mouvements étoilés  Rencontre avec Monsieur Manjani, ministre de la justice d'Albanie
20 septembre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 6 septembre 2016  Rencontre avec les nouveaux chefs de juridictions	10 novembre	Proposition de nominations aux postes de premiers présidents des cours d'appel de Nancy et de Riom  Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Béthune, Marseille, Metz et Strasbourg
25-26 septembre	Réunion plénière du Réseau européen des conseils de justice (Rome)		
28 septembre	Réunion générale du Conseil		
29 septembre	Proposition de nominations aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Cambrai et de Narbonne  Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 6 septembre 2016		Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 18 octobre 2016 concernant l'outre-mer et les mouvements étoilés
4-6 octobre	Mission d'information auprès des cours d'appel d'Agen, Bastia et Rouen	14 novembre	Rencontre avec la Conférence des procureurs généraux
		15 novembre	Rencontre avec M. Robert Badinter (inauguration du cycle des <i>Entretiens du Conseil</i> )
11 octobre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 23 septembre 2016	16 novembre	Proposition de nominations de dix conseillers à la Cour de cassation
		22-24 novembre	Mission d'information auprès des cours d'appel de Lyon et Metz

- |  |  |
|--|--|
| <p>29 novembre Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur la circulaire de transparence du 18 octobre 2016</p> <p>30 novembre Mise en ligne des nouveaux sites internet et intranet du Conseil</p> <p>Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 18 octobre 2016</p> <p>1<sup>er</sup> décembre Proposition de nomination d'un président de chambre à la Cour de cassation</p> <p>6 décembre Rencontre avec la Conférence des premiers présidents</p> <p>7 décembre Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance de Montbéliard</p> | <p>Proposition de nomination de quatre conseillers référendaires à la Cour de cassation</p> <p>Proposition de nomination d'un auditeur du premier grade à la Cour de cassation</p> <p>Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 21 novembre 2016</p> <p>13 décembre Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet sur les circulaires de transparences des 21 novembre et 2 décembre 2016</p> <p>15 décembre Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège la circulaire de transparence du 2 décembre 2016</p> |
|--|--|





# COMPOSITION DU CONSEIL

L'unité du Conseil, qui symbolise celle du corps judiciaire, n'exclut pas une diversité de ses instances délibérantes. L'article 65 de la Constitution distingue trois formations, auxquelles s'ajoutent des instances informelles favorisant une réflexion sur la conduite des missions.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège exerce son 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 de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur proposition du garde des Sceaux, selon une procédure d'avis conforme, liant le garde des Sceaux. Cette formation statue en outre comme conseil de discipline. Elle comprend alors le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Cette dernière donne son avis sur les propositions de nominations du garde des Sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Il s'agit d'avis simples, le ministre de la justice pouvant juridiquement « passer outre ». Depuis plusieurs années, les gardes des Sceaux successifs ont toutefois pris l'engagement de ne plus passer outre aux avis du Conseil pour la nomination des magistrats du parquet. Cette formation formule en outre des avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. 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 saisit le garde des Sceaux.

En 2016, le Conseil n'a pas eu à connaître de demandes relevant de cette formation. Il a en revanche tenu, de façon régulière, des réunions générales associant l'ensemble de ses membres, le secrétaire général et ses adjoints, sous la présidence des présidents des formations. Ces rencontres 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 ont, comme l'an passé, trouvé leur prolongement dans différents groupes de travail portant notamment sur la déontologie des magistrats.

L'année 2016 a enfin été marquée par un changement dans la composition du Conseil, Madame Jacqueline de Guillenchmidt étant remplacée par Madame Dominique Pouyaud à compter du 5 mars 2016.

## LES PRÉSIDENTS

**Bertrand Louvel**, premier président de la Cour de cassation, Président de la formation plénière, Président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège

**Jean-Claude Marin**, 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

### PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, MEMBRES COMMUNS AUX TROIS FORMATIONS

**Jean Danet**, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes, désigné par le Président de la République

**Soraya Amrani Mekki**, professeure agrégée des facultés de droit à l'université de Paris-Ouest – Nanterre – La Défense, désignée par le Président de la République

**Dominique Pouyaud**, professeure de droit public à l'Université Paris V – René Descartes, désignée par le président du Sénat (à compter de mars 2016)

**Georges-Éric Touchard**, conseiller spécial honoraire du président du Sénat, désigné par le président du Sénat

**Évelyne Serverin**, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique, désignée par le président de l'Assemblée nationale

**Guillaume Tusseau**, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris, désigné par le président de l'Assemblée nationale

**Paule Aboudaram**, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier, désignée par le président du Conseil national des barreaux

**Yves Robineau**, président de section, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État.

**Jacqueline de Guillenchmidt**, conseiller d'État honoraire, ancien membre du Conseil constitutionnel, désignée par le président du Sénat (jusqu'en mars 2016)

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

**Alain Lacabarats**, président de chambre, maintenu en activité à la Cour de cassation pour exercer les fonctions de conseiller à ladite cour, président suppléant de la formation

**Chantal Bussière**, première présidente de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

**Éric Maréchal**, président du tribunal de grande instance de Montpellier

**Christophe Regnard**, conseiller à la cour d'appel de Paris

**Alain Vogelweith**, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

**Virginie Valton**, substitut du procureur général près la cour d'appel de Douai

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

**Didier Boccon-Gibod**, premier avocat général à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

**Jean-Marie Huet**, procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

**Vincent Lesclous**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Versailles

**Raphaël Grandfils**, premier vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

**François Thevenot**, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Poitiers

**Richard Samas-Santafé**, vice-président au tribunal de grande instance de Paris

## MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION PLÉNIÈRE

**Chantal Bussière**, première présidente de la cour d'appel d'Aix-en-Provence pendant la première moitié de son mandat

**Jean-Marie Huet**, procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, pendant la seconde moitié de son mandat

**Éric Maréchal**, président du tribunal de grande instance de Montpellier, pendant la seconde moitié de son mandat

**Vincent Lesclous**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Versailles, pendant la première moitié de son

mandat

**Christophe Regnard**, conseiller à la cour d'appel de Paris

**Alain Vogelweith**, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

**Raphaël Grandfils**, premier vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris

**François Thevenot**, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Poitiers

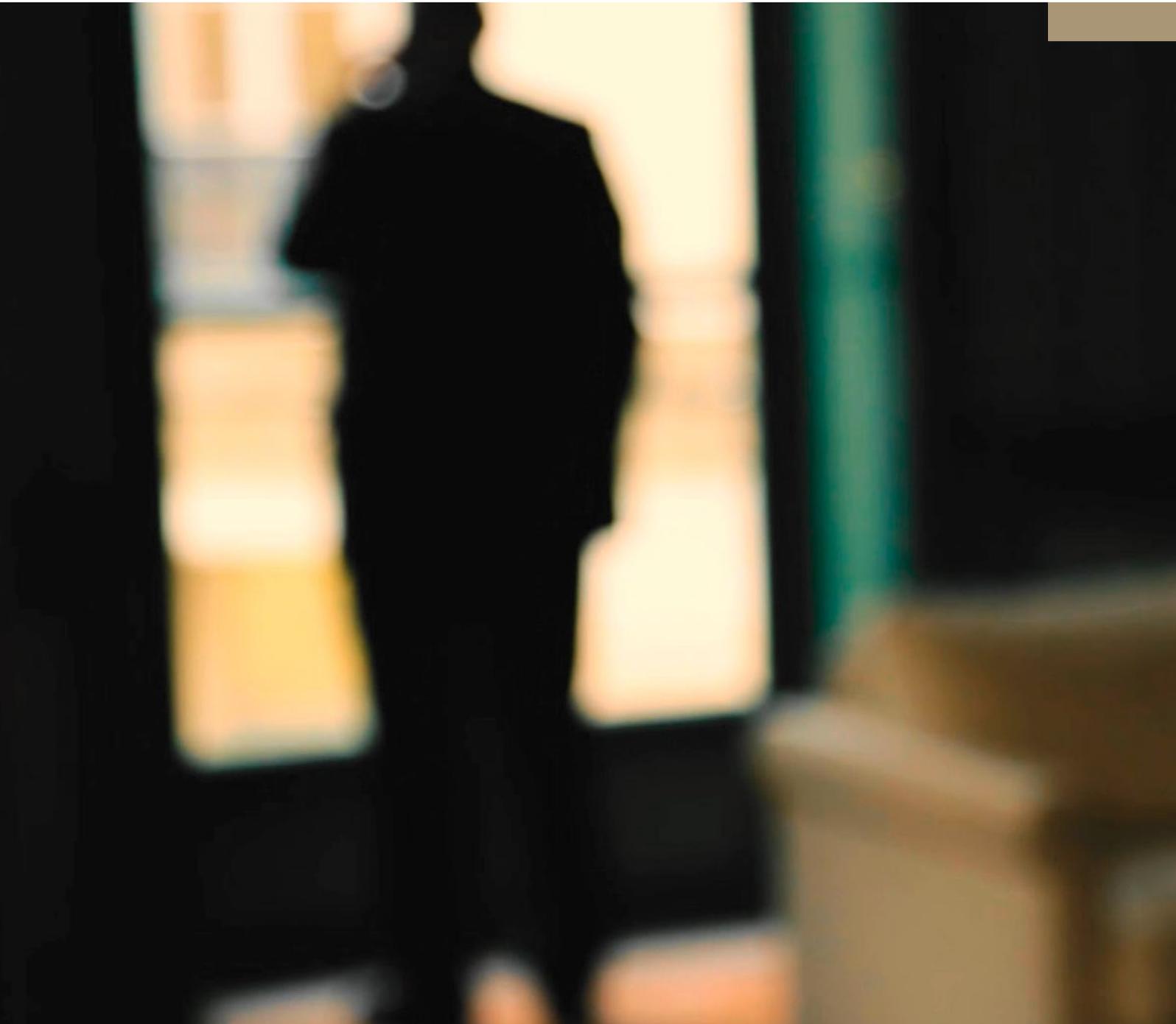
## LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

**Daniel Barlow**, secrétaire général

**Lisa Gamgani**, secrétaire général adjoint

**Arnaud Borzeix**, secrétaire général adjoint





# REGARDS SUR L'ANNÉE ÉCOULÉE

## UNE ANNÉE DE RÉFORMES POUR LA JUSTICE

2016 fut marquée par un mouvement de réformes intéressant directement l'institution judiciaire. Deux textes de lois doivent ici être évoqués, en raison de leurs incidences sur le statut des magistrats, les conditions de leur nomination, leurs droits et obligations, l'organisation et le fonctionnement des juridictions : la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

### **La réforme du statut et de la loi organique**

Sans entrer dans le détail des dispositions de ce texte, il convient de rappeler celles ayant un lien direct avec les attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

#### *La création de nouveaux emplois dans la magistrature*

#### **De nouveaux emplois hors-hiérarchie**

L'une des difficultés marquant aujourd'hui le déroulement de la carrière des magistrats étant l'accès à la hors hiérarchie, la loi crée de nouveaux emplois de premiers présidents de chambre des cours d'appel et premiers avocats généraux près ces cours d'appel.

Des postes de président, procureur de la République, premier vice-président et procureur de la République adjoint peuvent en outre être placés hors hiérarchie par décret en Conseil d'État en fonction des critères fixés par la loi.

#### **Les modalités de recrutement des magistrats**

La loi modifie les autres dispositions de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relatives aux modalités de recrutement des magistrats afin de permettre à des magistrats « réservistes » d'exercer, sous certaines conditions, des attributions juridictionnelles. Elle élargit les modalités d'accès aux fonctions de magistrats exerçant à titre temporaire, auxquelles pourront notamment être nommés les anciens juges de proximité dont le statut est supprimé.

Pour l'ensemble de ces dispositions, il est souhaitable que le Conseil supérieur de la magistrature soit, avec les juridictions, associé au dialogue que le ministère de la Justice devrait instaurer quant aux conditions de nomination à ces nouveaux emplois.

#### **Les droits et obligations de magistrats**

#### **L'obligation pour les chefs de cours d'appel de définir les objectifs de leur action et d'établir périodiquement un bilan d'activité**

La loi organique crée l'obligation pour les premiers présidents des cours d'appel de définir les

objectifs de leur action dans les six mois suivant leur prise de fonction et d'élaborer, tous les deux ans, un bilan de leurs activités, de l'animation et de la gestion de la cour et des juridictions de son ressort ainsi que de l'administration des services judiciaires dans ce même ressort. Des dispositions analogues sont prévues pour les procureurs généraux près les cours d'appel.

Ces éléments, qui seront versés au dossier des magistrats concernés, présenteront un intérêt certain pour le Conseil supérieur de la magistrature dans son activité de nomination, les dossiers des chefs de cours ne comportant jusqu'alors pas d'évaluation au titre de leurs fonctions de premier président ou de procureur général.

#### La prévention des conflits d'intérêts

Les magistrats doivent prévenir ou faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts, dont la définition est précisée par la loi ; ils doivent en outre, dans les deux mois suivant leur installation, remettre à leur autorité hiérarchique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts. Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont, de leur côté, tenus d'établir une déclaration d'intérêts, à laquelle s'ajoute une déclaration de patrimoine.

Un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire est institué.

L'article 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, dans sa version issue de la loi organique du 22 juillet 2010, ayant prévu que le Conseil supérieur de la magistrature élabore et rend public un recueil des obligations déon-

tologiques des magistrats et la nature de telles obligations impliquant une mise à jour régulière par le Conseil d'un tel recueil, il lui appartiendra, dès la publication des décrets d'application de la loi, d'entreprendre une réflexion sur l'application de ces nouvelles dispositions légales, qui portent sur des questions essentielles pour la déontologie des magistrats.

#### La procédure disciplinaire

La loi comporte diverses dispositions relatives aux procédures disciplinaires, parmi lesquelles :

- celles permettant au magistrat ayant fait l'objet de poursuites disciplinaires conclues par une décision de non-lieu à sanction de demander le retrait de son dossier des pièces relatives à ces poursuites ;
- celles relatives à la prescription des faits susceptibles de donner lieu à un avertissement (deux ans) par le chef de cour ou chef de service, ou à une poursuite disciplinaire (trois ans) devant le Conseil supérieur de la magistrature ;
- celles prévoyant que le Conseil doit se prononcer dans un délai de douze mois (ramené à huit mois si le magistrat poursuivi a fait l'objet d'une mesure d'interdiction temporaire d'exercice) à compter du jour où il a été saisi, sauf prorogation dans les limites fixées par la loi.

---

#### La réforme dite « Justice du XXI<sup>e</sup> siècle »

Cette loi comporte de très nombreuses dispositions sans rapport direct avec les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, mais qui ne seront pas sans effets sur le fonctionnement et l'activité des juridictions.

Elles sont regroupées sous différents titres tendant notamment à :

- rapprocher la justice du citoyen ;
- favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges ;
- améliorer l'organisation et le fonctionnement du service public de la justice ;
- recentrer les juridictions sur leurs missions essentielles ;
- fixer les règles relatives à l'action de groupe ;
- rénover et adapter la justice commerciale aux enjeux de la vie économique et de l'emploi.

Seule la pratique permettra d'apprécier la portée et les conséquences de ces nouvelles dispositions sur le fonctionnement des cours et tribunaux, mais les visites faites par le Conseil ont d'ores et déjà permis de percevoir l'inquiétude des chefs de juridictions quant aux conditions dans lesquelles elles pourront être mise en œuvre.

La création d'une nouvelle juridiction sociale rattachée au tribunal de grande instance, même si elle exclut le contentieux actuellement traité par les conseils de prud'hommes, implique notamment des ressources humaines et matérielles qui font aujourd'hui défaut.

Si le droit d'accès à la justice et l'efficacité de l'institution judiciaire impliquent une simplification de son organisation et des compétences juridictionnelles, l'obtention d'une décision dans un délai raisonnable, qui est une composante essentielle du procès équitable, ne peut être qu'un objectif illusoire sans un renforcement conséquent des moyens de la justice.

Ces brèves observations montrent bien la nécessité d'une meilleure association de l'autorité judiciaire à l'élaboration des textes qui la concernent directement et rejaillissent sur le traitement des contentieux.

## UNE ANNÉE DE QUESTIONNEMENTS

### L'indépendance en question

#### L'échec de la réforme constitutionnelle

Le Président de la République ayant constaté que n'était pas acquise la majorité qualifiée indispensable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, la procédure de révision n'a pas été conduite à son terme.

Le Conseil regrette l'abandon d'une réforme dont les modalités confirmaient pourtant une pratique déjà en vigueur et faisaient l'objet d'un large consensus.

Le texte adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale prévoyait de reconnaître à la formation du Conseil compétente pour les magistrats du parquet le pouvoir de statuer sur les propositions de nominations par un avis conforme, et non plus par un avis simple. Or, le respect systématique des avis du Conseil par les gardes des Sceaux qui se sont succédé ces dernières années a déjà, dans les faits, conféré à ces avis le caractère d'avis conformes.

Une autre disposition portait sur la dévolution d'un pouvoir de plein exercice en matière disciplinaire à la formation compétente pour les magistrats du parquet, à l'instar du régime applicable aux magistrats du siège. La différence de traitement actuellement en vigueur doit être regardée comme une survivance de l'ancienne commission de discipline prévue par l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958.

Alors que la loi du 25 juillet 2013 instaure une réelle forme d'indépendance du ministère public

(par la prohibition des instructions individuelles et l'affirmation d'un devoir d'impartialité), de même que la loi organique n° 2016-1090 du 8 juillet 2016 (qui supprime la nomination des procureurs généraux en Conseil des ministres), on ne voit pas ce qui justifie le maintien d'une procédure renvoyant l'image d'une étroite subordination à l'exécutif. Image en réalité d'autant plus déformée que les avis du Conseil en matière disciplinaire comme en matière de nominations sont systématiquement respectés.

La réforme constitutionnelle aurait, à cet égard, parachevé, dans l'intérêt des justiciables, l'évolution du statut du ministère public, garant des libertés individuelles et composante de l'Autorité judiciaire, comme le rappelle avec constance le Conseil constitutionnel.

#### Les réflexions sur la place du Conseil au sein des institutions

##### La nomination du directeur de l'ENM et plus largement le rôle du CSM sur les détachements

La consultation du Conseil supérieur de la magistrature sur les propositions de détachement ne porte, à ce jour, que sur la régularité formelle du mouvement envisagé. En d'autres termes, le rôle du Conseil se borne à la vérification de ce que le candidat proposé a accompli quatre années de service effectif dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature (article 12 de l'ordonnance statutaire). Sans s'enfermer dans ce strict carcan, le Conseil se réserve le droit, ainsi qu'il l'a déjà exprimé (rapport 2015, p. 57), de se prononcer sur le contenu du poste proposé en

détachement au cas où apparaîtrait un obstacle de nature déontologique, caractérisant par exemple un conflit d'intérêts. Il reste que l'aspect formel du contrôle est tel que nombre de propositions de détachements portent sur un poste que le candidat proposé a déjà rejoint avant même que le Conseil ne se prononce, ce qui ne peut être regardé comme acceptable<sup>1</sup>.

La question se pose donc de savoir s'il est possible d'aller plus loin. D'une part, une évolution de la législation serait souhaitable pour permettre au Conseil de se prononcer sur l'adéquation du profil du candidat avec le poste concerné. D'autre part, alors même que les fonctions proposées en détachement pourraient présenter un certain attrait pour nombre de magistrats, il n'existe pas, à ce stade, de procédure de transparence, ce qui interdit toute observation de la part des candidats non-retenus. Il est vrai que le choix des candidats ne relève pas que du ministère de la Justice mais aussi de l'administration ou de l'organisme accueillant, tandis que les magistrats peuvent se trouver en concurrence avec des candidats n'appartenant pas au corps judiciaire, ne relevant donc à aucun titre de la compétence du Conseil. Le Conseil regarderait toutefois comme un progrès l'application aux détachements de la procédure de transparence en usage pour les propositions de nomination, limitée naturellement aux seuls magistrats.

Une telle évolution apparaît souhaitable pour certains « postes-clefs ».

Alors que la question de l'indépendance des magistrats est au cœur du débat public, est-il encore concevable que le ministre de la justice choisisse seul le directeur de l'École nationale

de la magistrature et ses adjoints, chargés de la formation initiale et continue ?

Est-il cohérent que le garde des Sceaux désigne sans transparence celui qui, avec ses équipes, dirigera toutes les missions d'inspection des juridictions de l'ordre judiciaire et formera des préconisations sur leur organisation et leur gestion ?

Le processus de nomination à ces fonctions, sans transparence, sans possibilité pour les autres candidats de former des observations devant le Conseil, celui-ci n'ayant qu'un contrôle purement formel à opérer, sans pouvoir apprécier en opportunité si le choix s'est porté sur le meilleur candidat, est-il en adéquation avec les standards internationaux d'une justice indépendante ?

La légitimité des personnes nommées à ces fonctions ne serait-elle pas renforcée par de meilleures garanties entourant leur nomination, par l'introduction d'une procédure de transparence avec avis conforme du Conseil, voire d'un pouvoir de proposition du Conseil sur ces postes ? La question ne se pose-t-elle pas dans les mêmes termes pour les nominations sur les postes de direction des écoles (ENM, ENG, ENAP, ENPJJ), ceux d'inspecteurs généraux de la justice, ou encore pour la désignation des magistrats français siégeant dans les juridictions internationales ?

Certes, le Conseil a désormais pour pratique d'entendre les personnes proposées à ces postes. Tel fut le cas, en 2015, pour la nomination de l'inspecteur général des services judiciaires et, en 2016, pour celle du directeur de l'École nationale des greffes, qui donnèrent lieu à des auditions

1. Cf. p. 69 du présent rapport d'activité sur le pouvoir de proposition du garde des Sceaux.

devant la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. De même, en 2016, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a-t-elle procédé à une audition pour le poste de directeur de l'École nationale de la magistrature. Mais ces auditions n'assurent pas, par elles-mêmes, un plein contrôle.

Le propos n'est pas ici de contester les nominations intervenues selon la procédure prévue par les textes, mais de réfléchir aux améliorations du dispositif permettant, à l'avenir, de renforcer tout à la fois l'indépendance et la légitimité.

À l'occasion de la nomination du nouveau directeur de l'ENM en 2016, le Conseil a salué l'initiative du garde des Sceaux visant à assurer plus de transparence, à droit constant ; il l'a également invité à engager une réflexion sur une réforme de cette procédure.

#### **Le rôle de l'Inspection générale de la justice**

Les propositions de la précédente mandature concernant les rapports que le Conseil pourrait avoir avec le service d'inspection du ministère de la Justice sont rappelées dans son rapport d'activité pour l'année 2014<sup>1</sup>.

Il était suggéré, d'une part, de conférer un caractère conforme aux avis pris par le Conseil sur les propositions de nominations au sein de l'Inspection et, d'autre part, d'instaurer un régime de mise à disposition du Conseil d'un ou plusieurs inspecteurs, par lequel ces derniers pourraient instrumenter sans maintenir, le temps de leur délégation, un quelconque lien de subordination à l'égard de l'inspecteur général et donc du garde des Sceaux. Une telle formule n'était natu-

rellement qu'un compromis, à défaut de pouvoir envisager, à bref délai, la création d'un service d'enquête relevant exclusivement du Conseil.

Les questions ainsi posées restent entières à la lecture des dispositions de la loi organique du 8 août 2016 et du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'Inspection générale de la justice.

La loi organique du 8 août 2016 enferme dans des délais contraints la procédure disciplinaire suivie devant le Conseil. À cet égard, le fait de bénéficier d'une enquête complète de l'Inspection générale, allégeant d'autant la tâche du rapporteur, est incontestablement de nature à faciliter le respect des délais maintenant impartis.

Or, il existe des cas où le Conseil est saisi sans enquête administrative de l'Inspection. Cette occurrence s'est rencontrée à cinq reprises en 2016, formations « siège » et « parquet » confondues. Dans un cas (CSM siège), le rapporteur a délégué ses pouvoirs d'enquête à un magistrat de la Cour de cassation, ce qui aurait pu être évité s'il avait disposé d'une enquête préalable. Ce mécanisme de délégation a été plus fréquemment utilisé par la précédente mandature (huit délégations). À défaut, le concours d'inspecteurs dédiés, rompu à la procédure de l'enquête disciplinaire serait un atout pour le Conseil maintenant soumis à des délais.

Le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'Inspection générale de la justice – regroupant en une seule structure les anciennes inspections des services judiciaires, des greffes, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire – a, quant à lui, mis sous les

1. *Rapport d'activité du Conseil pour l'année 2014*, p. 194 et 195.

projecteurs, une problématique jusqu'alors apparemment ignorée.

Le Conseil se doit d'abord de relever que, loin d'intervenir à droit constant, le nouveau texte place la Cour de cassation dans le champ de compétence de l'Inspection, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il est impossible de regarder comme convenable le fait que cette réforme soit intervenue sans la moindre consultation des chefs de la Cour de cassation, ni même des instances du dialogue social (comité technique ministériel ou des services judiciaires, commission permanente d'études).

Quant au principe même de la mise en place de ce contrôle, qui n'existait pas auparavant, il s'analyse en un recul si l'on se place du côté du respect de l'indépendance de la plus haute juridiction judiciaire de notre pays qui, jusqu'à ce jour, échappait à tout contrôle de l'exécutif.

Mais surtout, les motifs qui conduisent à se demander s'il se justifie de voir un service du ministère inspecter la Cour de cassation induisent la même interrogation pour ce qui concerne l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, dont l'indépendance ne doit pas être moins protégée que celle de la Haute juridiction.

Il est vrai que les prérogatives de l'Inspection s'arrêtent au seul fonctionnement administratif des juridictions. Mais peut-on ignorer qu'il existe un recoupement des champs administratifs et juridictionnels ? En effet, ceux-ci ne sont pas délimités par une frontière aux contours certains, mais se mélangent, en certaines hypothèses, en une « zone grise », où

l'on ne sait si la dominante est administrative ou juridictionnelle.

Le cas est flagrant lorsque, dans le cadre d'une enquête de fonctionnement, l'Inspection procède au contrôle d'un cabinet d'instruction, difficile à concevoir sans s'intéresser *a minima* au contenu des dossiers. C'est également le cas lorsque, saisie pour une enquête administrative à caractère pré-disciplinaire, l'Inspection est amenée à qualifier certains comportements d'insuffisance professionnelle.

Les réflexions développées plus haut sur les conditions de nomination des membres de l'Inspection générale et le moyen de garantir leur indépendance par rapport à l'exécutif – l'indépendance ne dispensant pas de loyauté – trouvent ici toute leur expression.

Ces ambiguïtés sont de nature à renforcer les interrogations évoquées plus haut, quant à l'opportunité d'un service d'inspection relevant directement du Conseil, ce qui ne priverait naturellement pas le garde des Sceaux d'un service ministériel habilité à l'informer du seul fonctionnement des services relevant de son département.

Une interrogation plus forte s'impose encore quant au statut de l'Inspection. Ainsi qu'il vient d'être dit, ce service, bien que créé dans sa nouvelle définition par la loi organique, tient ses prérogatives d'un décret simple. Il est permis de s'interroger, du point de vue de la hiérarchie des normes, sur les pouvoirs ainsi attribués par un texte réglementaire, aux membres d'un service administratif appelés à s'exercer à l'égard de magistrats dont la protection est assurée par la loi, quand ce n'est pas par la Constitution.

## Le malaise de l'institution

### Les moyens de la justice au cœur du débat public

#### Recommandation (2010) 12 du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe

[...]

32. Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d'atteindre l'efficacité, tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges.

33. Chaque état devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement.

35. Les tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié.

L'année judiciaire 2016 s'est ouverte sur des communiqués des conférences des premiers présidents, des procureurs et procureurs généraux déplorant une nouvelle fois l'impossibilité, en l'état des moyens, de répondre à toutes les missions dévolues à l'autorité judiciaire. À l'heure du bilan de cette année 2016, l'essentiel des discours d'audiences de rentrées solennelles avait pour thèmes centraux : pénurie, vacances de postes, priorisation des contentieux, etc.

Le Conseil supérieur de la magistrature estime qu'il pourrait utilement être saisi pour avis des projets de réformes ayant un effet direct sur

l'autorité judiciaire. Ne pas doter la justice de moyens suffisants est l'un des moyens de porter atteinte à son indépendance, et dès lors le Conseil a vocation à s'exprimer.

En 2016, le ministère de la Justice a certes soumis au Conseil le projet de loi organique et plusieurs projets de décrets d'application. Il s'agit là d'une avancée louable ; elle est néanmoins très symbolique, dès lors que cet avis n'est qu'officiel, et surtout qu'il intervient après la consultation des instances du dialogue social, les préconisations du Conseil ne pouvant dès lors être prises en compte qu'après nouvelle concertation.

La « clochardisation de la justice » évoquée, peu après sa nomination, par M. Urvoas, est synonyme de conditions de travail dégradées pour les fonctionnaires et les magistrats dont la charge de travail ne cesse de croître depuis plusieurs années, du fait de la demande croissante de justice de nos concitoyens, des nombreuses réformes affectant lourdement les services, des vacances de postes, et du *turn-over* qu'elles engendrent, cause supplémentaire de désorganisation des juridictions.

Avant tout, elle a des conséquences sur le justiciable, en ce qu'elle entraîne un allongement du délai de traitement des procédures et est source d'insécurité juridique.

L'effort budgétaire s'est pourtant poursuivi en 2016 et doit être salué :

- recrutements massifs par la voie des concours et des intégrations, dans la continuité de la politique menée depuis 2012 et permettant, pour la première année, que les recrutements dépassent le nombre des départs ;
- renforcement de l'équipe autour du magistrat,

par des recrutements de juristes-assistants, de greffiers assistants du magistrat, de chefs de cabinet ;

- sécurisation des juridictions dans le cadre des plans anti-terrorisme, permettant parfois de financer de simples dispositifs anti-intrusion qui n'avaient pu être envisagés préalablement ;
- dégel des réserves budgétaires 2016 et augmentation de 3,7 % du programme 116 « justice judiciaire » du budget 2017 ;
- effort mené pour solder les impayés en frais de justice et frais de fonctionnement, etc.

Toutefois, ces mesures budgétaires, comme les réformes censées simplifier les procédures, ne suffisent pas à enrayer cet engorgement croissant, des réformes législatives ou organisationnelles – telles que la création des futurs pôles sociaux ou la délicate question des extractions judiciaires –, réduisant à néant les « économies attendues d'ETPT », de sorte que les recrutements conséquents opérés depuis 2012 permettent tout juste, pour la première fois cette année, de compenser – de quelques unités seulement – les départs en retraite.

C'est donc dans un contexte de grand découragement, voire de souffrance, avec le sentiment de ne plus être en capacité de remplir leurs missions, à laquelle ils sont pourtant très attachés, que les fonctionnaires et les magistrats reçoivent certains messages très négatifs quant à la place même de l'autorité judiciaire.

### **Le débat sur la place de l'autorité judiciaire dans le contexte de l'état d'urgence**

Les missions du Conseil dans les cours d'appel lui permettent de constater l'état de délabrement

de certains palais de justice, les délais de traitement, ou encore la nécessité parfois de tenir audience dans les locaux de collectivités territoriales. L'une des difficultés récurrentes, évoquée dans toutes les juridictions où le Conseil s'est rendu en 2016, est celle des extractions judiciaires, les « impossibilités de faire » opposées à l'autorité judiciaire entraînant un surcroît de travail pour magistrats et fonctionnaires, sans toujours permettre que la difficulté soit résolue, cause de désorganisation de l'audience elle-même et de renvois multiples.

Autant de constats qui renvoient une image d'une institution, au mieux misérable, au pire faible dans l'État, voire dépendante.

Sans remettre en cause la cohérence d'un regroupement des contentieux judiciaire et administratif en matière de soins sans consentement ou de contentieux des étrangers, ces réformes entrées en vigueur au cours des derniers mois ont transféré au juge judiciaire le contrôle de légalité des actes administratifs, contentieux de masse et de l'urgence, à moyens constants, auquel il a dû se former.

Parallèlement, dans le cadre de l'état d'urgence, des décisions portant atteinte aux libertés individuelles ont été confiées à la responsabilité de l'administration, au prétexte notamment de l'engorgement des juridictions et de leur prétendue impossibilité de réagir dans l'urgence, alors que la justice, qu'elle soit civile ou pénale, est rompue à répondre en temps réel.

Asphyxiée par des tâches qui ne relèvent pas de l'office naturel du juge judiciaire, l'autorité judiciaire se voit ainsi peu à peu dénier

son rôle constitutionnel de garante de la liberté individuelle.

Au-delà des propos inacceptables tenus sur les magistrats par le garant même de l'indépendance de la Justice, qui ont justifié un communiqué du Conseil<sup>1</sup>, les actes du colloque organisé par la Cour de cassation les 25 et 26 mai 2016 à l'Assemblée nationale et au Sénat sur « la place de l'autorité judiciaire dans les institutions » montrent combien les pouvoirs exécutif et législatif, loin de reconnaître à la justice la place d'un pouvoir judiciaire, comme c'est pourtant le cas dans de nombreuses démocraties, au nom de la séparation de pouvoirs, lui contestent même sa place d'autorité judiciaire, consacrée pourtant par la Constitution de la Cinquième République, pour la ramener au rang de simple service public.

Cette notion de service public n'est pas étrangère à l'autorité judiciaire. Les professionnels eux-mêmes l'utilisent régulièrement, conscients des impératifs de qualité, de célérité et d'efficacité, et de leurs devoirs à l'égard des justiciables et de la société.

Toutefois, depuis quelques années, ce glissement sémantique délibéré contribue à faire de la justice un service public comme un autre, occultant sa place d'autorité constitutionnelle – rendant, certes, entre autres missions, un service au public – et contribuant ainsi insidieusement à réduire sa place et son rôle dans le fonctionnement démocratique.

Le Conseil ne peut que s'en inquiéter et rappeler avec force qu'affaiblir l'autorité judiciaire, dans

les faits ou dans son symbole, porte nécessairement atteinte aux fondements de la démocratie et de l'État de droit.

### La crise du ministère public

L'expression « crise du ministère public », appartient malheureusement au vocabulaire courant. Les causes en sont bien connues. Au plan théorique, elles procèdent d'une lecture parfois déformante de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, qui a certes rappelé que le ministère public ne pouvait être regardé comme une autorité judiciaire, mais cela uniquement au sens de l'article 5 § 3 de la Convention, dont il se déduit que les mots « autorité judiciaire » sont synonymes de « juge », ce que n'est évidemment pas le parquet.

Les décisions prises en ce sens par le juge européen<sup>2</sup> n'empêchent en rien le parquet d'être, au sens constitutionnel du terme, une composante de l'autorité judiciaire, garante de la liberté individuelle, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, constante depuis 1993 et renforcée par la décision prise à l'occasion du contrôle *a priori* de la loi organique du 8 août 2016. En se prononçant sur l'obligation de probité et d'intégrité qui pèse sur les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles, le Conseil constitutionnel a en effet considéré<sup>3</sup> que ceux-ci bénéficient dans cet exercice d'une garantie d'indépendance, sans distinction entre siège et parquet.

Il reste cependant que le ministère public est encore l'objet d'un procès en légitimité, soit au détour d'affaires médiatiques dont les déve-

1. Cf. p. 117 du présent rapport.

2. CEDH Grande chambre, 29 mars 2010, Requête n° 3394/03, *Medvedyev et autres c./France*; CEDH, 23 novembre 2010, 5<sup>e</sup> section, Requête n° 37104/06, *France Moulin c./France*.

3. Décision 2016-723 DC du 28 juillet 2016, cons. N° 57.

loppements sont parfois dénoncés comme le signe d'une intervention de l'exécutif, soit en raison des particularités de son statut. Il est vrai que les magistrats du parquet sont nommés sur proposition du garde des Sceaux, mais c'est également le cas pour l'immense majorité des magistrats du siège. On se doit cependant d'observer que l'indépendance des magistrats du siège paraît mieux garantie, en ce qu'ils sont nommés sur avis conforme du Conseil, mais ce serait oublier que les avis simples du Conseil pour les magistrats du parquet sont systématiquement suivis.

Plus prégnants sont, en pratique, les éléments qui, sur le terrain, participent à la crise du ministère public. Le Conseil a pu mesurer, lors de ses visites de juridictions, le désarroi de parquetiers soumis à des injonctions contradictoires, au fil de l'évolution des priorités d'action publique et de l'alourdissement des

tâches mêlant prévention, protection, médiation, concertation, partenariat et répression. Nombre de parquetiers sont en souffrance de ne pouvoir simplement exercer leurs fonctions dans des conditions les mettant à l'abri d'erreurs aux conséquences parfois très graves, cela en raison tant de l'alourdissement des tâches que de l'insuffisance des moyens humains et matériels. Il est frappant, à cet égard, de constater que certains postes de la hiérarchie intermédiaire, y compris dans des régions réputées attrayantes, ne sont l'objet que de rares candidatures, voire d'aucune.

L'un des moyens de mettre un terme à la crise du ministère public passe incontestablement, outre la régularisation de la question statutaire, par un renforcement, ou à tout le moins par une stabilité des effectifs trop souvent grevés par des vacances de postes de magistrats ou de fonctionnaires.





# LA NOMINATION DES MAGISTRATS

*« 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.**

L'année 2016 fut, comme 2015, marquée par une intense activité en matière de nomination. En douze mois, les deux formations du Conseil se sont prononcées sur quelque 2243 propositions du garde des Sceaux. Elles ont examiné 859 observations formulées par des magistrats concernant ces mouvements, soit une hausse significative par rapport à l'an passé, tant en valeur absolue qu'en pourcentage<sup>1</sup>. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 73 propositions de nominations relevant de son pouvoir propre, concernant des postes de magistrats du siège de la Cour de cassation, des premiers présidents de cours d'appel et des présidents de tribunaux de grande instance.

Les délais de traitement des propositions de nominations ont été particulièrement performants. Pour les propositions du garde des Sceaux, la durée moyenne d'examen des circulaires de transparence s'est ainsi établie à 44 jours pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et à 29 jours pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, soit des niveaux parmi les plus bas enregistrés à ce jour. Ces résultats s'expliquent par la mobilisation particulière du Conseil, dans un contexte de forte sollicitation.

Ce phénomène de hausse tendancielle de l'activité de nomination invite à une analyse plus approfondie, par une mise en perspective statistique et une réflexion sur la mobilité des magistrats.

<sup>1</sup>. En 2015, le Conseil avait eu à examiner 786 observations pour 2483 propositions de nominations, cf. rapport d'activité pour l'année 2015, p. 8.

## L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ET LA NOMINATION DES MAGISTRATS : MISE EN PERSPECTIVE STATISTIQUE

La dynamique d'évolution de la magistrature est le résultat combiné d'une politique d'emploi, des caractéristiques démographiques du corps, et de la gestion de la mobilité. Si cette dynamique exerce à l'évidence une influence sur l'ampleur et la nature de l'activité du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), il ne s'en faut que cette influence soit mécanique, la combinaison des facteurs produisant des effets composés qu'il n'est pas toujours facile d'identifier. Sans prétendre démêler l'écheveau des causes, nous proposons dans cette partie préliminaire d'éclairer les tendances de fond des nominations au cours de la dernière décennie, en mettant en perspective l'évolution des effectifs de magistrats, et l'évolution de l'activité du CSM. Notre analyse portera sur les propositions et projets de nominations formées par le garde des Sceaux, avec un focus sur les années 2015 et 2016, l'analyse détaillée de l'ensemble des nominations figurant dans un autre chapitre.

### L'évolution du corps des magistrats, le changement dans la continuité

L'évolution du corps se caractérise par une double tendance. D'une part, une stabilité des effectifs, qui recouvre d'importants mouvements d'entrées et de sorties. D'autre part, un sous-emploi chronique des autorisations de plafond d'emploi, qui génère un phénomène de vacance de postes, dont les effets se font sentir tout au long de la chaîne des nominations.

### Des effectifs de magistrats stables, avec d'importantes fluctuations d'entrée et de sortie

Au cours de la dernière décennie, l'effectif total des magistrats en activité a stagné autour de 8000, et n'a connu que de faibles fluctuations au fil des années (tableau 1). Au-delà de la critique de l'insuffisance du niveau de ces effectifs, notamment en comparaison des moyennes européennes, c'est l'absence d'évolution qui surprend. En effet, l'accroissement de l'activité des juridictions, lié à la forte poussée démographique de la population française au cours des douze dernières années<sup>1</sup>, aurait justifié une politique plus dynamique de créations d'emploi. Il n'en n'a rien été, et l'on connaît les effets de cette stagnation sur l'activité des magistrats, tant en termes de charge de travail que d'évolution de leur carrière<sup>2</sup>.

Ce constat posé, il faut ajouter que la stabilité des effectifs n'est pas synonyme d'immobilité du corps. En effet, si l'on s'intéresse aux mouvements d'entrées et de sorties, on observe de fortes fluctuations au cours de la dernière décennie.

Au titre des entrées, les évolutions ont été de grande ampleur. Après le creux très net des recrutements sur la période 2008-2010, une remontée s'opère à partir de 2011, avec un pic en 2016, qui ne sera pas le dernier en raison de l'augmentation des promotions d'auditeurs depuis 2014 (tableau 2)<sup>3</sup>.

1. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la France comptait 66,991 millions d'habitants, en hausse de plus de 4 millions par rapport à 2005 (62,730 millions). V. INSEE, *Tableaux de l'économie française*, Collection Insee Références, Édition 2017, p. 24-25.

2. Les effets sur la carrière ont notamment été étudiés par des chercheurs de l'INED, qui ont conclu à la nécessité, pour éviter les blocages, de maintenir un volume de recrutement constant quel que soit le nombre de sorties du corps. Francisco Munoz Pérez, Sophie Pennec, « Évolution future de la population des magistrats et perspectives de carrière », INED, Document de travail n° 136, 2006, 114 pages.

3. Source : *rapport de la Commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017*, Annexe 19, 24 novembre 2016, p. 22. (Réponses aux questionnaires budgétaires)

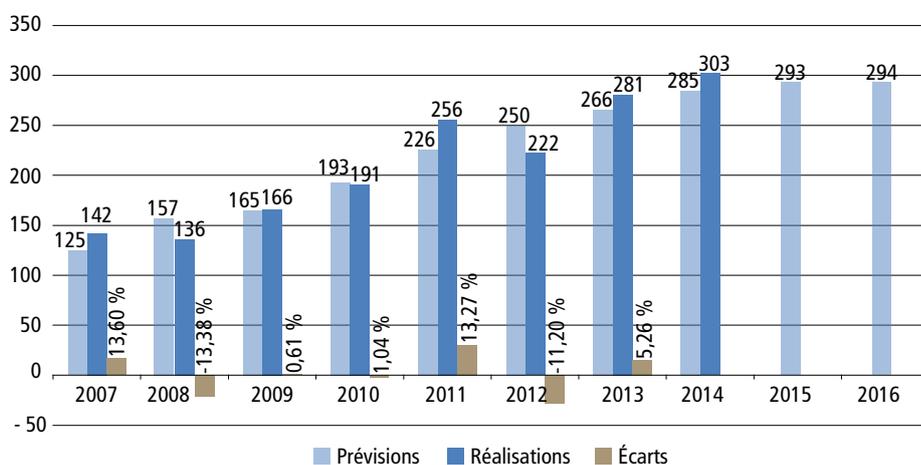
Tableau 1  
**Effectifs des magistrats** (au 1<sup>er</sup> septembre 2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A. – Magistrats en détachement	217	215	247	253	252	240	213
B. – Magistrats en congé de longue durée	21	15	19	12	12	13	17
C. – Magistrats en congé parental	15	15	12	13	18	23	18
D. – Magistrats en disponibilité	90	83	83	74	70	73	85
E. – Magistrats en activité	8 113	8 208	8 187	8 080	7 959	7 916	7 921
F. – Magistrats maintenus en activité en surnombre	51	61	71	92	101	92	102
G. – Effectifs réels des magistrats en activité (E + F)	<b>8 164</b>	<b>8 269</b>	<b>8 258</b>	<b>8 172</b>	<b>8 060</b>	<b>8 008</b>	<b>8 023</b>
Plafond d'emplois autorisés par la loi de finances initiale	7 918	7 896	8 282	8 785	8 927	9 051	9 174

Tableau 2  
**Tableau général des recrutements dans 1<sup>er</sup> corps judiciaire**

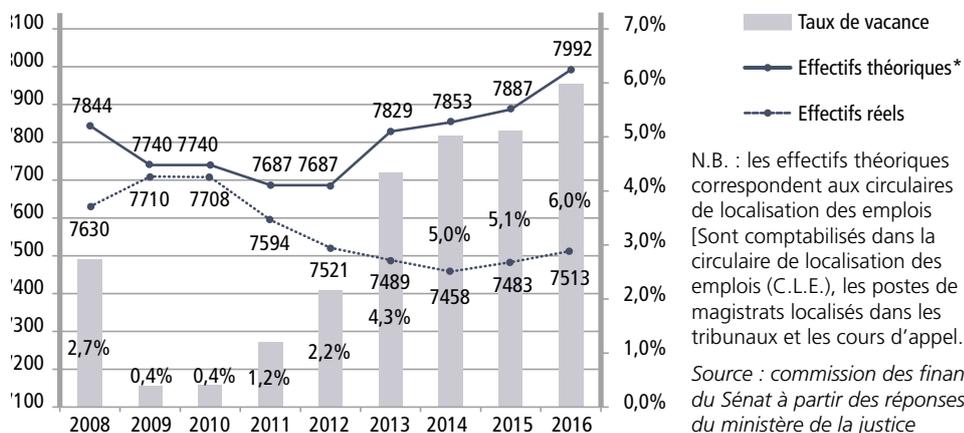
	2005	2006	2007		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
3 Concours d'accès à l'ENM (admis)	250	210	160		105	105	105	176	206	214	205	280	n. d	2016 +n. d
2 Concours complémentaires (admis)	30	néant	néant		néant	néant	néant	28	55	50	44	79	n. d	286 +nd
Intégration directe (art. 22-23 et 41-9)	27	12	14		18	40	33	49	49	45	35	58	33 (au 30/06/2016) + n. d'	413 + n. d
Nominations sur titre en qualité d'auditeurs de justice (art. 18-1)	40	44	fév 42	déc 49	36	23	35	35	45	71	65	86	n. d	577 + n.cr
Détachement judiciaire (art. 41)	3	2	5		5	6	7	4	11	4	13	11	13 (au 30/06/2016) + n. d	84 + n. d
Magistrats exerçant à titre temporaire (art. 41-10)	2	2	0		1	1	0	4	12	,	8	11	4 (au 30/06/2016) + n. d	50 + n. d
Conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire (art. 40-1)	4	0	0		0	2	0	1	0	4	2	2	1 + n. d	16 + n. d
Hors hiérarchie (art. 40)			2		0	0	0	0	0	0	0	1	0 + n. d	3 + n. d
TOTAL	356	270	272		165	177	180	300	381	393	372	528	51 + n. d	3445 + n. d

Graphique 1  
**Évolution des départs en retraite**



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

Graphique 2  
**Évolution des effectifs théoriques et réels de magistrats affectés en juridictions depuis 2008**



Du côté des sorties, les départs à la retraite ont connu des variations qui ne sont pas moins importantes au cours de la période (graphique 1)<sup>1</sup>. Le nombre de départs, d'abord faible, a augmenté dès 2009, jusqu'à atteindre un pic en 2014. Surtout, il semble que l'ampleur de ces départs ait été mal anticipée. Les départs réalisés ont été plus importants que prévu dans six années sur huit, limitant la portée des politiques de recrutement, dont l'effet est nécessairement décalé dans le temps (31 mois sont nécessaires pour former un magistrat par la voie majoritaire).

### Un taux de vacance d'emploi en hausse depuis 2012

À ce défaut d'anticipation des rapports entre entrées et sorties, s'est ajoutée, à partir de 2013, une augmentation des recrutements qui s'est traduite – mais pour partie seulement – par une augmentation des postes fixés dans la circulaire de localisation des emplois (CLE). Bienvenue dans son principe, cette augmentation a conduit paradoxalement à une hausse importante du taux de vacances de poste (Graphique 2).

Ce taux, calculé comme l'écart entre les effectifs théoriques localisés et les effectifs réels des magistrats affectés en juridiction (hors Cour de cassation), est un indicateur particulièrement suivi des besoins des juridictions. Or ce taux s'est fortement accru en 2013, passant de 2,2 % en 2012 à 4,3 % à 2013, et ce pour deux raisons. La première est l'augmentation considérable des recrutements, passés d'une centaine de places ouvertes au 1<sup>er</sup> concours, à plus de 250, ce qui a accru également le nombre de postes ouverts aux 2<sup>e</sup> et

3<sup>e</sup> concours, aux concours complémentaires et à l'intégration. La seconde raison est une pratique de localisation anticipée des postes nouvellement créés, avant la fin de formation des auditeurs. À partir de 2014, cette pratique de localisation anticipée a été limitée à certains postes (notamment pour tenir compte d'ouvertures de TGI et de chambre détachées, du parquet national financier, des besoins liés aux plans anti-terrorisme...) sans empêcher le taux de vacance de continuer à augmenter jusqu'à culminer à 6 % en 2016. Il existe donc depuis plusieurs années une vacance « structurelle » de postes, qui retentit sur la gestion de la mobilité des magistrats.

Ce décalage est souligné par le rapporteur du budget de loi sur la justice judiciaire : malgré les créations de postes, il y a moins de magistrats en juridiction en 2016 qu'en 2012, et la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences devient un véritable défi pour la Direction des services judiciaires, en raison d'un nombre important de départs en retraite anticipé dans les cinq prochaines années<sup>2</sup>.

De fait, cet indicateur exerce une pression très forte sur les services de la chancellerie, qui se voient contraints d'assouplir leurs critères de mobilité pour combler les vacances constatées en juridiction<sup>3</sup>. Plus que l'évolution de l'effectif du corps, c'est la manière dont les services gestionnaires vont gérer les vacances de poste qui va influencer sur l'importance des mouvements.

1. *Rapport d'activité du CSM pour 2014*, p. 27.

2. *Ibid.*, p. 22.

3. *Rapport de la Commission des finances du Sénat*, préc. p. 26.

Tableau 3

**Activité de nomination des formations de 2006 à 2016  
(hors juges de proximité et MTT)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CSM siège	1 294	1 290	1 129	1 278	1 347	1 233	1 238	1 283	1 449	1 482	1 425
CSM parquet	560	576	592	655	614	577	630	614	719	676	637
<b>Total</b>	<b>1 854</b>	<b>1 866</b>	<b>1 721</b>	<b>1 933</b>	<b>1 961</b>	<b>1 810</b>	<b>1 868</b>	<b>1 987</b>	<b>2 168</b>	<b>2 158</b>	<b>2 062</b>

Tableau 4

**Formation compétente à l'égard des magistrats du siège  
Propositions traitées en 2015 et 2016**

	2015			2016				
	Total des avis émis en 2015	Dont entrants au 18 juin 2015 (auditeurs)	Dont entrants au 16 juillet 2015 (concours complémentaire)	Total des avis émis en 2016	Dont entrants au 18 mai 2016 (T. 26/02/2016, Auditeurs)	Dont entrants : 9 juin 2016 (T. 11/05/16, Intégrés)	Dont entrants : 20/07/2016 (T. 29/06/2016, Concours complémentaire)	Dont entrants : 30/08/2016 (T. 27/07/2016, Concours complémentaire)
Projets de nomination examinés	1 482	149	25	1 425	164	8	32	1
Avis conformes	1 437	149	25	1 357	164	8	31	1
Avis non-conformes	13	0	0	18	0	0	1	0
Recommandations	7	0	0	7	0	0	0	0
Signalements	6	0	0	6	0	0	0	0
Retraits	24	0	0	16	0	0	0	0
dont : désistements	8	0	0	1	0	0	0	0
Sursis à avis	9	0	0	32	0	0	0	0

### L'évolution de l'activité de nomination du CSM sur proposition du garde des Sceaux : le poids de la politique de l'offre

Les services gestionnaires disposent de deux leviers pour gérer les vacances de postes : combler les vacances par l'affectation des entrants dans les postes les moins demandés et/ou les moins bien pourvus, ou accepter plus libéralement les demandes de mobilité interne dirigées vers ces mêmes postes. Selon l'état du recrutement, le second levier sera activé avec plus ou moins de souplesse.

Pour observer l'évolution de l'activité de nomination du Conseil supérieur de la magistrature, nous procéderons en deux temps, en observant d'abord les évolutions brutes, puis en distinguant les mouvements selon leur origine, en mouvements d'entrée et mouvements internes au corps.

#### Des saisines qui ne sont pas corrélées à la structure du corps

En données brutes, les saisines du CSM sur proposition du garde des Sceaux connaissent une évolution qui n'est pas corrélée à la structure du corps (tableau 3). Sièges et parquet confondus, le nombre annuel de propositions évolue d'abord très faiblement de 2006 à 2013, avant de connaître une hausse sensible à partir de 2013, au moment où l'effectif des magistrats commence à décroître (tableau 1 *supra*). L'activité connaît même un pic en 2014, avec 2 168 propositions pour un effectif de 8 023 magistrats<sup>1</sup>. À l'inverse, au cours des années 2015 et

2016, alors que l'effectif des magistrats recommence à augmenter, le nombre de propositions décroît légèrement : 2 158 propositions pour 8 342 magistrats en activité en 2015, 2 062 pour 8 427 magistrats en activité en 2016<sup>2</sup>. Tout se passe comme si le recours à une rotation plus rapide des effectifs permettait de compenser leur insuffisance. À l'inverse, une hausse de l'effectif de magistrats réduirait la pression sur les vacances de postes, conduisant à un ralentissement de la mobilité d'origine interne.

#### Le recrutement comme allègement de la pression à la mobilité

Sans pouvoir vérifier l'hypothèse de l'influence du niveau des recrutements sur les mouvements, faute de recul suffisant, on peut néanmoins décomposer les mouvements selon leur origine, pour mesurer la contribution des recrutements aux propositions de mouvement. Le calcul a été effectué sur les seules années 2015-2016, années qui conjuguent une hausse des recrutements, une augmentation des vacances de poste et une légère baisse de l'activité de nominations. Or, pour le siège, et plus encore pour le parquet, l'on constate que les recrutements augmentent au cours des deux années et viennent compenser la baisse sensible des mouvements internes.

Pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège (tableaux 4)<sup>3</sup>, le nombre de propositions est resté quasiment stable en 2016 par rapport à 2015. Dans le détail, on constate que c'est l'augmentation du nombre d'entrants en 2016 (174 à 205), qui est venue compenser la baisse de la mobilité interne, passée de 1308 à 1220.

1. Tableau extrait du *Rapport d'activité du CSM pour 2014*, p. 70-71, complété par les données 2015-2016.  
2. Source : DSJ, conférence de gestion des ressources humaines 2016 et 2017.  
3. Source : Données CSM 2017.

Tableau 5

**Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet  
Propositions traitées en 2015 et 2016**

	2015			2016				
	Total des avis émis en 2015	Dont entrants : 02/06/2015 (Auditeurs)	Dont entrants : 21/07/2015 (Concours complémentaire)	Total des avis émis en 2016	Dont entrants : 1er juin 2016 (T. du 11/05/2016) intégrés	Dont entrants : 1er juin 2016 (T. du 11/04/2016 – auditeurs)	Dont entrants : 12 juillet 2016 – lauréats du concours complémentaire	Dont entrants : 12 juillet 2016 – (auditeurs)
Propositions examinées	676	91	11	637	10	103	31	1
Recommandations	20	0	0	3	0	0	0	0
Signalements	1	0	0	1	0	0	0	0
Avis favorables	651	91	11	621	10	102	31	1
Avis défavorables	10	0	0	4	0	1	1	0
Retraits	13	0	0	6	0	0	0	0
Désistements	3	0	0	2	0	0	0	0
Sursis à avis	9	0	0	32	0	0	0	0

Ce mouvement se retrouve pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, qui a également connu un léger fléchissement de son activité en 2016 par rapport à 2015 (tableau 5).

Le nombre d'entrants est en hausse, et passe de 102 à 145, tandis que l'effectif de mouvements liés à la mobilité interne décroît, de 574 à 492.

Ces mouvements sont ténus, et ne permettent pas encore de parler de tendance. Cependant, ils ne constituent pas une surprise. Au fil de ses notes de présentation des transparences, la DSJ affirme sa politique de gestion des vacances de poste, consistant à affecter de préférence les auditeurs de justice et les lauréats des concours complémentaires sur les postes manquant de candidats, notamment ceux du parquet.

Même si l'écart demeure important entre les effectifs localisés et les postes pourvus, l'arrivée en juridiction d'importantes promotions d'auditeurs de justice (268 prendront leurs fonctions à l'automne 2017), change la donne de la politique de mobilité, en permettant aux services gestionnaires de combler les manques les plus criants, sans avoir à assouplir leur doctrine concernant la durée d'exercice des fonctions.

Cette politique peut conduire à des effets paradoxaux.

Encouragés par une gestion plus libérale à s'inscrire rapidement dans une démarche de mobilité, certains magistrats risquent d'éprouver une frustration devant les refus engendrés par le retour à une plus stricte orthodoxie gestionnaire.

Pour évaluer l'ampleur de cette frustration, l'indicateur le plus pertinent est celui des observations sur les mouvements. Jusqu'alors concentrées sur les passages hors hiérarchie, les observations pourraient se déplacer sur des emplois B-bis ou du premier grade. Une telle évolution ne serait pas sans incidence sur l'activité du Conseil, les observations donnant lieu à rapport, voire à audition devant la formation parquet, et rendant plus complexe l'examen des propositions.

## RÉFLEXIONS SUR LA MOBILITÉ DU CORPS JUDICIAIRE

L'examen des projets de mouvements présentés par la Direction des services judiciaires constitue une part importante de l'activité du Conseil supérieur de la magistrature. Il est donc légitime de s'arrêter sur la mobilité des magistrats, sur ce qu'elle recouvre et les questions qu'elle peut susciter.

Notons cependant que l'activité de nomination pourrait être abordée sous d'autres angles. Ainsi pourrait-on souhaiter, et ce pourrait être l'objet de travaux à venir, que le Conseil s'attache à rendre compte avec la plus grande précision de l'activité de nomination relevant de son pouvoir de proposition par une étude approfondie du profil des candidats et notamment des candidats auditionnés.

On pourrait aussi souhaiter une étude comparative qui porterait sur les nominations relevant de son pouvoir de proposition et sur celles concernant les postes de procureurs, de procureurs généraux et les postes au parquet général près la Cour de cassation. Dans la perspective d'une réforme attendue de la Constitution, une telle étude préparerait le Conseil à la gestion de la ressource humaine pour l'ensemble des postes de management et de grande expertise.

Parmi les mouvements relevant du pouvoir de proposition du ministre, ceux concernant les postes de procureurs, de procureurs généraux et les postes au parquet général près la Cour

de cassation constituent des mouvements particuliers, d'abord en raison de la nature de ces postes et parce que les postes équivalents au siège relèvent du pouvoir de proposition du Conseil. Ils ne sauraient être confondus avec les autres mouvements dans une réflexion sur la mobilité. Postes de direction des juridictions ou postes d'expertise auprès de la Cour de cassation, ils ne signent pas une mobilité de même nature que les autres mouvements.

Les réflexions qui suivent, dont le volume doit nécessairement être limité, n'incluront donc pas ces postes dans leur périmètre. Retiendront ici principalement notre attention les mobilités au siège et au parquet concernant l'ensemble des autres postes, du second grade à la hors hiérarchie.

Au plan quantitatif, répétons-le et notamment à l'attention des lecteurs non-magistrats, l'importance de ces mouvements sur la période actuelle marque l'observateur. Depuis trois années, c'est en moyenne plus de 20 % des postes en juridiction qui chaque année changent de titulaire. Voici un *turnover* – le mot est désormais au dictionnaire – qui ne laisse pas d'interroger. L'information a d'ailleurs retenu l'attention de la grande presse<sup>1</sup>.

Au sein du Conseil supérieur de la magistrature, les membres extérieurs au monde de la magistrature n'ont pas manqué d'être immédiatement intrigués, dès le début de leur mandat, en 2015, par ce phénomène.

1. Cf. *Le Monde*, édition du 6 mai 2016, et *Le Figaro*, édition du 30 juin 2016

Une étude portant sur ces mouvements, en 2015 et 2016, ainsi que sur la mobilité antérieure des magistrats en mouvement ces deux années-là, sera prochainement disponible. Elle porte sur 3 000 magistrats. Pour le présent rapport, une autre étude statistique a été menée dont les résultats sont présentées *supra*. Il n'est donc pas question ici de reprendre, même en synthèse, les résultats de ces travaux mais bien plutôt d'approcher les diverses questions auxquelles il serait important de répondre par ces études et par d'autres qui sont en cours.

En effet, le GIP *Mission de recherche droit et justice* a lancé fin 2016 une étude sociologique sur « la profession de magistrat dans les années 2010 ». Le secrétariat général du ministère a souhaité que la même équipe de recherche, placée sous la direction de M. Laurent Willemez, professeur de sociologie, mène en parallèle des travaux complémentaires sur la question spécifique de la mobilité. Un comité de suivi a été mis en place qui réunit, outre les commanditaires directs de ces travaux, la Direction des services judiciaires, l'Inspection générale de la Justice et un enseignant-chercheur qui se trouve être membre du Conseil supérieur de la Magistrature.

Devant ces diverses initiatives, un groupe de travail du Conseil a réuni, début mars 2017, les chercheurs concernés par ces études, leurs commanditaires et leurs destinataires afin de chercher dans le respect de ces diverses approches et initiatives, les formes d'une coordination pour qu'elles soient les plus complémentaires et les plus riches d'enseignement.

Il est aussi permis de souhaiter que dans les deux années à venir, la présente mandature du

Conseil puisse dégager une réflexion aboutie sur les questions de mobilité et aussi contribuer à mettre en place des outils pérennes d'analyse de celle-ci, outils qui, chacun des acteurs en convient, manquent très largement aujourd'hui.

En attendant, l'on s'attachera modestement à présenter les prolégomènes de cette réflexion. En dressant d'abord un constat et en relevant certaines des questions qu'il suggère.

---

### Le constat

Les formes de la mobilité, ses bénéfices attendus, ses dangers ou en tout cas ses inconvénients, ses ressorts et ses rythmes seront ici présentés en synthèse.

### Les deux formes de mobilité

Les deux formes de mobilité, géographique et fonctionnelle, entretiennent des relations pour le moins complexes.

La mobilité géographique peut s'accompagner d'une mobilité fonctionnelle voulue.

Ainsi un magistrat peut-il choisir de postuler à des fonctions spécialisées totalement différentes de celles qu'il occupait jusque-là et, si son choix géographique se porte vers une juridiction de taille importante, il peut ainsi exclure d'y retrouver, fut-ce de façon accessoire, le même type de fonction que celle qu'il entend quitter. Le passage du parquet au siège emporte quant à lui une mobilité fonctionnelle et peut être même un changement de type de contentieux, de domaine juridique, au sens où le magistrat va passer du pénal au droit civil ou au droit social. Le passage

du parquet au siège ou l'inverse emporte, notamment pour des raisons déontologiques, une mobilité géographique.

Au contraire, une mobilité géographique peut ne s'accompagner d'aucune mobilité fonctionnelle. Tel est notamment le cas lorsque cette mobilité va permettre à un magistrat de poursuivre sa carrière dans une fonction spécialisée à laquelle il est particulièrement attaché. Une mobilité fonctionnelle peut aussi s'opérer sur place et un juge passer d'un tribunal d'instance à un cabinet de juge d'instruction ou de juge d'application des peines.

Une mobilité géographique peut servir le souhait d'éviter une mobilité fonctionnelle ou au contraire de la faciliter. Une mobilité fonctionnelle peut éviter ou différer une mobilité géographique.

Un changement de service ou de poste peut s'opérer sans qu'un mouvement ne la concrétise lorsqu'un magistrat passe d'un service entièrement dédié au droit de la famille à une chambre tout entière centrée sur le droit de la construction. Au contraire, une mobilité géographique passe nécessairement par un mouvement soumis au Conseil. Certaines constructions institutionnelles récentes telles les JIRS ajoutent des formes de mobilité sinon fonctionnelle en tout cas des évolutions sensibles de la fonction qui échappent elles aussi à l'avis du Conseil. Ainsi est-on nommé juge d'instruction dans un tribunal de grande instance mais, au sein de ce tribunal dans laquelle existe une JIRS, le juge d'instruction pourra passer d'un cabinet classique de juge d'instruction à un cabinet plus spécialisé dans l'« écofi », puis à un cabinet de juge d'instruction de la JIRS et ce sans que le Conseil n'en soit saisi.

Ces relations complexes entre la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle peuvent s'apprécier mieux encore sur l'ensemble d'un parcours d'une durée de vingt ou trente ans. Des magistrats parviennent à limiter leur mobilité géographique sur deux ou trois juridictions ou deux villes et trois juridictions (cour et TGI) mais ils y ont tenu six ou huit types de fonctions différentes. Des magistrats s'avèrent « hyper mobiles » sur l'ensemble du territoire métropolitain et aussi l'outre-mer tandis que d'autres ne quitteront pas la cour d'appel dans laquelle ils ont commencé leur carrière. Mais les seconds auront parfois été plus mobiles fonctionnellement que les premiers.

Bref, il serait faux de croire qu'une mobilité sert inévitablement l'autre et une très relative mobilité géographique n'empêche ni une mobilité fonctionnelle ni une pratique diversifiée des domaines du droit.

### **Les bénéfices attendus des mobilités**

Des mouvements, l'institution et les intéressés eux-mêmes attendent des bénéfices très divers.

Depuis fort longtemps – plusieurs décennies – une culture de la mobilité s'est largement diffusée dans l'ensemble du corps judiciaire. Et ceci dès l'École de la magistrature. Une histoire de cette culture, de sa genèse, de sa réception, de son installation tant du côté de l'administration centrale que dans les juridictions, mais aussi une étude de sa réception par les politiques et les ministres successifs serait précieuse et plus encore si elle était croisée avec des analyses de la même question chez nos voisins.

La mobilité des magistrats se voit traditionnellement attribuer diverses vertus.

Elle éviterait la sclérose des juridictions et du magistrat qui rompt la monotonie en changeant de poste. Elle est vue comme une nécessité parce qu'elle évite que les mêmes magistrats ne travaillent trop longtemps ensemble ; elle les oblige à se remettre en cause dans leurs pratiques, leurs manières d'aborder tel ou tel contentieux. La mobilité géographique assurerait un brassage des magistrats qui limiterait l'installation dans la durée de divergences entre le traitement de tel ou tel contentieux par des juridictions voisines. Ce brassage éviterait aussi qu'une trop grande proximité des magistrats ne s'instaure avec la population d'un ressort. Elle préviendrait les connivences, les partialités, et en tout cas leur soupçon fondé sur des apparences. Elle protégerait de ce point de vue l'institution en même temps que le magistrat. Il est parfois avancé que certaines mobilités fonctionnelles parviennent au même résultat

quand un changement de fonctions mène à croiser un tout autre milieu social et professionnel que celui fréquenté dans les précédentes fonctions. Tout cela n'est pas faux.

La mobilité géographique lors d'un avancement peut aussi présenter un avantage en termes de gestion des ressources humaines. Elle pare aux éventuelles tensions ou au malaise, tenant à la cohabitation dans une situation hiérarchique nouvelle entre un promu et ses collègues qui ne le sont pas.

Ces bénéfices attendus de la mobilité continuent d'être invoqués comme au temps où les mouvements étaient bien moins nombreux. Ils n'ont au fond guère évolué.

Pour les magistrats, le désir de mobilité géographique et/ou fonctionnelle commence d'abord par le souhait de quitter le premier poste situé dans une juridiction qu'on n'a pas nécessairement choisi. Il peut ensuite tenir aux



différents temps de la carrière professionnelle, à des choix voire des impératifs familiaux, à des préférences de mode de vie (grandes agglomérations ou au contraire plus petites villes), aux suites d'une mobilité pour avancement qui a été subie comme un effort nécessaire mais temporaire. Il peut encore tenir à des préférences de contexte professionnel (taille de juridiction, conditions de travail, management mal supporté, etc.). La mobilité fonctionnelle peut renvoyer à une certaine usure dans une fonction, au sentiment « d'avoir fait le tour d'un poste », ou de façon plus positive, elle peut être pensée comme un challenge, une relance de la carrière. Pour d'autres, c'est simplement un choix, une chance souvent citée et très appréciée : celle de pouvoir exercer des fonctions très différentes dans une carrière. Les passages du siège au parquet ou l'inverse peuvent renvoyer à des préférences profondes qui n'avaient pas émergé ou n'avaient pu être satisfaites en début de carrière mais ils peuvent aussi tenir – pour les seconds – au souhait de supporter moins d'astreintes. Ils sont parfois les uns et les autres liés à un souhait de mobilité géographique qu'ils permettent de réaliser plus vite.

Les souhaits de mobilité reposent sur des objectifs multiples, de nature personnelle ou professionnelle.

### **Les réticences, inconvénients et dangers de certaines formes de mobilité**

Ici encore, le repérage de leur apparition dans le discours sur l'institution serait utile.

Du côté des magistrats, une mobilité régulière, qui fut longtemps posée comme la condition *sine*

*qua non* pour faire carrière n'a jamais séduit tout le monde. Aujourd'hui comme hier, elle peut susciter des réticences. Des magistrats demeurent très longtemps dans le même poste, dans la même juridiction, notamment au siège. D'autres veulent bien d'une mobilité fonctionnelle mais essaient de limiter au maximum la mobilité géographique. Une très grande majorité ne pratique en définitive qu'une mobilité géographique régionale (en 2015, deux tiers des mouvements s'effectuaient au sein d'une même cour ou dans une cour limitrophe). Lorsqu'un magistrat a rejoint la région de son choix, celle où il a envie de s'installer, les contraintes familiales liées aux enfants et à leur scolarité, ou plus tard la nécessaire proximité avec des parents vieillissants, ou encore l'absence de mobilité du conjoint à raison de sa profession, ou simplement l'attachement à une région, une ville, tous ces facteurs, à divers moments de la carrière, font considérer la mobilité géographique comme une contrainte.

Le Conseil entend ou lit régulièrement ces explications données par les magistrats réticents à la mobilité géographique. Et elles sont parfaitement recevables.

Certains magistrats ne souhaitent pas quant à eux changer de fonction. Quitte à devoir accepter une mobilité géographique qui leur permette de poursuivre leur carrière dans ce type de fonction. Ces profils sont assez rares mais ils existent aussi.

Globalement la mobilité fonctionnelle est cependant bien réelle et mesurable. Aujourd'hui, sur une population de 3 000 magistrats, après neuf ans d'ancienneté, le nombre de ceux qui n'ont connu qu'un seul type de poste est résiduel.

Ainsi et sous réserve de mieux cerner l'évolution quantitative de cette population, il existe une partie du corps réticente aux mobilités et plus spécialement à la mobilité géographique. Et ce phénomène n'a rien de très nouveau au point que des règles statutaires et des critères de gestion des ressources humaines de la DSJ sont venus poser des limites à cette réticence. Mais il n'est pas sûr que cette population de magistrats soit celle qui suscite désormais le plus de questions.

Ce qui retient aujourd'hui l'attention, c'est l'invocation d'inconvénients et de dangers tenant à une mobilité jugée excessive du corps et nuisible au bon fonctionnement des juridictions. Elle constitue un phénomène nouveau qu'il faudrait précisément dater. L'analyse des mouvements de 2015 et 2016 laisse à penser qu'il s'agit là d'un phénomène qui s'est installé durant la dernière décennie. Le Conseil en tout cas l'entend fréquemment formuler depuis 2015 de la bouche des chefs de juridiction. Elles sont aussi entendues de la part des bâtonniers dans certains tribunaux lors de visites d'information.

Le phénomène est inégal selon les régions et la remarque n'est donc pas partagée par tous. Mais lorsqu'elle est faite, c'est pour souligner la difficulté devant laquelle elle place le management et les conséquences négatives qu'elle a sur la qualité de la Justice. Une rotation des effectifs accélérée fait revenir plus souvent les temps durant lesquels entre le départ et l'arrivée d'un magistrat, il faut pallier, si tant est que ce soit possible, la vacance du poste. L'organisation des services est perturbée par les mouvements nombreux. Le développement des logiques de pôle au sein desquels les magistrats du siège peuvent partager au fil du temps et

de réunions régulières une approche commune ou en tout cas échanger sur leurs pratiques et leurs jurisprudences s'avère plus difficile. D'aucuns vont plus loin et remarquent que les mobilités excessives dans les fonctions de cabinet emportent quelques conséquences sur la productivité, et les délais dans lesquels les dossiers « sortent ». Bref, les critiques managériales de l'hyper mobilité sont bien présentes.

### Les ressorts de la mobilité

La mobilité des magistrats est le résultat de la rencontre d'une offre et d'une demande. L'offre est celle des postes vacants que la DSJ doit pourvoir à un moment « T ». En effet, elle ne peut faire supporter longtemps aux mêmes juridictions et aux mêmes services ces vacances de postes. D'autant qu'à celles-ci viennent s'ajouter l'effet des congés maladies, congés maternité et congés longue durée. Elle se retrouve donc à devoir organiser la circulation régulière de la vacance. Mais c'est alors une offre pléthorique qui est générée directement (les postes vacants à pourvoir) et indirectement (les cascades de postes libérés) et qui doit être satisfaite. L'exercice à chaque transparence comporte en effet nécessairement de nombreux « effets domino » de sorte que les mouvements dépassent très largement en nombre le seul objectif tenant à la circulation des vacances de postes. La demande résulte des desiderata des magistrats qui peuvent candidater sur tous les postes, vacants ou non, sous réserve de remplir les conditions statutaires pour y prétendre.

Pendant longtemps, la mobilité n'a pas fait problème. Un volant de postes vacants de l'ordre de 1,5 % de l'ensemble de ceux-ci permettait

d'assurer une circulation raisonnable à l'intérieur du corps, une circulation en cascade mais une circulation canalisée pourrait-on dire. Des départs à la retraite libéraient des postes qui appelaient des mouvements en équivalence ou en avancement jusqu'au second grade. Des magistrats partaient en détachement ou étaient placés en congé longue durée. D'autres réintégraient des postes laissés libres. Une offre limitée de postes vacants ne pouvait permettre de satisfaire qu'une demande limitée de mobilités.

Or, depuis quelques années, la situation a bien changé. Le nombre de postes vacants a augmenté. Pendant plusieurs années en effet, des recrutements en nombre très inférieurs à d'importants départs à la retraite ont creusé un déficit de magistrats. Ensuite, s'il a été procédé à des créations de postes, le retour à des générations d'auditeurs de justice plus nombreuses n'a pas immédiatement compensé loin s'en faut le déficit. Aujourd'hui encore, en 2017, le nombre de postes vacants s'établit à près de 500 soit 6 % du total des postes (495 au premier mars 2017 selon la DSJ). Sa diminution n'est pas supérieure à quelques dizaines par an. À ce rythme et sans réforme profonde, plusieurs années seront nécessaires avant de revenir à un nombre de postes vacants qui générerait une mobilité plus mesurée.

Les candidats à la mobilité, s'ils visent des postes en nombre suffisants ou s'ils se montrent fins stratèges, dans leurs desiderata ont toute chance d'obtenir satisfaction. Et c'est ainsi qu'en 2015, 1 600 postes en juridiction ou en administration centrale changeaient de titulaires soit 20 %. En 2016 ils étaient 1 400. D'une vacance de postes

de 6 % on arrive à un turnover de près de 20 % par an (hors mouvements des juges de proximité, des auditeurs de justice et départ en détachement à l'extérieur du ministère).

Si face à cette offre, la demande de mobilité est aussi élevée, c'est, on l'a dit, parce que des bénéfices personnels – et légitimes – y sont recherchés mais c'est aussi parce que certaines règles ou critères de gestion des ressources humaines la favorisent ou la rendent même quasi obligatoire.

Rappelons-les brièvement :

Au plan statutaire, l'avancement sur place est fermé à un magistrat exerçant depuis plus de sept ans (cinq ans jusqu'en 2017) dans une même juridiction ; l'accès à la hors hiérarchie suppose sauf pour les conseillers et avocats généraux référendaires d'avoir exercé deux fonctions au premier grade et d'avoir satisfait à une obligation de mobilité non-juridictionnelle. Il n'est pas possible de demeurer plus de dix ans dans une même juridiction dans la même fonction spécialisée. Enfin, sauf exception, la DSJ privilégie la mobilité géographique lors des passages au premier grade même lorsque le magistrat exerce depuis moins de sept ans (ou 5 ans jusqu'en 2017).

Cette demande de mobilité, pour partie induite et pour partie volontaire, assure une fluidité de la vacance sans doute nécessaire pour éviter de trop fortes tensions dans les juridictions. Mais il est permis de penser que le phénomène s'alimente aussi de lui-même. Cette mobilité moyenne de 20 % par an ne nuit-elle pas au bon fonctionnement, voire à la performance des juridictions ? Et ne peut-elle aussi contri-

buer à accentuer les tensions... et, *in fine*, le désir individuel de mobilités chez ceux qui trouvent là le moyen de « tenir » ?

### Les rythmes de la mobilité

Pour demeurer dans une présentation synthétique des constats, contentons-nous de distinguer brièvement les différents sens qu'on peut donner à ce mot de « rythme » appliqué à la mobilité des magistrats.

Le rythme des mobilités géographique et fonctionnelle va largement différer selon les magistrats. Il suffit ici et à titre d'exemple de dire que parmi les magistrats mobiles en 2015 et 2016 et ayant plus de 20 années d'activité, on compte de 2 à 12 postes occupés, de 1 à 11 cours d'appels différentes fréquentées dans 1 à 11 types de postes différents. Le lecteur intéressé par ces questions pourra se reporter aux études à paraître.

Au-delà de cette dispersion, le rythme de la mobilité de l'ensemble des magistrats, apprécié sur les dix premières années de la carrière, semble bien s'être accéléré dans le temps en tout cas sur les dix dernières années. En effet, si l'on recherche parmi les 3 000 magistrats mobiles en 2016, à quelle ancienneté dans la carrière ils ont pris leur troisième poste, la médiane est passée entre la génération entrée en 1978 et celle entrée depuis 1998 de 106 à 88 mois. La prise du troisième poste est intervenue un an et demi plus tôt chez les plus jeunes. L'accélération est toute aussi nette sur 2015.

Le rythme lié à l'objectif de la mobilité géographique connaît des régularités en début

de carrière et en fin de carrière. En début de carrière, à la sortie d'école, beaucoup d'auditeurs rejoignent un poste qu'ils n'ont pas choisi et surtout, les postes offerts ne sont pas répartis uniformément sur le territoire. Les régions et les tribunaux les moins attractifs sont surreprésentés. Après trois ans voire deux ans d'activité, beaucoup de jeunes magistrats cherchent à rejoindre la partie de la France qui a leur faveur, sans toutefois toujours parvenir à gagner la cour d'appel ayant leur préférence. Chez certains cette dernière situation génère un nouveau mouvement deux ans plus tard. Après sept ou huit années d'exercice, la plupart des magistrats réalisent leur passage au premier grade qui les amène à une nouvelle mobilité géographique. C'est généralement leur troisième poste (pour 59 % d'entre eux parmi les mouvements de 2016) voire plus (36 % d'entre eux). Certains obtiennent de la réaliser à proximité (dans un TGI limitrophe de la même cour ou non). Les magistrats qui subissent les contraintes les plus importantes au plan géographique cherchent deux années plus tard à réaliser un retour dans la juridiction ou la cour d'appel où ils ont leurs attaches. Ainsi, en 2016, parmi les magistrats en mouvement et en équivalence et ayant entre 10 à 12 ans d'activité, 47 % prenaient leur 5<sup>e</sup> poste et plus, 94 % prenaient leur quatrième poste et plus.

Le même aller-retour rapide à l'occasion d'un avancement peut s'observer chez nombre de magistrats qui réalisent leur passage hors hiérarchie. Ils ont accepté de s'éloigner parfois très loin de leurs attaches et, deux ans plus tard, voire trois, pour la hors hiérarchie, ils souhaitent revenir dans la Cour où ils sont installés au plan personnel.

---

## Les questions

Plutôt que des réflexions abouties posées à partir de ce constat, le présent texte entend plutôt poser quelques-unes des questions qu'il suggère.

### Quelle évaluation des causes ?

Les évaluations des causes du *turnover* important qui s'est installé depuis quelques années n'ont pas été menées, semble-t-il, en tant que telles. Elles sont demeurées assez succinctes et de nombreuses questions mériteraient d'être affinées.

Du côté des magistrats, elles pourraient consister à mesurer pour la part de ceux qui sont souvent mobiles, s'il s'agit là d'une stratégie. Et, dans l'affirmative, de quelle stratégie s'agit-il ? De l'évitement des effets d'un modèle managérial mal supporté ? Ou simplement des effets conjoints de différentes situations et règles qui ont évolué et qui ne sont pas toutes d'ailleurs en lien direct avec le pilotage de la mobilité ? La question du lien entre certaines formes d'hyper mobilité et un malaise voire une souffrance au travail mériterait bien entendu d'être étudiée de près.

Si le nombre de postes vacants et la nécessité d'assurer leur glissement sur les juridictions a accru de façon importante la mobilité, c'est le passage au premier grade, (qui continue d'être lié à une mobilité géographique sauf exception mais qui intervient aujourd'hui après sept ou huit ans de carrière pour le plus grand nombre) associé enfin à une pratique assouplie de l'obligation de résidence qui donne sa forme à la mobilité géographique, celle d'une mobilité essentiellement régionale. Plus tard, la difficulté d'atteindre un poste hors hiérarchie conduit,

on l'a dit, à d'autres stratégies de mobilité successives et plus exigeantes.

Nul ne peut dire précisément comment la féminisation du corps intervient dans les causes du phénomène, ni comment elle affecte sa réception et sa pratique. Il n'est pas exclu en tout cas que les magistrates, plus que leurs collègues masculins, subissent davantage le poids de la mobilité accélérée sans pouvoir l'éviter. La mobilité géographique quasi obligatoire telle que celle du passage au premier grade n'est-elle pas plus difficile à vivre pour elles alors qu'elle intervient à un moment où les magistrates ont souvent des enfants en bas-âge ? Lorsqu'on sait que cette mobilité est généralement opérée dans un tribunal proche de celui du dernier poste de second grade, et qu'il s'effectue pour d'autres raisons, sans déménagement, l'hypothèse n'est pas abstraite. Le croisement systématique des données sur la mobilité avec le genre dans l'étude des mouvements de 2015 et 2016 permet d'aller plus avant sur ces questions. Le lecteur pourra s'y reporter.

Du côté de l'institution, des choix ont été faits à la fin de la dernière décennie et sur les dernières années qui expliquent la situation de vacances de postes actuelle et ses conséquences.

Depuis l'exercice 2010, toutes les créations d'emplois de magistrats ont été intégrées au programme 166 des services judiciaires et ce dès l'entrée à l'école des auditeurs. Un changement de politique de localisation des emplois s'est ensuite opéré. En 2009 et 2010, les localisations des emplois de magistrats dans les juridictions ont été réduites pour que le total des postes localisés correspondent aux magistrats effective-

ment en exercice avec une faible marge en plus. À compter de 2011, au contraire tous les ETPT de magistrats figurant au programme ont été progressivement localisés dans les juridictions dès la création des emplois et ce y compris pour les auditeurs en formation à l'École nationale de la magistrature (ENM). Ces réformes avaient l'avantage incontestable d'afficher les besoins réels des juridictions. Mais la conséquence pratique en fut que chaque création d'emploi se soldait par une vacance tant que le futur magistrat était encore en formation à l'ENM ou que la procédure d'intégration n'avait pas encore abouti. Des départs à la retraite importants et la réduction durant plusieurs années du nombre de postes ouverts au premier concours suivie de créations d'emploi avant même que l'augmentation récente des postes ouverts au concours ne puisse produire ses effets ont ensuite abouti à la situation que l'on sait.

Reste à savoir quels effets cette situation dont on peut espérer qu'elle s'atténue à l'avenir aura produits.

### Quelle évaluation des effets ?

Les évaluations des effets du *turnover* nous manquent tout autant. Le temps d'adaptation dans de nouvelles fonctions ou simplement dans un nouveau cabinet spécialisé (instruction et enfants notamment), le temps nécessaire à la prise de connaissance de dossiers parfois lourds, le coût en productivité globale tenant au nombre plus importants de postes qui, entre un départ et une arrivée, demeurent vacants, toutes ces questions sont intuitivement perçues et parfois explicitement énoncées par certains chefs de juridiction. Mais elles n'ont,

à la connaissance du Conseil, pas fait l'objet d'investigations approfondies.

À supposer que les causes du *turnover* puissent être considérées comme conjoncturelles, encore que la dite conjoncture mettra sans doute presque une décennie à disparaître dans le contexte actuel, qui peut dire si une culture de la mobilité rapide n'est pas en train de s'installer ? Et comment en termes de ressources humaines, en gèrera-t-on les conséquences lorsqu'elle pourra être régulée ou limitée ? Aura-t-elle modifié et comment la conception que les magistrats se font de leur déroulement de carrière, de leur métier ?

Enfin, le *turnover* doit aussi être pensé avec l'attractivité différentielle des postes. Celle-ci est complexe et difficile à mesurer. Complexe parce qu'elle se joue à des niveaux différents. Des grandes régions sont plus attractives que d'autres, des cours d'appel sont plus convoités que d'autres, les métropoles semblent beaucoup plus attrayantes que des villes moyennes ou petites, comme d'ailleurs dans l'ensemble de la fonction publique. Des types de postes sont plus recherchés que d'autres. Des types de postes dans certains types de ville n'ont aucune attractivité, menaçant parfois tout exercice de gestion des ressources humaines, parce que le gestionnaire, DSJ ou Conseil, n'a pas le choix entre plusieurs candidats. Si le simple rappel de ces situations paraît d'évidence aux acteurs du monde judiciaire et à ses observateurs attentifs, pour autant, la mesure précise de ces attractivités différentielles serait très délicate si on voulait la mener avec précision. Tel poste ne va pas attirer la moindre candidature pendant deux ou trois ans non pas parce

qu'il n'est pas attractif, mais parce que tous ceux susceptibles de s'y intéresser pensent ou savent qu'il ne sera pas vacant durant cette période. Et ce phénomène contrairement à ce qu'on pourrait penser ne concerne pas seulement des postes de chefs de juridiction. Une étude précise sur l'attractivité différentielle nécessiterait donc d'être menée sur plusieurs années, sur des cycles complets de mobilités.

Quoi qu'il en soit, cette attractivité différentielle qui s'est creusée à la faveur d'un contexte de vacance de postes qui permet de quitter plus vite les postes peu attractifs, laissera des traces.

Le différentiel entre l'attractivité des postes au parquet et au siège mériterait d'être enfin travaillé de très près. L'étude des mouvements de 2015 et 2016 montre qu'il se manifeste par un déficit des passages du siège au parquet comparé aux passages du parquet au siège. Il peut paraître plus limité qu'on ne l'attendrait mais il faudrait y ajouter les passages différés *via* un détachement ou un poste en administration centrale. En réalité, la part relative des postes offerts au parquet et au siège en sortie d'école dit brutalement sans doute mais de façon plus réaliste la situation. Elle ne dit pas comment on en sort.

### **Quelle prise en compte de ces questions pour d'autres réformes ?**

La réforme récente du juge des libertés et de la détention ne démontre-t-elle pas que toute réforme institutionnelle de telle ou telle fonction judiciaire devrait désormais prendre en compte sa dimension de gestion des ressources humaines ? Demain, une réforme de la carte judiciaire, une réforme de l'architecture institutionnelle des juridictions pourraient-elles réussir sans intégrer les questions posées ci-dessus ? Ces réformes essentielles pourraient être aussi un moyen de donner leur véritable place à ces problématiques de gestion de la ressource humaine.

Certains estimeront même qu'il vaudrait mieux poser la question à l'envers : peut-on avancer sur ces questions de gestion des ressources humaines autrement que par une réforme plus systémique ? Une prise en compte plus importante de la gestion des ressources humaines n'implique-t-elle pas un « bigbang », une réforme générale des institutions judiciaires ?

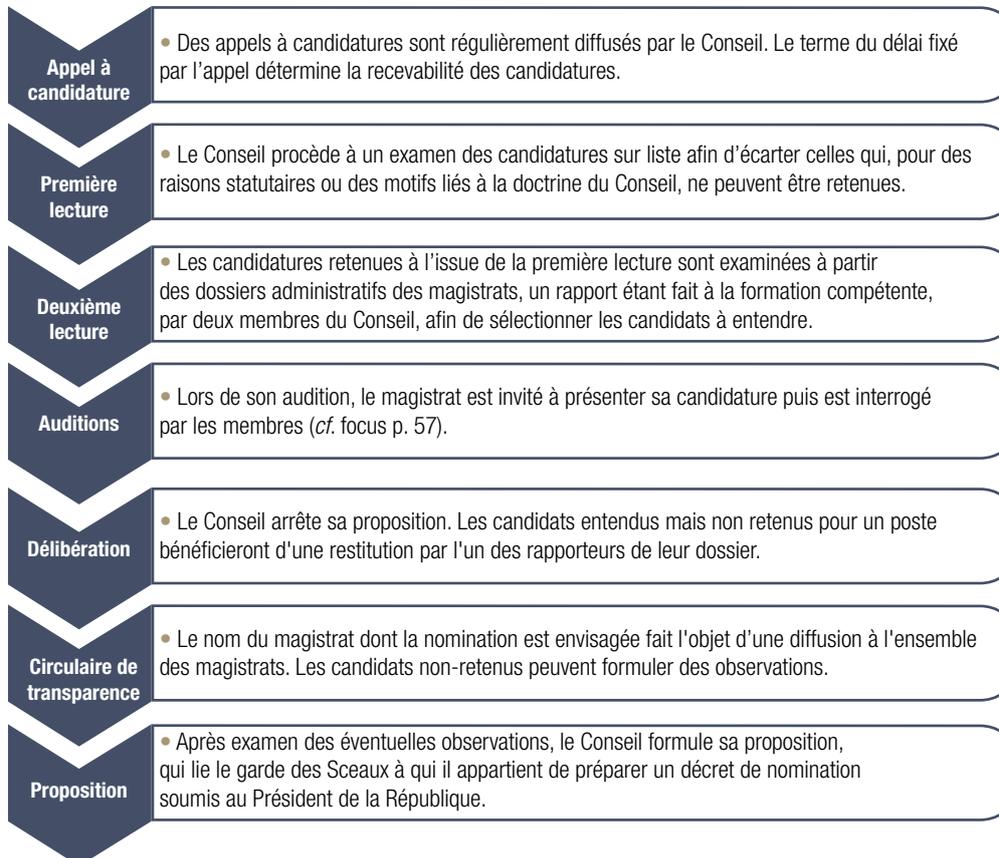
Chacun, y compris au Conseil, peut avoir son opinion sur ces questions.

Une chose est sûre : pour avancer dans ces débats, la Justice et ses réformateurs ont besoin d'en savoir plus et de pouvoir débattre contradictoirement sur des phénomènes qui, sous nos yeux et depuis plusieurs années, modifient au plus profond et au plus concret les formes d'exercice du métier de magistrat. Et donc la manière dont la Justice est rendue.

## LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL

En application de l'article 65 de la Constitution, 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.

La procédure suivie par le Conseil et les principes guidant son appréciation pour l'examen des candidatures à ces postes ayant été exposés dans le rapport d'activité pour l'année 2015<sup>1</sup>, il est renvoyé à ce dernier pour une présentation complète de ces questions, rappelées ici sous forme de schéma et de tableaux de synthèse.



1. *Cf. Rapport d'activité pour l'année 2015*, p. 28 et sq.

## CRITÈRES RETENUS POUR L'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES LORS DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME LECTURES

La candidature doit respecter les exigences propres aux règles statutaires et principes déontologiques applicables aux magistrats

Le Conseil s'assure de l'absence de toute incompatibilité statutaire.  
Il veille à prévenir tout risque d'atteinte à l'impartialité objective.  
Il vérifie le respect des conditions d'accès au grade ou à la hors hiérarchie.

Le candidat doit disposer d'une ancienneté suffisante dans les fonctions qu'il exerce

Cette exigence tire sa justification de la nécessité d'assurer une stabilité minimale du personnel au sein des juridictions, mais aussi du souhait de voir les magistrats tirer profit de leur exercice professionnel dans les postes qu'ils occupent.  
Une nomination dans de nouvelles fonctions ne peut, en principe, intervenir qu'après l'expiration d'un délai de deux ans dans les fonctions précédentes. Pour les chefs de cour et de juridiction, ce délai est porté à trois ans.  
Des dérogations à ces exigences peuvent être admises pour tenir compte de situations personnelles particulières ou de l'intérêt du service.

Le candidat doit disposer d'une durée résiduelle d'exercice suffisante dans les fonctions qu'il brigue

Pour les candidats approchant l'âge de la retraite, la durée résiduelle d'exercice dans la fonction sollicitée doit, dans l'intérêt du service, être d'au moins deux ans, selon les règles de limite d'âge applicables aux intéressés. Une durée de trois ans est toutefois exigée pour les fonctions de chef de cour et de juridiction, afin de garantir une stabilité dans ces postes de direction, ainsi que pour les fonctions de conseiller à la Cour de cassation, en raison du temps requis pour l'acquisition de la technique de cassation.

Le dossier doit démontrer l'adéquation du profil à la fonction

Le Conseil s'assure de la qualité du dossier du candidat et, le cas échéant, de la concordance de son profil avec celui recherché.

Une mobilité géographique peut être exigée

La nomination à un poste de chef de juridiction suppose que le magistrat candidat n'ait pas exercé au sein de la juridiction concernée depuis au moins cinq ans.

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

En 2016, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a procédé à 30 nominations à la Cour de cassation, soit :



La formation a examiné à cette fin 435 candidatures, dont pas moins de 299 candidatures pour les postes de conseiller et 102 candidatures pour ceux de conseiller référendaire. Elle a procédé à 268 rapports. C'est dire si, pour l'ensemble des postes qu'elle offre, la Cour de cassation rencontre un vrai succès et jouit d'une attractivité manifeste.

L'importance du nombre de ces candidatures doit toutefois être relativisée, les règles statutaires pour l'accès aux postes hors hiérarchie de la Cour de cassation étant ignorées de certains candidats qui formulent des desiderata alors même qu'ils ne peuvent prétendre exercer ces fonctions. L'attention des magistrats doit donc être appelée, cette année encore, sur le respect de ces règles, rappelées ci-après.

«[...] À l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à 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 et satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4. Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes.

«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 emplois vacants de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation sont pourvus, à raison d'un sur six, par la nomination d'un magistrat du premier grade ayant exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire pendant au moins huit ans. «Les postes qui ne pourraient être pourvus, faute de candidats, par ces magistrats peuvent être pourvus par les magistrats mentionnés au troisième alinéa du présent article.»

Article 39 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

La tâche du CSM pour l'examen des nominations à la Cour de cassation est délicate, dans la mesure où le nombre élevé de candidats et l'excellence de beaucoup d'entre eux rendent particulièrement difficiles la présélection pour des auditions, comme la sélection après audition.

Les chefs de Cour ont pourtant, pour beaucoup, pris l'habitude de signaler dans leurs évaluations les magistrats qui leur semblent présenter les qualités requises pour exercer les fonctions de conseiller à la Cour de cassation. Cet éclairage est particulièrement utile au Conseil, pour autant que la pratique en soit harmonisée, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

Les pratiques d'évaluation sont encore trop diverses et ne permettent pas aisément de distinguer les dossiers des candidats qui, en toutes hypothèses, restent encore trop nombreux par rapport au nombre de postes à pourvoir.

Le Conseil a donc un choix à faire, tant au moment de la sélection des dossiers qu'après l'audition des candidats présélectionnés, et ce choix ne permet pas de retenir tous ceux qui semblent présenter les qualités requises pour exercer à la Cour de cassation.

Au plan général, le Conseil doit veiller à des multiples équilibres, que les candidatures ou les besoins de la Cour de cassation ne permettent pas toujours de respecter : équilibre entre les nominations des hommes et des femmes ; équilibre entre les régions d'origine des candidats ; équilibre entre des parcours purement juridictionnels et des parcours diversifiés comportant des passages par l'administration centrale, des temps de détachement ou de mise à disposition.

Le Conseil doit aussi prendre en considération les besoins particuliers des diverses chambres de la Cour de cassation, en tel ou tel domaine du droit, pour faire face à des départs en retraite de conseillers très spécialisés en des matières où les compétences sont plus rares, le premier président de la Cour de cassation conservant bien sûr, en toute hypothèse, le pouvoir d'affectation des nouveaux magistrats au sein de la Cour.

La durée résiduelle d'exercice professionnel des candidats est un paramètre important. Au-delà de la période d'adaptation à leurs nouvelles fonctions, cette durée doit permettre aux candidats d'exercer celles-ci un temps suffisant pour donner la pleine mesure de leurs compétences, dans leur intérêt comme dans celui de l'institution. Sur ce point, il est essentiel que les candidats fournissent au Conseil, dans leur dossier administratif, les informations le mettant en mesure d'apprécier cette durée résiduelle d'exercice.

Le Conseil estime en outre que l'accès aux postes hors hiérarchie de la Cour de cassation doit, pour les conseillers référendaires, s'effectuer après un retour en juridiction d'une durée significative (trois à cinq ans, selon que, dans cette juridiction, le magistrat exerce des fonctions hors hiérarchie ou du 1<sup>er</sup> grade). Il s'agit de faire en sorte que les conseillers référendaires retournant en cour d'appel ou dans un tribunal fassent réellement bénéficier ces juridictions des compétences acquises dans les fonctions de conseiller référendaire.

Au-delà de la règle fixant à un sur six le nombre minimal de conseillers référendaires

devant être nommés aux emplois vacants de conseillers à la Cour de cassation, il ne peut être assuré à tous les anciens conseillers référendaires une forme de « droit au retour » dès l'expiration de la durée d'exercice des fonctions en cour d'appel ou tribunal précédemment évoquée. Les divers équilibres qui viennent d'être rappelés, comme le souci d'assurer une diversité des profils, impliquent une prise en considération de la situation des anciens conseillers référendaires sur une période de temps et des séries de nominations nécessairement plus longues.

S'ajoute une dernière difficulté : celle de l'articulation des propositions de nomination faites par le Conseil avec les projets de nomination publiés par le ministère de la Justice.

Le Conseil s'efforce, sur ce point, de faire en sorte que ses propositions de nominations puissent être suivies de circulaires de transparence destinées à pourvoir les postes laissés vacants par les nominations à la Cour de cassation. Il lui paraît souhaitable qu'au besoin, des transparences spécifiques soient élaborées par le ministère de la Justice, après la publication des propositions du Conseil, pour éviter que les juridictions d'appel ou de première instance supportent des vacances de postes liées à ces mouvements et s'ajoutant à celles que les moyens insuffisants de la justice ont provoqué depuis plusieurs années.

### La nomination des premiers présidents de cour d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance

Au cours de l'année 2016, le Conseil a proposé la nomination de :

<b>7</b>	<b>37</b>
premiers présidents de cour d'appel dont 2 femmes, soit 28,57%	présidents de TGI dont 15 femmes, soit 40,54%

### Les chefs de cour

Les sept propositions de nominations formulées en 2016 concernaient les cours d'appel de Rennes, Angers, Caen, Dijon, Poitiers, Nancy et Riom.

Les 148 candidatures enregistrées sur l'ensemble de ces postes, dont certaines croisées, correspondent en fait à 48 candidats. Elles ont donné lieu à l'examen de 30 dossiers de magistrats à l'issue de la première lecture, puis à l'audition de 16 candidats.

Un phénomène inquiétant doit être relevé (quoique de moindre ampleur pour les postes de chef de cour que pour les postes de chef de juridiction) : la baisse notable du nombre moyen de candidats par poste. Il s'élève en effet à 21,14 en 2016 (soit sensiblement le même qu'en 2015 : 21,9 %) alors qu'il était auparavant plutôt de l'ordre de 30, voire supérieur à 50, suivant les années, confirmant ainsi la désaffection des magistrats pour les postes à responsabilités supérieures en juridiction.

Autre phénomène significatif marquant la période actuelle : le fort *turn-over* des magistrats à ces postes de responsabilité. En deux années de mandature, le Conseil a ainsi eu à pourvoir 17 des 37 postes de premier président ; en trois ans (durée minimale d'exercice de ces fonctions), ce sont 32 postes, soit 86,48 % de l'effectif total, qui ont été renouvelés. À ce jour, seuls 5 premiers présidents ont plus de trois ans dans leurs fonctions ; un seul les exerce depuis plus de quatre ans.

Chose rare, qui ne s'était pas produite depuis 2013, l'un des candidats nommé l'a été sans nouvelle audition, pour avoir été préalablement « mis au vivier » ; le caractère exceptionnel d'une telle nomination « sur vivier » s'explique notamment par le faible nombre de candidatures utiles sur chaque poste, augmentant les chances d'un candidat dit « utile » d'être nommé immédiatement sur l'un des premiers postes sur lequel il est en concours et par le fait que les autres candidats avaient déjà vu leurs dossiers examinés à la faveur d'autres mouvements. La modification de la durée du vivier (passée de deux à un an sous l'actuelle mandature) explique aussi cette situation.

Soucieux de ne pas désorganiser les juridictions par des vacances de postes trop longues, le Conseil veille à anticiper les départs prévisibles (notamment les départs en retraite) et à réduire la durée entre la date à laquelle le poste devient vacant et celle à laquelle il forme sa proposition de nomination. En 2016, ce délai moyen de vacance a été de 30,3 jours ; si l'on écarte l'un des postes, rendu vacant par le décès du premier président et dont le

successeur n'a été désigné que 98 jours plus tard, la moyenne des six autres cours est de 19 jours. À cette durée, s'ajoutent le délai de parution du décret et le temps d'installation, sur lesquels le Conseil n'a pas de prise.

En 2015, certains avaient fait reproche au Conseil de n'avoir nommé que des hommes, sur les 10 postes de premiers présidents qu'il avait eu à examiner. Cette année, 2 femmes ont été nommées, sur les cours de Riom et Angers, soit 28,57 % des propositions de nominations.

Ce ratio peut sembler encore insuffisant au regard de la structure du corps, comme le rappelait le rapport d'activité du Conseil pour l'année 2015 : « Entre 2006 et 2010, seules 3 femmes figuraient parmi les 33 premiers présidents nommés. Entre 2011 et 2014, 11 femmes et 32 hommes ont été nommés, soit 25,58 % de femmes sur l'ensemble de la période (un tiers en 2011 et 2012, 10 % en 2013 et plus de 54 % en 2014). Aucune n'a été nommée en 2015. La part des candidates féminines sur ces postes était dans le même temps passée de 15 % en 2006 à 28,3 % en 2011 avant de connaître une nouvelle chute dans les années suivantes pour se stabiliser autour de 20 % (19,42 % en 2014 ; 22,11 % en 2015) ».

Il convient toutefois d'observer que :

– Le constat opéré en 2016 est celui d'une augmentation très nette du nombre de candidatures féminines, puisque sur 148 candidatures à ces 7 postes, 59 émanaient de magistrates, soit 39,86 % ; beaucoup de candidatures étant multiples, ce sont en réalité 21 magistrates qui postulaient à ces fonctions (43,75 % des candidats). Ce niveau n'a jamais été atteint

et confirme que le plafond de verre est en train de voler en éclats, les femmes osant désormais candidater sur ces fonctions.

- L'étude sur la mobilité réalisée par le Conseil en 2012 a permis à beaucoup de femmes (ou d'hommes) peu mobiles géographiquement, ou candidatant sur des postes de chefs de juridiction une fois les enfants élevés ou le conjoint en retraite, d'accéder à ce type de responsabilités à compter de l'année 2013. Eu égard à l'exigence de maintien dans ce type de fonctions durant un minimum de trois ans, ces personnes, pour l'essentiel, étaient à peine en mesure de postuler sur un nouveau poste en 2016.
- Les personnes accédant à des postes de premier président appartiennent aux tranches d'âge où les hommes sont encore majoritaires dans la magistrature.

### Les chefs de juridiction

L'activité relative à la nomination des présidents des tribunaux de grande instance reste stable, puisqu'en 2016 le Conseil a formé 37 propositions de nominations à ces fonctions contre 38 en 2015. 9 concernaient des postes hors hiérarchie, 28 des postes du premier grade.

Le délai moyen entre la date de vacance et la date du décret a été de 52 jours en 2016 contre 44 en 2015 et 62 en 2014. Dans cinq cas, la proposition de nomination est intervenue alors que le décret de nomination du président « sortant » n'était pas encore publié ou avant son départ en retraite effectif.

3 des 36 nominations sont intervenues sur le vivier, sans nouvelle audition du candidat. La baisse peut paraître conséquente par rapport à

la précédente mandature, mais s'explique par la modification des règles de fonctionnement du placement d'un candidat au vivier qui ne vaut désormais que pour une année<sup>1</sup>.

Le taux moyen de femmes nommées depuis 2006 est de 33,07 %. En 2016 il s'est établi à 40,54 % soit 15 femmes sur 37 nominations (contre 16 sur 38 en 2015, soit 42,10 %), traduisant ainsi la poursuite significative de la hausse de nombre de femmes présidentes de juridiction :

- 2 femmes ont été nommées sur les 9 postes de président de juridiction hors hiérarchie pourvus en 2016 (soit 22,22 %), dont Marseille, troisième juridiction en effectifs après Paris et Bobigny ;
- 13 femmes ont été nommées sur les 28 postes du premier grade et Bbis (soit 46,43 %).

Au 31 décembre 2016, elles sont ainsi 20 des 54 présidents hors hiérarchie (37,03 %) et 51 des 114 présidents du premier grade ou Bbis (44,73 %), soit un total de 42,26 % de présidentes contre 41,07 en 2015.

Les observations développées pour les premiers présidents peuvent être reprises ici, notamment sur les postes de chefs de juridictions hors hiérarchie où la pyramide des âges et l'ouverture de la carrière aux femmes en 2012 expliquent amplement la part plus restreinte de femmes candidates (65 des 164 candidatures sont des femmes, soit 39,63 % contre 38,05 en 2015, correspondant en réalité à 35 femmes candidates pour 60 hommes candidats (soit 36,84 %).

Le constat est le même : celui d'une levée progressive du plafond de verre.

1. Cf. *Rapport d'activité 2015*, p. 40.

Nombre moyen de candidatures par poste	TOTAL	dont 1 <sup>er</sup> grade	dont hors hiérarchie
<b>2014</b>	<b>25</b>	<b>23,6</b>	<b>26</b>
<b>2015</b>	<b>18,5</b>	<b>10,1</b>	<b>30</b>
<b>2016</b>	<b>10,5</b>	<b>8</b>	<b>18,2</b>

En 2016, sur 396 candidatures, 185 émanaient de femmes soit 46,71 %, soit une hausse conséquente par rapport à 2015, les candidatures de femmes étant désormais majoritaires sur les postes du premier grade : 120 des 232 candidatures soit 51,72 % (contre 41,89 % en 2015), ce qui correspond à 73 candidates sur 137 à ces postes.

Certains continueront de déplorer que la part de femmes proposées par le Conseil soit inférieure à la part des candidatures féminines.

Toutefois, si le Conseil a modifié ses méthodes d'examen des candidatures pour laisser autant de chances aux femmes qu'aux hommes de voir leur dossier examiné<sup>2</sup>, il ne peut être question de discrimination positive. Il convient en outre de préciser qu'une fois appliquées les règles statutaires et les critères habituels de nomination aux fonctions de président de juridiction<sup>3</sup>, il est fréquemment arrivé au Conseil de n'avoir d'autre choix que de nommer un homme, tant les candidatures sur certains postes sont peu nombreuses.

C'est un des constats les plus alarmants de cette mandature que celui de la faible attractivité des fonctions de présidents. En 2016, le nombre moyen de candidatures sur chaque poste était d'à peine plus de 10.

Si l'on ne se réfère plus aux candidatures, mais aux personnes – une même personne formant souvent des desiderata multiples –, il apparaît que pour les 37 postes pourvus, seules 219 personnes différentes étaient candidates. Le Conseil a donc eu le choix, en moyenne, entre 5,9 candidats pour chaque poste :

- 10,55 en moyenne pour la hors hiérarchie ;
- 4,89 en moyenne pour les postes du premier grade.

Parmi lesquels certains candidats ne remplissaient pas les conditions statutaires ou les critères habituels fixés par le Conseil, ou avaient fait l'objet d'une récente proposition de nomination sur un autre poste.

On assiste ainsi, depuis quelques années, à une désaffection massive pour les postes de chefs de juridiction, principalement pour les tribunaux correspondant à des postes du premier grade. Sur les 28 postes de ce grade pourvus en 2016, 11 comptaient moins de 6 candidats, parfois après un deuxième appel à candidatures, l'appel à candidatures général, bi annuel, n'ayant pas permis de recueillir de candidatures utiles. Pour certaines juridictions, un nouvel appel à candidatures a même été émis à la suite du constat d'une absence totale de candidats sur le poste concerné.

À cela vient s'ajouter le fait que les candidatures aux fonctions de président sont souvent

1. Cf. *Rapport d'activité 2015*, p. 28 et 29.  
2. Cf. *Rapport d'activité 2015*, p. s 41 et sq.

croisées. Dès lors, une fois un(e) candidat(e) retenu(e) sur un poste, c'est un(e) candidat(e) utile de moins sur un autre poste.

Face à ce constat, le Conseil se refuse à procéder à des propositions de nominations par défaut, de magistrats qui ne présenteraient pas les qualités requises. Il a néanmoins été amené à écarter, à plusieurs reprises les critères habituels de nomination à ces fonctions, en nommant des magistrats ayant moins de

deux ans dans leur poste précédent, ou ayant exercé depuis moins de cinq ans dans la juridiction cible ; il ne peut toutefois être dérogé aux dispositions de l'article 2 du statut interdisant d'être nommé chef de la juridiction dans laquelle on exerce et l'inquiétude est grande pour l'avenir, cette situation, relativement nouvelle, s'étant produite à plusieurs reprises au cours des derniers mois.

## FOCUS

### **L'audition devant le Conseil et sa préparation**

Les postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil sont soumis à une procédure de sélection rigoureuse faisant intervenir l'audition de certains candidats.

Cette rencontre est traditionnellement structurée en deux temps.

Le magistrat est d'abord invité à prendre la parole afin de présenter sa candidature. Le Conseil ne s'attend pas, ici, à un simple exposé chronologique des différents postes occupés par l'intéressé mais souhaite une véritable mise en perspective permettant d'appréhender ses qualités et motivations, sa capacité à exercer les fonctions concernées, ainsi que son projet professionnel.

La durée de cette intervention varie selon la nature des fonctions : dix minutes pour les postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance ; cinq minutes pour les postes du siège de la Cour de cassation.

Cette première séquence est suivie d'un temps d'échange avec la formation, au cours duquel les membres du Conseil interrogent le candidat sur tout sujet leur permettant de se forger une opinion sur les mérites de sa candidature, son profil et l'adéquation de celui-ci avec le ou les postes cibles.

Les questions posées ne répondent à aucun programme préétabli, mais conservent toujours un lien avec la nomination envisagée, l'entretien présentant un caractère professionnel. Elles peuvent donc porter aussi bien sur le candidat, son parcours, sa situation personnelle ou professionnelle et ses motivations, que sur les différents aspects du poste qu'il brigue, l'actualité de l'institution judiciaire ou des matières plus techniques.

Cette deuxième séquence dure de vingt minutes, pour les postes du siège de la Cour de cassation, à trente minutes, pour les postes de chef de cour ou de juridiction.

À l'issue de leur audition, les candidats non-retenus pour une nomination bénéficient d'un entretien téléphonique avec l'un des rapporteurs.

## LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCEAUX

### L'activité globale du Conseil en 2016

Durant l'année 2016, les deux formations du Conseil ont statué sur 2 243 propositions de nominations du garde des Sceaux, soit une légère diminution au regard de l'activité de 2015. 1 606 avis ont été rendus par la formation compétente pour les magistrats du siège, dont 181 concernant les juges de proximité. 637 avis ont été rendus par la formation compétente pour les magistrats du parquet, dont 72 pour des postes en administration centrale.

Tout en assurant cette année l'ensemble de ses activités, et notamment ses missions d'information dans un nombre important de cours, le Conseil a pu restituer ses avis dans des délais qui n'ont jamais atteint trois mois (hors sursis à statuer pour défaut d'évaluation récente). En moyenne les restitutions ont été effectuées à 28 jours, avec une médiane à 22 jours, deux restitutions seulement après 2 mois (618 et 148 propositions) et onze à moins de 20 jours. Précisons que ce délai inclut le délai d'observations, pendant lequel le Conseil ne peut encore commencer à statuer, et qui est en moyenne de 8 à 10 jours.

Comme l'année précédente, le Conseil a pris soin d'examiner en priorité les mouvements de départ et de retour vers les juridictions d'outre-mer et de les restituer en priorité afin de faciliter les déménagements des magistrats concernés.

Lors de ses rencontres avec les chefs de juridictions de première instance et d'appel, il a dû appeler l'attention de tous sur la nécessité que figurent aux dossiers qu'il examine des évaluations récentes. En 2016 en effet, et de façon plus marquée encore qu'en 2015, le Conseil a déploré devoir solliciter qu'il soit procédé en urgence aux évaluations manquantes et ce sur plus d'une centaine de dossiers. Or une telle procédure d'évaluation en urgence n'est satisfaisante pour personne. Jusqu'à communication de celles-ci, le Conseil doit surseoir à statuer. 38 sursis à avis ont ainsi dû être prononcés au total par les deux formations.

En 2016, la formation compétente pour les magistrats du siège a émis dix-huit avis non-conformes soit 1,26 % (contre treize en 2014 et 2015, années où le nombre d'avis non-conformes fut, en nombre absolu, exceptionnellement bas). Cette augmentation est limitée en nombre absolu comme en pourcentage. Et sur la décennie 2006-2015, seules les années 2014 et 2015 affichent un taux inférieur à celui de 2016. Or, il doit être noté que l'année 2016 se distingue en revanche par un taux d'observations supérieur à ceux des années 2009-2015 (701 observations soit 4,91 %).

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, rendu quatre avis défavorables, soit le niveau le plus bas en nombre absolu et en pourcentage depuis 2006. Le nombre d'observations (158) se situait en retrait par rapport à celui de 2015 (198).

La formation du parquet a procédé à l'audition de 57 magistrats proposés à des fonctions de procureur général, de procureur, d'inspecteur général adjoint, de magistrat du parquet général de la Cour de cassation et de quatorze observants sur ces mouvements.

16 propositions intéressaient l'Inspection générale, 6 le parquet général de la Cour de cassation, 74 les parquets généraux près les cours d'appel (dont 7 postes de procureurs généraux), 371 les parquets près les tribunaux de grande instance, dont 46 postes de procureurs, et enfin 72 postes de magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice (MACJ) ou de premier substitut MACJ.

S'agissant des postes de procureurs généraux, quatre femmes ont été nommées pour trois hommes. S'agissant des postes de procureurs de la République, douze femmes ont été nommées pour trente-quatre hommes. Sur la dernière décennie, le pourcentage de procureurs nommées s'établit ainsi à 22,37 % et depuis cinq ans, à un taux qui n'est jamais inférieur à 25 % mais qui ne progresse pas.

Comme l'an passé, le Conseil a, lors de ses missions d'information dans les juridictions, rappelé toute l'attention qu'il porte aux observations. Il renvoie ici aux développements présentés sur cette question dans son rapport 2015<sup>1</sup>.

### **Les principes et critères guidant le Conseil dans l'appréciation des propositions**

Au risque de se répéter d'année en année, il paraît utile de reprendre ici les principes

et critères guidant l'action du Conseil dans l'appréciation des propositions, afin que l'ensemble des magistrats, y compris ceux qui ont cette année intégré le corps, puissent facilement y accéder.

#### **Les règles statutaires**

Sans prétendre à l'exhaustivité mais pour répondre aux questions les plus fréquemment posées, il y a lieu de rappeler que :

- aucun magistrat n'est éligible à des fonctions en détachement s'il n'a accompli quatre ans de service effectif ;
- l'avancement sur place est fermé à un magistrat exerçant depuis plus de sept ans dans une même juridiction (et non plus cinq comme avant la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016) ;
- le passage du second au premier grade n'est plus conditionné par une exigence de mobilité statutaire ;
- à l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à la Cour de cassation, – nul ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions au 1<sup>er</sup> grade et satisfait à une obligation de mobilité non-juridictionnelle – cette dernière exigence ne vaudra que pour les magistrats ayant pris leur premier poste après le 1<sup>er</sup> septembre 2020 (article 50 XI de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 modifiant la fin du IV de l'article 36 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007) – si ces deux fonctions sont juridictionnelles, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes ;
- nul ne peut accéder à la Cour de cassation s'il n'occupe déjà un poste hors hiérarchie,

<sup>1</sup>. Cf. notamment page 48, §§ 3 et 4.

sauf s'il a exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation.

### Les principes non-statutaires

Comme il a été dit plus haut (cf. « Réflexions sur la mobilité »), il importe, aux yeux du Conseil, de trouver un équilibre entre la nécessaire mobilité et le « nomadisme judiciaire ». Cette remarque, déjà formulée au précédent rapport, reste vraie.

On s'en tiendra donc à rappeler ici les critères qui tentent de limiter d'excessives mobilités.

Le plus connu et le plus général des principes guidant l'appréciation du Conseil est certainement la règle dite « des deux ans », en vertu de laquelle un magistrat doit accomplir deux années de service effectif à compter de son installation dans des fonctions (et non du décret de nomination) avant toute mutation. Des exceptions sont admises, mais de manière restrictive, lorsqu'une situation personnelle ou familiale contraint un magistrat à changer de résidence. Cela peut également être le cas lorsque le candidat est le seul « utile » pour occuper un poste ne pouvant demeurer vacant ; ainsi, le Conseil a pu proposer la nomination d'un magistrat n'ayant pas exercé deux ans dans son précédent poste, aux fonctions de président d'un tribunal, considérant qu'il s'agissait du meilleur candidat sur ce poste.

À ce principe, la Direction des services judiciaires (DSJ) a souhaité ajouter, il y a quelques années, une règle dite « des trois ans » pour

toute fonction en sortie d'école, qui n'a pas été reconnue comme sienne par le Conseil. Elle a fait et fait l'objet de certaines exceptions. Sans remettre en cause le bien-fondé de cette règle, le Conseil s'interroge en l'état sur sa lisibilité si la pratique des exceptions devait s'installer durablement.

Au-delà de ces règles générales, d'autres principes tentent de réguler les durées d'exercice dans les postes de direction ou d'encadrement.

Les fonctions de chef de juridiction sont limitées à une durée maximale de sept années dans un même poste. Mais pour autant il paraît au Conseil qu'elles exigent en principe un minimum de stabilité pour s'exercer de manière crédible et reconnue dans un ressort. Il exige donc en principe, une durée minimale de trois années d'exercice dans une fonction de chef de juridiction avant d'accepter ou de décider d'une mutation.

En 2015, le Conseil avait marqué son attachement au respect de ce critère de bonne gestion des ressources humaines en s'opposant à deux reprises à la nomination dans d'autres fonctions de procureurs de la République, par ailleurs objet d'évaluations élogieuses, qui ne satisfaisaient pas à la condition d'ancienneté de trois ans. S'il ne s'agit pas là d'une règle statutaire, il n'y est dérogé que de façon tout à fait exceptionnelle, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ayant, pour une nomination à une fonction très spécifique, fait exception à la règle.

De son côté, la DSJ applique à la hiérarchie intermédiaire une règle d'exercice minimum

de trois ans avant d'envisager de retenir une candidature à un mouvement. Le Conseil n'a pas reconnu cette règle comme sienne. La DSJ par cette règle souhaite légitimement stabiliser certains emplois regardés comme recouvrant des responsabilités particulières dans l'administration d'une juridiction. Dans son précédent rapport, le Conseil avait présenté deux observations sur cette règle. D'une part, elle porte sur des postes proposés par le garde des Sceaux ; elle reste entièrement à la main de la Chancellerie. D'autre part, le Conseil a pu remarquer à la faveur de ses déplacements en juridictions qu'il serait indispensable que les magistrats accédant à des fonctions hors hiérarchie, soient précisément informés de l'application qui peut leur être faite de cette règle.

La présente mandature du Conseil s'est attachée dès sa première année d'exercice à réfléchir au bien-fondé de la règle générale de gestion des ressources humaines exprimée sous la forme d'un pseudo-adage : « outre-mer sur outre-mer ne vaut ». Cette interrogation s'est développée sur le fondement d'observations particulièrement construites et argumentées. Après examen de la situation par un groupe de travail, le Conseil retient qu'il demeure des spécificités géographiques humaines et physiques, mais aussi culturelles à l'outre-mer. Mais il relève que la gestion de certains territoires en métropole peut à certains égards soulever les mêmes questions que les juridictions d'outre-mer.

La formulation en cause renvoie à une unité qui n'est qu'une représentation, largement contestable, de la réalité. La situation de ces

juridictions en termes de difficultés d'exercice pour les magistrats qui y servent est très variable. Les problématiques judiciaires mais aussi et surtout l'attractivité de ces juridictions sont fort dissemblables. Enfin, le pseudo-adage introduit des inégalités de traitement entre les magistrats originaires de métropole et ceux qui sont originaires ou ont en outre-mer des liens familiaux. Le Conseil estime donc que la nécessité d'empêcher que ne s'installe chez certains la tentation d'une mobilité restreinte à l'outre-mer ne doit pas interdire des assouplissements à la règle y compris pour des avancements sur place. Plutôt qu'une règle générale plus ou moins adaptée, le Conseil préfère, s'agissant des postes en outre-mer, et notamment dans des juridictions difficiles, faire preuve de la plus grande attention sur l'adéquation des propositions qui lui sont faites d'autant qu'elles résultent souvent d'un exercice de choix fort restreint (Cf. Focus outre-mer, page suivante).

Plus généralement, au-delà des règles statutaires, mais en convoquant les principes éthiques et déontologiques qui doivent guider tout mouvement, le Conseil prend en considération des exigences tenant aux conditions d'exercice professionnel dans le poste envisagé et aux difficultés auxquelles le magistrat risque de se trouver confronté en raison de sa situation personnelle, familiale, ou des fonctions ou activités qu'il a antérieurement exercées. Dans certains cas, et toujours après un échange contradictoire avec la DSJ, ces considérations peuvent conduire à un avis non-conforme ou défavorable.

## FOCUS

### Les nominations outre-mer

Dès les premiers mois de son activité, en 2015, le Conseil a eu à prendre position sur les questions relatives à l'outre-mer. Cette réflexion s'est poursuivie en 2016.

À l'occasion de l'examen des transparences, le Conseil a décidé de rendre en priorité ses avis sur les propositions de nomination vers l'outre-mer ou au retour d'outre-mer, afin de laisser aux magistrats concernés un temps suffisant pour préparer leur déménagement.

Très vite amené à former des propositions de nomination de chefs de cour ou de juridiction outre-mer (premier président de Fort-de-France, Basse-Terre, Cayenne et président du TGI de Pointe-à-Pitre), il s'est attaché à rechercher chez les candidats, outre les qualités attendues d'un chef de cour ou de juridiction, l'aptitude à exercer ces fonctions outre-mer, quitte pour cela à assouplir certains de ses critères habituels. Cette réflexion s'est poursuivie en 2016 lors des nominations des présidents de Basse-Terre, Saint-Pierre-et-Miquelon et Cayenne.

Une précédente expérience outre-mer peut bien évidemment s'avérer utile mais n'est pas indispensable ; l'isolement des juridictions outre-mer, la petite taille de certaines d'entre elles, leur charge de travail, nécessitent en revanche une polyvalence accrue, une capacité d'adaptation et une aptitude à la concertation éprouvées.

La règle « outre-mer sur outre-mer ne vaut », longtemps appliquée par la DSJ et le Conseil, a très rapidement été au cœur des débats. Le risque de « tropicalisation » n'apparaît aujourd'hui plus le même que lorsque cette règle a été posée : les moyens de transport et de communication ainsi que le renforcement des effectifs localisés dans les juridictions outre-mer contribuent à rompre l'isolement des personnels qui y exercent leurs fonctions.

L'outre-mer recouvre en outre des réalités très différentes. L'exercice à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Nouméa ou à Mayotte est radicalement différent. Rien ne s'oppose donc désormais à ce qu'un magistrat sollicite une mutation d'un outre-mer vers un autre outre-mer.

Les carrières en métropole sont de plus en plus régionales, conséquence notamment des préconisations émises par le Conseil en 2012 pour que ne soient plus entravées les perspectives de carrière des magistrats retenus dans une région par leurs contraintes familiales. Il n'apparaît donc pas équitable d'imposer aux ultramarins ou aux magistrats établis familialement outre-mer de partir en métropole pour obtenir un avancement ou même une simple mobilité fonctionnelle ou géographique ; au demeurant, l'effet de cette règle était strictement opposé au résultat escompté, puisque le plus souvent, le magistrat se trouvait contraint de rester dans le même poste des années durant, alors que la mobilité fonctionnelle, à défaut d'être géographique, favorise la remise en cause et le renouvellement des pratiques du magistrat et est un des meilleurs outils de prévention des risques déontologiques.

Dès lors, face à la pénurie de candidats sur certains postes, en métropole ou outre-mer, la DSJ a proposé des nominations en avancement « sur place », validées par le Conseil, dès lors que la qualité du dossier le justifiait et que le maintien du magistrat dans la même juridiction ne laissait pas craindre de difficultés d'ordre déontologique. Cette pratique de la Chancellerie ne concernait toutefois que les outre-mer les moins attractifs et en l'absence de candidat venant d'un autre ressort.

Le Conseil est allé plus loin, en signalant à la DSJ la situation de collègues dont l'avancement était anormalement entravé par leur impossible mobilité géographique. Ainsi, comme il l'avait déjà fait en 2015, le Conseil a émis en 2016 un signalement au bénéfice d'un magistrat inscrit au tableau d'avancement depuis de nombreuses années et sollicitant un avancement, au sein de la même cour, mais sur un autre ressort (ce qui ne constitue pas un avancement « sur place » *stricto sensu*), à l'issue d'une analyse *in concreto*, au vu de la configuration de la cour concernée – les affectations sollicitées constituant une véritable mutation géographique –, des desiderata larges et renouvelés, y compris en mobilité externe, qui n'avaient pas abouti.

Enfin, en mars 2016, trois délégations du Conseil se sont rendues respectivement dans les cours d'appel des Antilles et de la Guyane, visitant les cours-juridictions, les tribunaux de grande instance de Fort-de-France, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Cayenne et les chambres détachées de St Martin-St Barthélémy et de St Laurent du Maroni. De nombreux entretiens individuels ont été menés et ont permis de mieux appréhender les difficultés d'exercice outre-mer, alors que les juridictions martiniquaises étaient encore durement affectées par un décès brutal survenu durant l'été 2015 et que Cayenne commençait à tirer le bilan de la création de la chambre détachée de St Laurent du Maroni en septembre 2014 et du programme immobilier entamé (en site occupé jusque 2018) après l'exercice du droit de retrait en 2012.

Au-delà des problématiques spécifiques à chacun de ces trois outre-mer, ayant donné lieu à restitution à l'ensemble des membres du Conseil, ces missions ont permis un échange avec la DSJ sur les spécificités communes aux outre-mer : recours accru aux interprètes ou à la visio-conférence, congés bonifiés, imposant une prise en compte dans la localisation des emplois ; incompatibilités liées à la présence de nombreux couples sur un même ressort, complexifiant l'organisation des services ; urgence à mener une réelle politique d'accueil des fonctionnaires et magistrats nouvellement affectés pour faciliter leur arrivée, mais aussi renforcer l'attractivité de ces ressorts, permettant à terme d'opérer le choix du candidat le plus adapté pour exercer outre-mer et d'éviter les départs contraints en sortie d'écoles ; place cruciale de la coopération internationale ; nécessité plus accrue encore que dans l'hexagone de veiller à l'image de la justice et de l'État dans des territoires se sentant souvent délaissés par la métropole.

### Les avis non-conformes et défavorables rendus en 2016

Pour l'année 2016, la formation du siège a prononcé 17 avis non-conformes et la formation du parquet 4 avis défavorables. Tous font, depuis 2015, l'objet d'une motivation communiquée au garde des Sceaux et au magistrat concerné.

Plusieurs types de considérations ont conduit le Conseil à décider d'avis non-conformes.

La plus classique tient au constat de l'existence d'une ou plusieurs candidatures de valeur, non-retenues par le garde des Sceaux. L'existence d'une ancienneté supérieure ne justifie pas, en principe, à elle seule le prononcé de l'avis non-conforme. L'appréciation des dossiers, de leurs qualités, du mérite des candidatures en lice, de l'adéquation supérieure d'un profil au poste considéré sont pris en compte.

S'agissant du passage à la hors-hiérarchie, et compte tenu du nombre restreint des postes vacants au regard du nombre de candidats, le

seul constat du fait qu'un magistrat proposé présentait une ancienneté moindre que certains observants, sans avoir un dossier de meilleure qualité, a conduit à un avis non-conforme. Dans une autre hypothèse, le dossier de meilleure qualité d'un observant ajouté aux conditions des mobilités récentes du magistrat proposé ont conduit à juger qu'un passage à la hors hiérarchie ne se justifiait pas en l'état.

L'aptitude du candidat proposé à remplir les fonctions pour lesquelles il est pressenti est examinée même en l'absence d'observant. Des réserves précises dans les évaluations à telle ou telle fonction ou des difficultés d'adaptation relevées dans la dernière évaluation, peuvent conduire à juger prématurée la nomination à certaines fonctions, à écarter une mobilité géographique, ou encore la nomination dans une juridiction d'une certaine taille qui impliquerait tel ou tel type de fonction pour laquelle des réserves sont précisément émises. L'adéquation du profil du magistrat proposé est examinée avec un soin tout particulier lorsque le mouvement en cause fait suite à un appel à candidature pour un poste profilé. Cet examen a conduit à un avis non-conforme.

Comme les années précédentes, l'avis non-conforme peut trouver son assise dans le souci d'assurer le principe d'impartialité objective. Dans le cas d'un magistrat ayant intégré après avoir exercé la profession d'avocat, une omission d'inscription à l'ordre du barreau de Paris inférieure à cinq années a fait écarter une mobilité vers un tribunal de grande instance du ressort de la cour d'appel de Paris. L'exercice, moins de cinq ans avant le mouvement proposé, des fonctions de substitut chargé des mineurs

a, quant à elle, fait obstacle au retour en qualité de juge des enfants dans la même juridiction.

Enfin, et en dépit des qualités du magistrat proposé, le Conseil a rendu un avis non-conforme sur un mouvement constituant un passage à la hors hiérarchie après avoir relevé qu'un observant ayant bénéficié d'une recommandation, récemment renouvelée, présentait une ancienneté supérieure avec un dossier de qualité équivalente. Cinq mois plus tard, le Conseil a été amené à rendre un avis non-conforme sur le constat de la proposition d'un autre magistrat sur un poste où le même magistrat recommandé était également candidat, avec une ancienneté supérieure et un dossier de meilleure qualité. Cette situation explique la baisse du taux de suivi des recommandations de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil a rappelé ses recommandations et formulé une nouvelle recommandation, y ajoutant un signalement. Celui-ci souligne le fait qu'une candidature systématiquement écartée pour des motifs étrangers à ses qualités professionnelles ou à la gestion des ressources humaines est vécue par l'intéressée comme une gestion discriminatoire de sa carrière liée à sa qualité de responsable syndical.

Les avis défavorables rendus par la formation du parquet relèvent pour trois d'entre eux du souci qu'a le Conseil de préserver le principe d'impartialité objective auquel les magistrats sont tenus. Un avis défavorable a été rendu sur le constat de ce qu'avant une intégration par concours, le magistrat avait exercé les fonctions de chef de service dans une association de victimes et ce dans le res-

sort du parquet où il était proposé de le nommer comme substitut.

Les aléas de la réforme judiciaire, avec la suppression de certains tribunaux suivis de leur réouverture, ont conduit le Conseil à une certaine vigilance afin d'assurer une pleine application de l'article 32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. Une omission du tableau d'un ordre datant de moins de cinq ans a ainsi fait obstacle à la nomination d'un auditeur de justice au poste de substitut dans un parquet d'un tribunal supprimé puis rétabli dès lors qu'au temps de son exercice professionnel, le ressort du barreau où cet auditeur était avocate s'étendait au ressort actuel du parquet où il était proposé de la nommer.

Le risque d'atteinte à l'impartialité objective peut résulter d'une conjonction de faits conduisant le Conseil à donner un avis non-conforme ou défavorable à un mouvement réputé respecter la lettre de l'article 32. Ainsi a été rendu un avis défavorable sur un mouve-

ment concernant une magistrate proposée sur un poste au parquet alors que son conjoint et elle-même avaient exercé la profession d'avocat dans le ressort de la juridiction où elle est proposée, que le conjoint y est actuellement juge d'instruction et que la fin de son exercice remonte à tout juste six ans. Le Conseil a estimé que cette nomination serait de nature à créer des difficultés d'ordre déontologique dès lors que le cabinet dans lequel l'avocat a exercé porte encore son nom et que la publicité de ce cabinet fait référence à sa carrière d'avocat et à son intégration dans la magistrature (*cf.* Focus sur la portée déontologique des avis, page suivante).

Enfin, le Conseil a estimé dans un dossier que les difficultés familiales invoquées pour justifier la mutation d'un magistrat n'étaient pas de nature à caractériser l'exceptionnelle gravité propre à justifier une dérogation au principe selon lequel tout magistrat doit exercer deux années de service effectif avant que de prétendre au bénéfice d'une mutation.

## FOCUS

### La portée déontologique des avis

Indépendamment des critères statutaires ou des règles non écrites en vigueur, le Conseil s'est prononcé en 2016, dans la continuité de l'année précédente (rapport 2015 p. 52 et 53) au vu de strictes exigences déontologiques.

Un cas a plus particulièrement retenu l'attention de la formation compétente pour les magistrats du parquet. La proposition de nomination portait sur les fonctions de vice-procureur. Plusieurs sortes de considérations ont conduit à un avis défavorable. Il a en effet été relevé que le candidat proposé avait auparavant exercé la profession d'avocat au barreau du tribunal où il était proposé de le nommer. Cette ancienne activité était certes antérieure de plus de cinq ans, mais des circonstances particulières ont conduit à ne pas s'arrêter à ce seul élément. Il a d'abord été relevé que le candidat était le conjoint d'un ancien avocat ayant exercé dans le même cabinet, ayant suivi le même parcours, exerçant dans la juridiction où il était proposé de le nommer, ce qui exposait au risque permanent de situations d'incompatibilité, d'autant plus aiguës que le conjoint en question exerçait lui-même des fonctions pénales au siège du tribunal. Mais surtout, il s'est avéré que le cabinet où avait exercé ces deux anciens avocats continuait de se présenter comme ayant compté des associés, nommément désignés, devenus magistrats. Si une telle publicité posait une difficulté d'ordre déontologique pour le cabinet concerné, elle n'était pas non plus anodine pour un magistrat revenant sur le lieu de son exercice professionnel antérieur. Pour lever toute ambiguïté, le Conseil a émis un avis défavorable.

La formation compétente pour le parquet s'est également opposée à la nomination, en qualité de substitut, d'un magistrat issu d'un concours complémentaire, auparavant salarié d'une association d'aide aux victimes attachée au tribunal où il était proposé de le nommer. Le Conseil a considéré que ce magistrat ne devait pas être placé dans une position le conduisant à travailler auprès de collègues qu'il avait connus dans un autre cadre, voire à requérir contre des prévenus ayant causé un préjudice à des victimes dont il avait suivi le dossier, ce qui posait à tout le moins un problème au regard de l'exigence d'impartialité objective.

Le Conseil s'interroge enfin sur l'incidence de la réforme de la postulation à l'égard des avocats intégrés, dont on sait qu'ils ne peuvent être nommés avant l'expiration d'un délai de cinq ans dans le tribunal auquel est attaché leur ancien barreau (article 32 de l'ordonnance statutaire) : est-il encore possible de s'arrêter à l'appartenance au seul barreau d'un tribunal donné, ainsi que le prévoit l'article 32 précité, ou bien ne doit-on pas regarder tous les tribunaux d'un même ressort de cour d'appel comme le lieu d'exercice de la profession, ce qui interdirait à un ancien avocat de revenir, dans un délai de cinq ans en qualité de magistrat non seulement dans son « tribunal d'origine » mais aussi dans le ressort de la cour d'appel auquel appartient ledit tribunal. Pour éviter toute difficulté, il paraît souhaitable à cet égard, que les propositions de nomination concernant d'anciens avocats prennent en compte cette interrogation.

### Les recommandations et signalements

Le précédent rapport d'activité<sup>1</sup> exposait la pratique des recommandations au bénéfice de magistrats ayant formulé des observations et dont la situation lui paraît digne d'être prise en

considération lors d'un prochain mouvement, ainsi que celle des signalements de magistrats dont la situation personnelle ou familiale lui paraît justifier une mutation.

L'esprit de cette pratique est demeuré le même. En 2016, la formation compétente à l'égard des

1. Cf. *Rapport d'activité 2015*, p.48.

magistrats du siège a formulé sept recommandations et six signalements ; la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, a émis cinq recommandations et un signalement.

Le taux de suivi des recommandations par la Chancellerie se situe à 42,86 % pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et à 75 % pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. Le taux de suivi des signalements est de 83,33 % pour le siège et de 100 % au parquet.

La note de présentation de chaque transparence

établie par la Direction des services judiciaires (DSJ) s'avère un outil indispensable de communication entre le Conseil et le ministère de la Justice. Transmise, selon le souhait du Conseil, en amont de sa présentation, elle permet un dialogue entre la DSJ et les rapporteurs désignés sur des mouvements précis. Le Conseil dispose ensuite, lors de l'examen du mouvement en séance, de toutes les explications utiles sur les mutations qui dérogent aux critères habituels présidant à ses choix ou à ceux de la DSJ et elle évite toute perte de temps. Cette collaboration entre la DSJ et le Conseil permet de statuer dans les meilleurs délais.

## FOCUS

### L'audition devant le Conseil

Le Conseil procède à l'audition de tout candidat proposé à des fonctions à la Cour de cassation ou à celles de chef de juridiction et d'inspecteur général adjoint (maintenant inspecteur général de la justice). Il semble que cette audition soit souvent redoutée.

Le souhait du Conseil est pourtant de recevoir des candidats aussi apaisés que possible, en pleine possession de leurs moyens pour faire valoir les arguments venant au soutien du projet les concernant. Il s'attache en tout cas à ne pas les mettre mal à l'aise et s'interdit tout artifice de nature à les déstabiliser. Il n'est recouru ni aux arguments d'autorité ni aux « questions de cours » ou de culture générale.

Concernant les propositions de nominations aux fonctions de procureur général et de procureur de la République, ces entretiens sont facilités par l'envoi d'un questionnaire auquel le candidat doit répondre en apportant, outre des informations d'ordre personnel, une description de son projet dans la juridiction qu'il souhaite rejoindre. L'entretien est précédé d'une courte intervention du candidat (d'une durée de dix minutes), afin de lui permettre de se présenter, d'expliquer en quoi son parcours le conduit aux fonctions qui lui sont proposées.

Une question est souvent posée, au sein des juridictions, sur la part qui est faite au dossier par rapport à la prestation orale. La réponse mérite quelque nuance. Si le poste proposé implique des capacités de réactivité et nécessite une aisance dans l'expression, l'excellence des évaluations risque de ne pas suffire pour contrebalancer une piètre prestation. L'avis du Conseil sera différent si la fonction envisagée implique pour l'essentiel un travail en cabinet. Ajoutons que rien n'est définitif : un candidat évincé peut espérer bénéficier d'une nouvelle chance lui permettant de se présenter sous un jour plus avantageux.

Le Conseil peut être conduit à entendre des observants. Dans ce cas, ils sont priés de renseigner le même questionnaire. Dans le but d'assurer autant qu'il est possible l'égalité entre les candidats proposés et observants, leur audition intervient nécessairement le même jour et les questions posées sont, à peu de choses près, identiques.

## Les saisines spécifiques

### Les auditeurs de justice

Conséquence logique de l'augmentation du nombre de places ouvertes aux concours, l'activité du Conseil pour l'examen des premières nominations en qualité de magistrat à l'issue de la scolarité complète à l'École nationale de la magistrature a, cette année encore, été dense.

267 avis ont été rendus pour des nominations d'auditeurs de justice à leurs premières fonctions (contre 240 en 2015) :

- 165 au siège, tous conformes ;
- 103 avis au parquet (dont un avis défavorable).

64 avis (33 au siège et 31 au parquet) ont été rendus sur des propositions de nominations à leurs premières fonctions de lauréats des concours complémentaires. Parmi ceux-ci, figurent un avis non-conforme et un avis défavorable.

Les avis défavorables ont été rendus par la formation compétente pour les magistrats du parquet en considération de l'impératif d'impartialité objective.

Dans le premier cas, il s'agissait d'un auditeur de justice proposé sur un poste de substitut dans une juridiction rouverte en 2014, alors qu'il avait exercé depuis moins de 5 ans la profession d'avocat dans le barreau dont dépendait le ressort de cette juridiction avant réouverture (article 32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958).

Dans le second cas, le Conseil a considéré que la précédente qualité, avant admission au

concours complémentaire, de chef de service au sein d'une association de victimes, ne permettait pas l'exercice des fonctions de substitut du procureur sur le même ressort, au regard du principe d'impartialité objective.

La formation compétente pour les magistrats du siège a quant à elle rendu un avis non-conforme à la proposition de nomination d'un lauréat du concours complémentaire à des fonctions de juge dans une très petite juridiction, estimant que « les appréciations portées sur l'intéressé lors de sa formation font apparaître la nécessité d'un exercice en collégialité dans ses premières années de fonction, rendant inappropriée sa nomination dans une juridiction de la taille de celle proposée ».

Cet avis peut être rapproché d'un autre avis non-conforme rendu en 2016 sur la proposition de nomination d'un magistrat intégré au second grade sur un poste de juge d'instance, « considérant que les appréciations portées au dossier [faisaient] apparaître des réserves dans l'exercice des fonctions civiles, pour ce qui concerne notamment la rédaction des décisions et la méthodologie du jugement, qui [justifiaient], en l'état, une affectation autre que civile à juge unique dans un tribunal d'instance ».

Si les propositions de première nomination des magistrats issus de l'intégration directe (articles 22 et 23 du statut) et des lauréats des concours complémentaires ne sont pas comptabilisées au même titre que les auditeurs de justice, il convient de rappeler que le contrôle du Conseil s'exerce de la même manière pour toute première proposition de nomination en qualité de magistrat.

En effet, dans l'ensemble des cas, le Conseil n'a pas à apprécier l'aptitude du magistrat à exercer, dans leur ensemble, les fonctions de magistrat, cette compétence relevant soit de la commission d'avancement pour les intégrations directes, soit du jury, pour les auditeurs de justice (qu'ils soient issus de l'un des trois concours ou qu'ils aient été recrutés au visa de l'article 18-1 du statut). Seuls la commission d'avancement ou le jury ont qualité et compétence d'une part pour exclure un candidat ou lui permettre l'accès au corps, d'autre part pour émettre des recommandations fonctionnelles. Cette possibilité est prévue par les textes mais n'est que peu utilisée par la commission d'avancement ; le jury a quant à lui étendu cette possibilité, prévue par les textes pour les auditeurs de justice, aux lauréats du concours complémentaire.

L'avis du jury est souverain, le Conseil d'État exerçant donc un contrôle minimal sur l'avis rendu, fut-il de redoublement ou d'exclusion. Les recours gracieux contre la décision du jury sont toutefois juridiquement possibles, bien que celui-ci les considère jusqu'à présent irrecevables.

Dans tous les cas, le Conseil n'exerce donc son contrôle que :

- sur les éventuelles incompatibilités statutaires et plus largement les conditions du respect des règles d'impartialité objective et de prévention des conflits d'intérêts ;
- et sur l'adéquation du poste choisi aux éventuelles réserves émises à l'issue de la période de formation, ceci afin d'éviter de mettre le magistrat en difficulté dans son exercice professionnel, ce qui aurait des répercussions sur la juridiction et les justiciables.

Sur le premier aspect, faisant le constat que les dossiers qui lui sont soumis ne contiennent pas toujours les éléments utiles, le Conseil, en accord avec la Direction des services judiciaires et l'École nationale de la magistrature, sollicite désormais des auditeurs et lauréats des concours complémentaires qu'ils remplissent une fiche de liaison faisant apparaître :

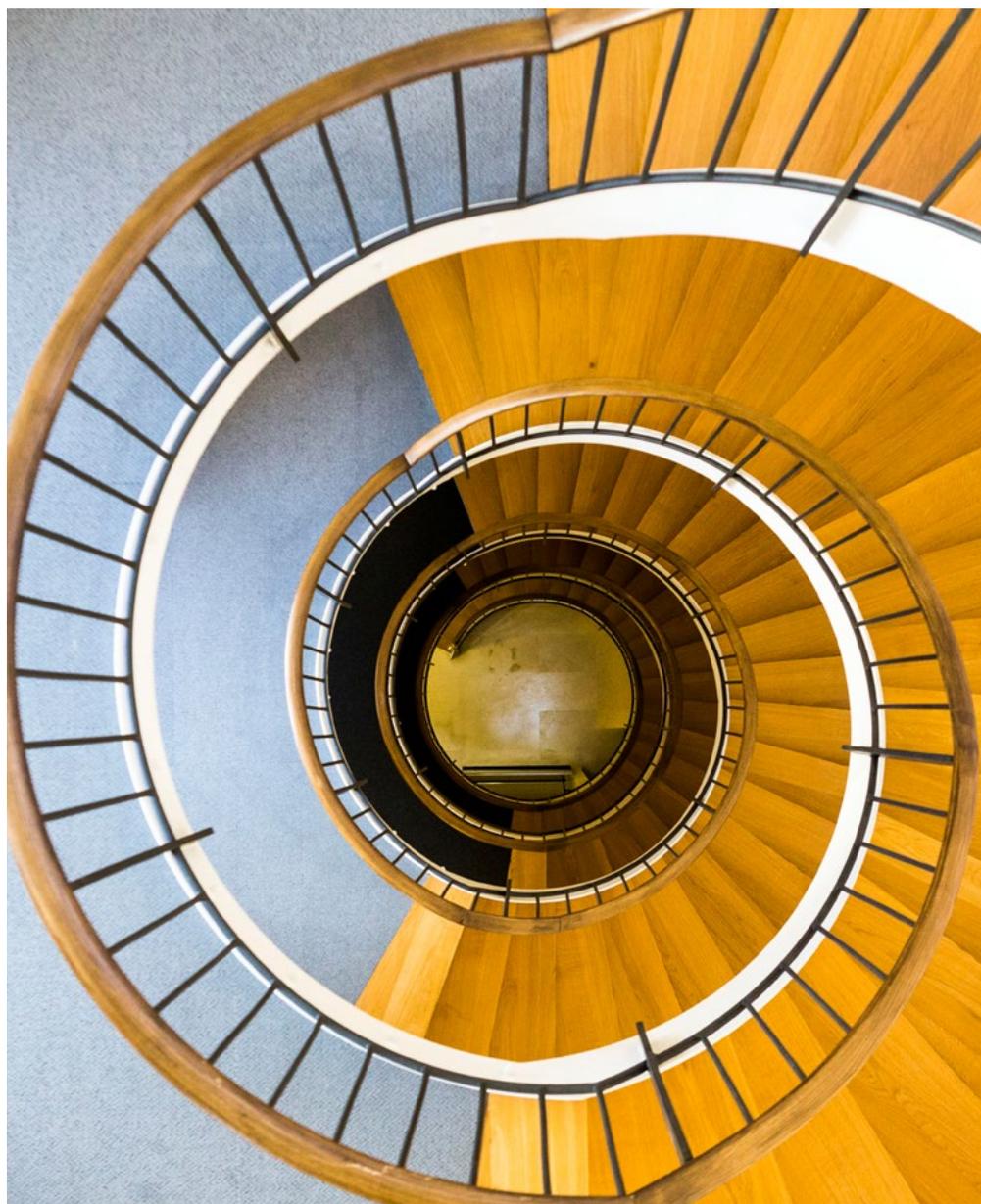
- leur profession antérieure et le lieu d'exercice, ainsi que la date de fin d'exercice ;
- la profession antérieure de leur conjoint, et le lieu d'exercice ;
- les éventuels mandats électifs du magistrat et de son conjoint.

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

#### **Les détachements**

Le Conseil a rendu 94 avis en 2016 sur des propositions de détachement (52 concernant des magistrats du siège et 42 des magistrats du parquet) outre 22 propositions de nominations à l'Inspection générale des services judiciaires (6 sur des fonctions d'inspecteur général adjoint ; 16 sur des fonctions d'inspecteur).

L'année dernière, le nombre d'avis rendus sur des détachements était de 82. Il semblerait donc que la politique initiée par la Direction des services judiciaires pour contraindre les magistrats à revenir ou rester en juridictions afin de pallier les vacances de postes ait pris fin ; le nombre de magistrats en position de détachement ou mis à disposition est ainsi passé d'environ 210 en fin d'année 2015 à près de 300 – ce qui reste néanmoins bien en



delà du maximum de 20 % du corps prévu par l'article 70 du statut.

En matière de détachements, le contrôle opéré par la Conseil est, en l'état des textes, purement formel, qui consiste à vérifier que le candidat remplit bien les conditions statutaires prévues aux articles 4, 12 et 68 du statut et notamment qu'il justifie de quatre années de services effectifs dans la magistrature. Le Conseil s'assure néanmoins de l'absence d'obstacle déontologique à l'exercice des fonctions envisagées.

Tout comme la formation compétente pour les magistrats du parquet avait, en 2015, procédé à l'audition du candidat proposé par le ministre aux fonctions d'inspecteur général des services judiciaires, en 2016 :

- la formation compétente pour les magistrats du siège a procédé à l'audition du candidat proposé au poste de directeur de l'École nationale de la magistrature ;
- celle compétente pour les magistrats du parquet a, quant à elle, entendu le candidat proposé en qualité de directeur de l'École nationale des greffes.

À cette occasion, le Conseil a sollicité du ministre qu'une réflexion s'engage sur les conditions de nominations à certaines fonctions justifiant que toutes les garanties soient prises pour assurer et affirmer l'indépendance des magistrats qui y sont nommés. Il en va ainsi notamment des directeurs des écoles (ENM, ENG, ENAP, ENPJJ), des postes à l'Inspection, ou encore des magistrats français dans les juridictions internationales. En l'état, ces postes sont pourvus sur proposition du ministre avec avis conforme ou favorable du Conseil, mais

sans transparence, sans possibilité, pour les candidats écartés de présenter des observations au Conseil, et donc sans pouvoir, pour ce dernier, s'assurer que le choix se soit porté sur le meilleur candidat à des fonctions pourtant essentielles à l'indépendance de la magistrature (formation des magistrats, contrôle des juridictions, rayonnement de la France à l'étranger).

Par ailleurs, le Conseil a eu à nouveau l'occasion de s'étonner, auprès de la Direction des services judiciaires, de la publication de certains arrêtés de nomination sur des postes en détachement, avant même que le Conseil n'ait rendu son avis (voire qu'il n'ait été saisi) sur le principe même de ce détachement, son avis constituant pourtant le préalable indispensable à la publication du décret plaçant l'intéressé dans cette position.

En prévoyant l'avis du Conseil sur le placement d'un magistrat en position de détachement, le statut de la magistrature ajoute une condition au statut général de la fonction publique afin de répondre au principe d'immobilité des magistrats du siège et d'impossibilité de muter d'office un magistrat du parquet hors des conditions prévues pour une mutation dans l'intérêt du service. Les autres ministères ne sont pas nécessairement coutumiers de ces dispositions et éprouvent parfois des difficultés à les intégrer dans le calendrier de leurs nominations.

Certaines nominations interviennent par ailleurs dans l'urgence, notamment dans les cabinets ministériels.

Cette pratique pose deux difficultés :

- sur le plan institutionnel, en ce qu'elle laisse

croire que l'avis du Conseil n'est qu'une formalité dont l'exécutif peut aisément se dispenser ; – sur le plan pratique et budgétaire, car l'autorité ou l'administration de rattachement est peu encline à accueillir rétroactivement en position de détachement un magistrat qui, jusque-là, restait rémunéré par son SAR de rattachement, comme dans le cadre d'une mise à disposition.

Le Conseil a donc été amené à rappeler à plusieurs reprises à la DSJ la nécessité d'une saisine du Conseil en amont, celui-ci étant en mesure de statuer rapidement dès lors que l'urgence lui est signalée. En dernier lieu, à l'occasion d'un détachement en administration centrale au sein du ministère de la Justice, il s'est légitimement ému de n'être saisi qu'après publication de l'arrêt de nomination du magistrat concerné et de l'annonce de sa nomination via l'intranet justice ; le dossier qui lui était soumis montrait pourtant que ce poste avait été proposé et accepté plusieurs semaines en amont de sa saisine.

#### Les disponibilités

Bien que le ratio de magistrats souhaitant disposer d'une disponibilité reste faible, le phénomène continue d'évoluer. Ainsi, le conseil a eu à examiner 37 demandes de disponibilités en 2014, 22 en 2015 et 31 en 2016 (26 au siège et 5 au parquet).

Les motifs sont principalement d'ordre personnel (disponibilité de droit pour suivi de conjoint, pour élever un enfant de moins de 8 ans après expiration des droits à congés parentaux, etc.).

Pour la première fois depuis le début de la mandature actuelle, le Conseil a été amené à examiner une demande de disponibilité pour

exercer une autre activité professionnelle, sous l'angle spécifique de la demande de disponibilité pour créer une entreprise. Le magistrat concerné, arrivant au terme des dix années de disponibilité pour convenance personnelle – soit le maximum autorisé sous ce statut –, exerçait en réalité la profession d'avocat, en exercice individuel puis dans le cadre d'une société constituée depuis plusieurs années, et sollicitait le bénéfice d'une disponibilité pour création d'entreprise. Le Conseil a rendu un avis non-conforme, « la demande de mise en disponibilité ayant été formulée après la création de l'entreprise invoquée au soutien de la demande, et non avant, en vue de cette création, comme le prévoit l'article 46 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 – l'entreprise dont s'agit ayant été immatriculée en 2013 ».

#### Les démissions

Le Conseil a examiné cette année 7 demandes de démission (6 relevant du siège, et 1 du parquet), ce chiffre restant stable puisqu'il était de 5 en 2015 et 8 en 2014.

#### Les juges de proximité

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a, comme chaque année, procédé à l'examen de candidatures nouvelles, de mutations, de demande de mise en position de disponibilité et de démissions de juges de proximité.

Elle a rendu 171 avis et prononcé 11 sursis à statuer (contre 232 en 2015 et 318 en 2014) se répartissant comme suit :

– 41 nouvelles demandes de nominations, sur lesquelles 30 candidats se sont vu imposer un

stage probatoire, 10 en ont été dispensés et 1 a fait l'objet d'un avis non-conforme *ab initio* ;

- 40 propositions après stage probatoire, donnant lieu à 31 avis conformes (suite à des stages probatoires entamés en 2015 et 2016) et 9 avis non-conformes ;
- 9 avis sur propositions de nominations en mutation ;
- 58 demandes de mise en disponibilité (soit 32 % des avis rendus contre 10 % en 2015 et 6,6 % en 2014) ;
- 13 réintégrations après période de disponibilité ;
- 9 démissions (contre 24 en 2015 et 15 en 2014).

Parmi les 41 nouvelles candidatures, 26,19 % émanaient de magistrats honoraires, 16,67 % de juristes d'entreprise, 14,29 % d'avocats ou anciens avocats ou avoués, 9,52 % de cadres supérieurs des entreprises privées. Viennent ensuite les professions de notaire, gendarmes ou policiers, enseignants en droit, pour moins de 5 % chacune.

Le Conseil était traditionnellement saisi de deux séries de nouvelles candidatures par an, permettant à l'École nationale de la magistrature de former les futurs juges de proximité, lors du stage probatoire, puis du stage préalable, par « promotions ».

En 2016, le Conseil n'a pas été saisi, au second semestre, de nouvelles demandes, en raison de la réforme du statut des juges de proximité (cf. Focus : la réforme des magistrats à titre temporaire, page suivante). Ceci explique la nette régression du nombre de candidatures nouvelles examinées (41 contre 76 en 2015 et 95 en 2014).

Alors que l'incertitude planait depuis plusieurs années sur les évolutions du statut des juges de proximité, corrélativement à la suppression des juridictions éponymes, il semble que les dispositions votées dans la loi organique du 8 août 2016, bien que très éloignées du projet de loi initial, aient rassuré les juges de proximité sur leur avenir, réduisant de manière conséquente le nombre de démissions qui s'élevaient à 34 au cours des deux dernières années.

Les demandes de placement en position de disponibilité ont en revanche continué d'augmenter (21 en 2014 soit 6,6 % des saisines, 36 en 2015, soit 10,34 %, 58 en 2016 soit 33,9 %), traduisant le souhait des juges de proximité de pouvoir bénéficier des dispositions transitoires leur permettant d'être nommés en qualité de magistrat à titre temporaire pour le reste de leur mandat, avant de solliciter leur renouvellement pour cinq ans. Ces demandes de disponibilités interviennent pour certaines d'entre elles quelques jours à peine avant l'expiration du mandat.

Si les juges de proximité déjà nommés ont ainsi vu pour partie leurs inquiétudes levées, les candidats à ces fonctions ont quant à eux vu leur procédure de recrutement gelée à compter de l'été 2016, y compris lorsqu'ils avaient effectué l'intégralité du stage probatoire, contraints dès lors de se porter candidats aux fonctions de magistrat à titre temporaire, sans savoir s'ils pourraient être nommés à ces fonctions au second semestre 2017.

Les juridictions ont subi de plein fouet la baisse des recrutements et l'augmentation des départs ; elles devront en outre composer

avec le gel des recrutements durant plus d'une année. Il y a lieu néanmoins d'espérer que la réforme du statut permette le retour en juridiction d'une centaine de juges de proximité actuellement en disponibilité pour une durée supplémentaire de cinq ans.

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

Le nombre de MTT reste marginal, puisque, en l'état, une trentaine de magistrats exerçant à titre temporaire est affectée en juridictions.

En 2016, le Conseil a examiné 3 propositions de nominations de MTT (contre 7 en 2015 et 5 en 2014).

Cette part de l'activité de la formation compétente pour les magistrats du siège va connaître une augmentation exponentielle en 2017 par application des dispositions transitoires de la loi du 8 août 2016, permettant aux juges de proximité, en fonction ou en disponibilité, de demander à poursuivre leur mandat en qualité de magistrat à titre temporaire.

## FOCUS

### **La réforme du statut des juges de proximité et des magistrats à titre temporaire (MTT)**

La juridiction de proximité a été créée, au sein des tribunaux d'instance, par la loi d'orientation et de programmation sur la justice du 9 septembre 2002. Composée de juges de proximité, nommés pour sept ans au vu de leur expérience professionnelle, et après stage probatoire, elle avait vocation à traiter les petits litiges du quotidien, le législateur partant du postulat que leur résolution relevait du bon sens et ne nécessitait pas de connaissances juridiques très étendues.

Cette juridiction a vu ses compétences étendues par la loi du 26 janvier 2005, qui a permis aux juges de proximité de siéger en qualité d'assesseurs aux audiences correctionnelles.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a supprimé les juridictions de proximité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, date reportée successivement au 1<sup>er</sup> janvier 2015 puis au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par les lois n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 et n° 2014-1654 du 29 décembre 2014.

C'est dans ce contexte que le projet de loi organique déposé au Sénat le 31 juillet 2015, prenant acte de la suppression des juridictions de proximité, prévoyait le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance et l'extension de leurs compétences, notamment aux fonctions civiles collégiales.

Les travaux parlementaires ont complètement modifié l'économie du projet, la représentation nationale n'ayant pas souhaité maintenir une pluralité de statuts (juges de proximité, magistrats à titre temporaire, magistrats réservistes, magistrats honoraires).

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 a ainsi :

- supprimé les fonctions de juge de proximité, son article 50-II prévoyant des dispositions transitoires permettant aux juges de proximité en fonction, ou en disponibilité, de solliciter leur nomination en qualité de magistrat à titre temporaire ;

- modifié le statut des magistrats à titre temporaire qui pourront désormais se voir confier des contentieux plus variés, le nombre de vacations étant par ailleurs considérablement accru et porté de 120 à 300 par an.

Ces dispositions sont complétées par celles du décret d'application n° 2016-1905 du 27 décembre 2016.

Le législateur a fait le choix de confier l'ensemble du processus de recrutement au Conseil supérieur de la magistrature, comme c'était jusqu'alors le cas pour les juges de proximité, en faisant une exception au principe d'un recrutement par concours ou par la commission d'avancement.

Cette réforme entraînera en 2017 la saisine massive de la formation compétente pour les magistrats du siège :

- pour l'examen des 570 dossiers de juges de proximité en fonction ou en disponibilité sollicitant leur nomination en qualité de magistrats à titre temporaire pour le reste de leur mandat de sept ans, puis pour une durée supplémentaire de cinq ans ;
- pour le renouvellement du mandat de sept ans des actuels MTT pour trois années supplémentaires ;
- pour statuer sur toutes les candidatures aux fonctions de MTT présentées par des candidats ayant suivi la formation probatoire de juge de proximité dont la procédure de nomination a été gelée dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme ;
- puis, au long cours, pour l'examen de toutes les demandes nouvelles.

Le Conseil, conscient de la situation de pénurie que connaissent l'ensemble des juridictions, sait combien le renfort que constituent les juges de proximité et les magistrats à titre temporaire leur est essentiel pour faire face à leurs missions. Il lui appartient néanmoins de s'assurer de la compétence des candidats pour traiter l'ensemble des contentieux susceptibles de leur être soumis, pour une durée résiduelle d'exercice pouvant atteindre douze ans (pour les juges de proximité nommés juste avant la réforme) et un nombre de vacations conséquent ; si la Direction des services judiciaires assure que l'affectation de MTT dans les juridictions n'a pas vocation à affecter le nombre de magistrats qui y sont nommés, il n'est en effet pas possible de connaître quelle sera la politique d'emploi dans cinq ou dix ans.

En fin d'année 2016, la formation compétente pour les magistrats du siège a donc créé en son sein un groupe de travail chargé d'analyser les textes, d'identifier les difficultés juridiques et pratiques que pourront poser ces saisines, et de proposer des outils et préconisations permettant, à délai bref, le traitement efficient et cohérent de ces saisines massives.

### **Les maintiens en activité en surnombre**

Ici encore, l'activité du Conseil reste stable puisqu'en 2016, 23 demandes de maintien en activité en surnombre ont été examinées (19 émanant de magistrats du siège, 4 de magistrats du parquet) contre 21 en 2015 et 2014.

La loi organique du 8 août 2016 a modifié l'étendue du contrôle devant être opéré par le Conseil, « qui se prononce en considération de leur aptitude et de l'intérêt du service ».



# LES MISSIONS D'INFORMATION

*« 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.**

Le Conseil supérieur de la magistrature a poursuivi durant l'année 2016 ses missions d'information auprès des cours d'appel.

Il s'est ainsi rendu dans 11 cours d'appel<sup>1</sup> et a visité 41 tribunaux de grande instance. Au cours de ces déplacements, 71 entretiens individuels ont été accordés à des magistrats.

Il convient ici de rappeler que ces missions ne constituent nullement une inspection des juridictions visitées, mais un moyen pour le Conseil de se rendre compte des conditions concrètes de fonctionnement de celles-ci, pour améliorer l'exercice de ses propres missions, mieux appréhender les besoins des cours et tribunaux, ceux des magistrats et fonctionnaires, connaître leurs attentes et les contraintes qu'ils subissent.

Les rencontres avec les chefs de juridictions, l'assemblée générale des magistrats, les directeurs de greffes et les responsables des services de greffe, les bâtonniers des ordres d'avocats et les représentants des organisations professionnelles de fonctionnaires et de magistrats offrent une vision d'ensemble des juridictions concernées.

Parmi les questions actuellement préoccupantes, reviennent constamment celles relatives aux vacances de postes, à la durée de ces vacances, aux incertitudes pesant sur les perspectives d'amélioration et sur ce qui en est la conséquence directe, à savoir la détermination des priorités rendues nécessaires par les sous-effectifs.

L'accent étant généralement mis sur le traitement du contentieux pénal et sur celui des affaires familiales, le sort réservé aux autres attributions civiles des juridictions, spécialement au niveau des tribunaux de grande instance, est une source d'insatisfaction et de frustration, d'abord pour les justiciables directement concernés, mais aussi pour les services qui en subissent les effets.

Le Conseil a pu, en de nombreuses occasions, constater les efforts remarquables entrepris par les magistrats et fonctionnaires pour assurer dans les moins mauvaises conditions possibles le fonctionnement de leurs juridictions.

Le Conseil regrette vivement l'indigence des moyens mis à la disposition des cours et tribunaux, qui ne peuvent assurer leurs missions selon les standards définis par les textes du Conseil de l'Europe.

Faut-il rappeler que, selon l'article 30 de la Recommandation CM/REC (2010) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », l'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une « condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit » ?

*Ci-contre :  
tribunal de grande instance  
des Sables d'Olonne.*

**1.** Les cours d'appel de Agen, Basse-Terre, Bastia, Cayenne, Douai, Fort-de-France, Lyon, Metz, Poitiers, Rouen, Versailles.

Il appartient aux États d'allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 susvisé (article 32 de la Recommandation).

Le Conseil ne peut que constater, à l'évidence, que ces objectifs sont loin d'être réalisés en France.

Il n'est pas non plus inutile de rappeler que, lorsqu'il a traité en 2001 de la question de l'indépendance des juges, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a, la même année, examiné la question du financement et de la gestion des juridictions (avis n° 1 et 2 du CCJE), en relevant que « le financement des tribunaux a un lien étroit avec la question de l'indépendance des juges, dans la mesure où il détermine les conditions dans lesquelles les tribunaux exercent leur mission » (avis n° 2, paragraphe 2).

Dès lors que l'indépendance n'est nullement conçue comme un privilège dont bénéficieraient les juges, mais seulement comme une condition de l'État de droit des sociétés démocratiques, qui se doivent de garantir à toute personne le droit à un accès égal à la justice, à un procès équitable et à l'application impartiale des règles de droit (article 11 de la Recommandation susvisée), la situation actuelle ne peut qu'affecter la confiance des citoyens quant à l'aptitude de notre système judiciaire à répondre à leurs attentes.

Les rencontres avec les magistrats organisées à l'occasion des missions d'information sont aussi l'occasion de nombreuses interrogations sur les réformes, que les magistrats sont par-

fois conduits à mettre en œuvre sans préparation préalable.

2016 ayant été marquée par l'adoption d'une loi organique modifiant le statut des magistrats, et notamment par l'instauration d'un régime de prévention des conflits d'intérêts, avec déclaration préalable, les interrogations ont souvent porté sur ces nouvelles dispositions.

Au cours de ses visites, le Conseil propose également des entretiens individuels aux magistrats en ayant fait préalablement la demande.

Ces rencontres sont d'autant plus utiles qu'en attirant l'attention sur les situations particulières et la difficile conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, elles contribuent utilement à l'information du Conseil.

À cet égard, un double écueil est fréquemment évoqué par les chefs de juridiction : celui d'une trop fréquente mobilité des jeunes magistrats dans un certain nombre de tribunaux, ce qui nuit à la conception et à la mise en œuvre des projets de juridiction ; et celui – contraire –, pour certains autres magistrats, d'une trop longue affectation aux mêmes fonctions dans une même juridiction, parfois vécue comme un obstacle à l'engagement de réformes internes.

Le Conseil a néanmoins constaté, notamment grâce aux entretiens individuels, que beaucoup de magistrats, conscients de ce dernier risque et soucieux d'enrichir leur expérience malgré leurs contraintes personnelles, cherchent à compenser leur absence de mobilité géographique par une mobilité fonctionnelle.

Celle-ci mérite d'être encouragée, comme doivent l'être toutes les initiatives fréquemment évoquées au cours des visites, telles les mesures de tous ordres propres à favoriser les échanges et la transmission des expériences sur les pratiques professionnelles et la jurisprudence.

Malgré les difficultés de mise en œuvre, de telles actions ne peuvent qu'enrichir la réflexion sur l'exercice du métier de magistrat, et renforcer la sécurité juridique et la légitimité de l'institution judiciaire.

*Cour d'appel de Poitiers.*





A l'attention de Monsieur le Procureur

# LES PLAINTES DES JUSTICIABLES

*« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique. »*

## **Article 65 de la Constitution.**

Le traitement des plaintes des justiciables est régi par les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature. La saisine du Conseil supérieur de la magistrature ne constitue pas une cause de récusation du magistrat.

La plainte est examinée par une commission d'admission des requêtes composée, 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.

À peine d'irrecevabilité, la plainte :

- ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure ;
- ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure ;
- doit contenir l'indication détaillée des faits et griefs allégués ;
- doit être signée par le justiciable et indiquer son identité, son adresse ainsi que les éléments permettant d'identifier la procédure en cause.

Le président de la commission d'admission des requêtes peut rejeter les plaintes mani-

festement infondées ou manifestement irrecevables. Lorsque la commission d'admission des requêtes déclare la plainte recevable, elle en informe le magistrat mis en cause.

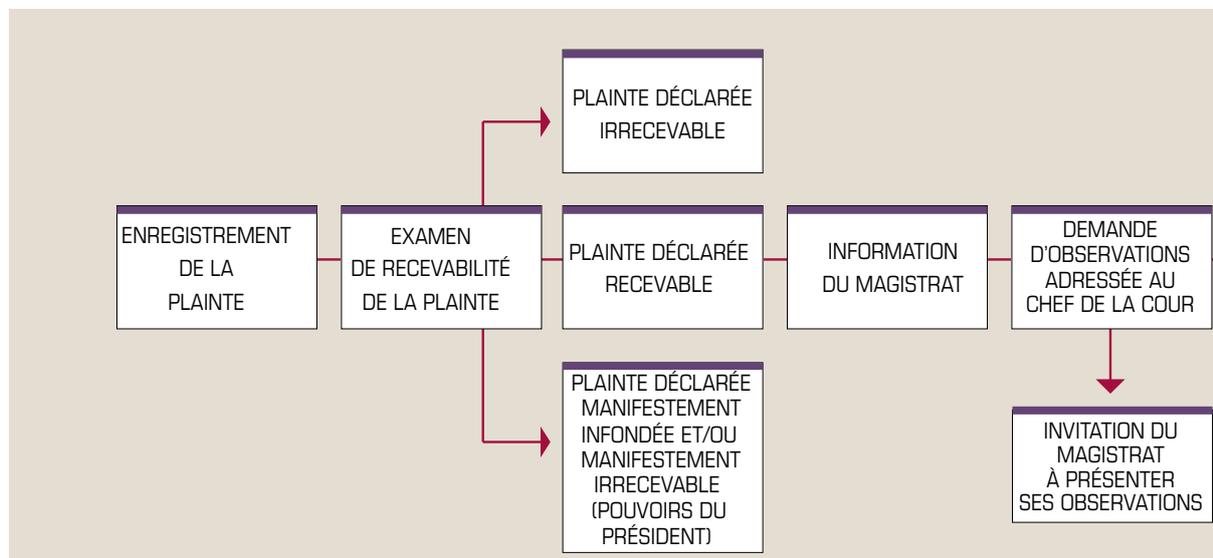
La commission d'admission des requêtes sollicite du premier président de la cour d'appel ou du procureur général près la cour dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Le chef de cour concerné invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande qui lui en est faite par la commission d'admission des requêtes, il adresse l'ensemble de ces informations et observations au Conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la Justice.

La commission d'admission des requêtes peut entendre le magistrat mis en cause et, le cas échéant, le justiciable qui a introduit la demande.

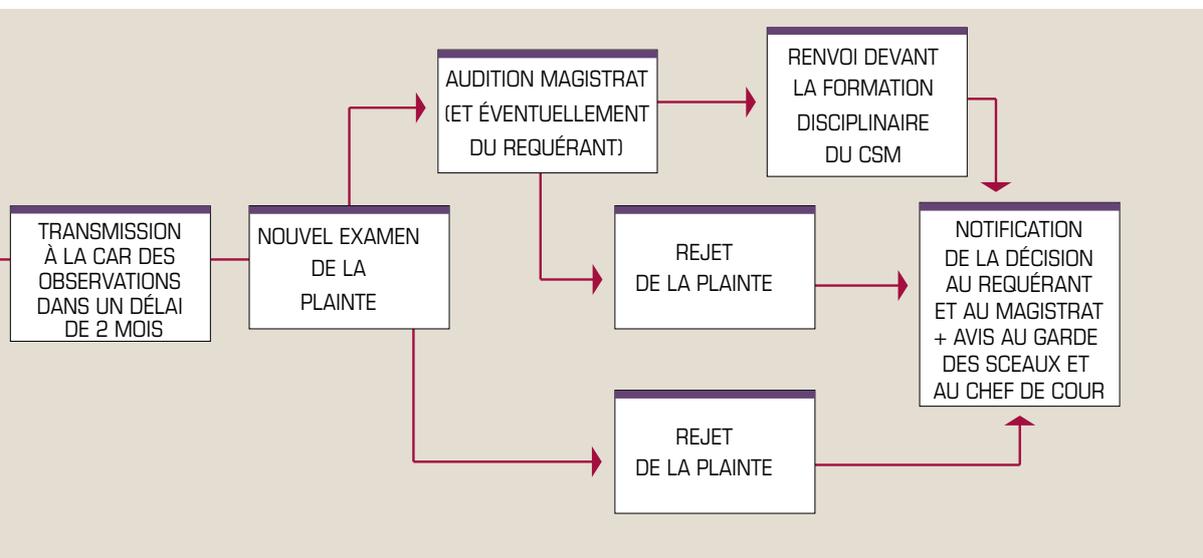
Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline des magistrats du siège ou à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

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

## SCHÉMA DE TRAITEMENT D'UNE PLAINTE



CAR Siège 1	CAR Siège 2	CAR Parquet
<b>PRÉSIDENT :</b>	<b>PRÉSIDENT :</b>	<b>PRÉSIDENT :</b>
Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier	Virginie Valton, substitut du procureur général près la cour d'appel de Douai	Yves Robineau, président de section, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État
<b>MEMBRES :</b>	<b>MEMBRES :</b>	<b>MEMBRES :</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jean Danet, avocat honoraire, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes</li> <li>– Christophe Regnard, conseiller à la cour d'appel de Paris</li> <li>– Alain Vogelweith, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Soraya Amrani-Mekki, professeure agrégée des facultés de droit à l'Université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense</li> <li>– Guillaume Tusseau, professeur agrégé de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris</li> <li>– Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance de Montpellier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Georges-Éric Touchard, directeur honoraire des services du Sénat</li> <li>– Raphaël Grandfils, premier vice-procureur près le tribunal de grande instance de Paris</li> <li>– François Thevenot, procureur adjoint près le tribunal de grande instance de Poitiers</li> </ul>



## LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES

Depuis 2011, il a été constitué trois commissions d'admission des requêtes (CAR), deux pour le siège et une pour le parquet, eu égard au nombre respectif de requêtes pour chaque formation.

Pour les magistrats du siège, l'existence de deux CAR permet aussi :

- de favoriser plus de souplesse et de célérité dans le traitement des plaintes ;
- et surtout d'éviter que, du fait des règles de départ, le filtre de la CAR ne puisse s'exercer : ainsi a-t-il été décidé, en présence de plusieurs membres de l'actuel collège issus de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, de les réunir au sein d'une même commission, permettant ainsi à l'autre d'examiner ces dossiers en pleine collégialité.

Ces commissions sont composées, pour chacune des formations, de quatre membres du conseil : deux magistrats et deux personnalités

qualifiées. Le quorum pour délibérer valablement est fixé à 3 sur 4.

Les membres des CAR sont désignés, chaque année, par le président de la formation concernée.

Leur composition, renouvelée en mars 2015, a été maintenue pour l'année 2016 afin d'assurer une certaine continuité des pratiques et de la jurisprudence.

Il convient de relever que le texte ne prévoit pas de mécanisme particulier lorsque la plainte du justiciable vise indifféremment des magistrats du siège et du parquet. Ces plaintes sont alors examinées successivement par chacune des CAR compétentes et les décisions rendues sont signées par chacun des présidents des commissions ayant procédé à leur examen. Il existe donc des plaintes « mixtes » mais pas de CAR « mixte » à proprement parler.

## L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS EN 2016

### Une activité en légère progression

Le rapport d'activité du Conseil pour l'année 2014 ayant dressé un bilan d'ensemble détaillé des quatre premières années d'application de la réforme constitutionnelle entrée en vigueur en 2011, les développements suivants se limitent aux éléments saillants de l'année 2016.

Si le nombre de plaintes enregistrées n'a que légèrement augmenté sur la période considérée (250 nouvelles plaintes en 2016 pour 225 en 2015), le nombre de décisions rendues est en revanche en nette progression (252 en 2016 contre 201 en 2015), ce qui semble notamment s'expliquer par une augmentation sensible du nombre de plaintes « mixtes ».

En excluant l'année 2011, peu représentative, la moyenne annuelle des plaintes enregistrées depuis l'entrée en vigueur du dispositif s'établit à 266.

### Des décisions de recevabilité en faible proportion

Sept plaintes ont été déclarées recevables en 2016 (10 en 2015 et 10 en 2014) : 6 pour le siège et 1 pour le parquet.

Un dossier a été examiné en 2016 devant le Conseil de discipline des magistrats du siège. Pour des raisons procédurales, il a été prononcé

un non-lieu à sanction. La formation disciplinaire saisie a en effet jugé que le Conseil supérieur de la magistrature ne pouvait être saisi des faits dénoncés, sur requête d'un justiciable, dès lors que le magistrat mis en cause, qui était intervenu dans une procédure en se prévalant de sa qualité de magistrat, n'avait été à aucun titre saisi de la procédure visée par la requête et n'était donc pas intervenu dans l'exercice de ses fonctions au sens des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958. S'il appartient à la commission d'admission des requêtes de se prononcer sur la recevabilité de la plainte, la décision prise par cette instance ne lie pas le Conseil qui déclare, en l'espèce, la plainte irrecevable.

Un magistrat a été renvoyé en 2016 devant la formation disciplinaire par l'une des CAR compétente pour les magistrats du siège.

Les raisons de la très faible proportion de plaintes pouvant être déclarées recevables ont déjà été abondamment analysées dans les rapports d'activité précédents et l'année 2016 n'a pas apporté d'évolution notable à cet égard.

En premier lieu, les plaignants continuent de considérer que l'appel au Conseil est une voie de recours contre une décision qui ne les satisfait pas, sans d'ailleurs chercher à caractériser la moindre faute disciplinaire.

En deuxième lieu, les plaignants éprouvent des difficultés à prouver les griefs qu'ils avancent ou à identifier la procédure ou le magistrat concerné.

## FOCUS

### Les plaintes recevables de 2011 à 2016

Au total, 46 plaintes (sur 1 751 dossiers) ont été déclarées recevables depuis 2011 (36 pour le siège et 10 pour le parquet).

Elles ont concerné 43 magistrats (un même magistrat peut être visé par plusieurs plaintes), ainsi répartis :

- 2 chefs de cours d'appel (un premier président et un procureur général) ;
- 8 chefs de juridiction (2 présidents et 6 procureurs) ;
- 12 magistrats de cour d'appel (8 du siège et 4 du parquet) ;
- 21 magistrats de TGI (20 du siège et 1 du parquet).

Les CAR ont procédé à 18 auditions de magistrats (un requérant a été entendu pour préciser le sens et la qualification de sa saisine).

Cinq magistrats ont été renvoyés devant la formation disciplinaire : un procureur de la République et quatre vice-présidents (dont deux chargés de l'instruction).

À cet égard, il convient toutefois de signaler que les membres des CAR, réunis le 2 mars 2016, ont pris une initiative qui pourrait à l'avenir faire évoluer la situation. Désormais, les présidents de CAR peuvent écrire au plaignant pour lui demander des pièces complémentaires (cf *infra*, p. 90). Chacun des présidents des commissions a déjà mis en œuvre cette nouvelle pratique, qui

a été validée par le Conseil en réunion générale.

Il convient, en dernier lieu, de souligner la très faible proportion de plaignants qui sont assistés d'un avocat : 4 en 2016. Mais on relèvera que, sur ces 4 dossiers, 2 ont été déclarés recevables et l'un a fait l'objet d'un renvoi devant la formation disciplinaire.

### Traitement des plaintes

	2016	%	Siège	%	Parquet	%	Mixte	%
Nombre de dossiers	250		179	72%	26	10%	45	18%
Nombre de décisions rendues	252	101%	183	73%	24	10%	45	18%
Manifestement irrecevables	177	70%	127	72%	13	7%	37	21%
Manifestement infondées	68	27%	50	74%	10	15%	8	12%
Recevables	7	3%	6	86%	1	14%	0	0%
Délai de traitement			84 jours		56 jours		61 jours	



### Une activité des commissions qui ne se réduit pas aux décisions de recevabilité

Le faible taux des plaintes déclarées recevables ne saurait toutefois rendre compte, à lui seul, de l'activité du CSM en matière de traitement des requêtes des justiciables.

Les CAR se sont réunies 30 fois en 2016 (8 réunions pour le parquet, 22 pour le siège).

Le département « des plaintes des justiciables » du Conseil a reçu en 2016 environ 400 courriels et au moins autant d'appels téléphoniques (une cinquantaine de plus qu'en 2015). Au total, il

a été saisi de 1 280 courriers (1 122 en 2015) pour 250 dossiers de plaintes enregistrées. Si près de 80 % des courriers reçus ne relèvent pas, en définitive, de la compétence des CAR, il convient néanmoins d'y répondre et, dans la mesure du possible, d'orienter le requérant au mieux par une information adaptée.

De la même manière et en sens inverse, on peut souligner que le mécanisme institué en 2011 a conduit certaines administrations ou institutions à réorienter vers le Conseil des requérants qui s'adressaient à elles par erreur, comme le montre l'exemple du Défenseur des droits (voir focus, page suivante ou ci-dessous).

## FOCUS

### La bonne pratique du Défenseur des Droits

À titre d'exemple, le Défenseur des Droits a mis en place un courrier-type pour expliquer aux requérants qui le saisissent de difficultés rencontrées avec un magistrat à l'occasion d'une instance juridictionnelle la compétence exclusive du CSM en la matière.

Ce courrier énonce tout d'abord que le Défenseur des Droits « n'est pas en mesure d'intervenir dans le cadre d'une procédure en cours, cela ne relevant pas des compétences mises en œuvre par la loi organique du 29 mars 2011 »

Il expose ensuite, pédagogiquement, les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature, lequel « peut être saisi par tout citoyen en cas de manquement d'un magistrat », en indiquant que « cette saisine ne peut être considérée comme un recours contre les décisions prises par le magistrat critiqué et doit être effectuée dans un délai d'un an suivant la décision irrévocable mettant fin à la procédure ».

Il indique, enfin, les coordonnées de saisine du Conseil supérieur.

## LES PLAINTES DÉPOSÉES EN 2016

### Les délais de traitement des plaintes : des progrès notables depuis 2015

De 2011 à 2014, la durée annuelle moyenne de traitement des plaintes était de plus de quatre mois (125 jours).

Ce délai a considérablement chuté dès 2015, passant à près de deux mois (67 jours)

Il s'est maintenu à ce niveau en 2016, l'augmentation des délais de traitement pour les procédures concernant le siège ayant été compensée par une baisse substantielle pour les procédures mixtes et une stabilisation pour les procédures concernant le parquet.

### Le contenu des plaintes : des évolutions à expliquer ?

L'examen du contenu des plaintes révèle quelques constantes et quelques interrogations par rapport aux années antérieures.

Concernant les plaintes visant les magistrats des tribunaux d'instance, la part majeure continue de concerner principalement le contentieux des tutelles (39 % en 2016).

On soulignera toutefois que ce contentieux a connu une très importante réforme législative (loi du 5 mars 2007) qui impose désormais le renouvellement régulier des mesures de protection, ce qui peut être source, mécaniquement, de nouveaux contentieux.

Par ailleurs, le nombre de personnes concernées augmente aussi du fait du vieillissement de la population.

Les plaintes visant des magistrats du siège portent principalement sur l'activité civile, y compris en collégialité alors même que l'on pourrait penser, à tort, que seule l'activité pénale serait de nature à « heurter » les justiciables au point de les déterminer à porter critique à leurs juges. En réalité, les justiciables sont particulièrement attentifs au respect par tous les juges des exigences déontologiques tenant à l'impératif d'impartialité, objective ou subjective. L'attitude à l'audience est certes très observée, mais le mode de rédaction de la décision l'est tout autant, surtout s'il peut laisser croire à une forme quelconque de parti pris du magistrat. La matière civile se prête tout particulièrement à ce regard exigeant sur le juge, lorsque se joue, par exemple, une mesure d'assistance éducative à l'égard d'un enfant mineur, la fixation des modalités d'exercice de l'autorité parentale sur les enfants d'un couple désuni, la détermination du meilleur régime de protection judiciaire à l'égard d'un parent diminué intellectuellement ou physiquement.

Concernant les plaintes visant des magistrats du parquet, deux évolutions peuvent être relevées :  
 – la critique des décisions de classements sans suites subit une nette baisse (34 % en 2016, ce qui est la proportion la plus basse depuis 2011) ;  
 – il n'existe plus, en 2016, qu'un taux infime de critiques des réquisitions des magistrats du parquet à l'audience (ce taux était de 13 % de 2011 à 2014, de 8 % en 2015 et de seulement 1 % en 2016).

## DES QUESTIONS JURIDIQUES DÉLICATES ET PARFOIS TOUJOURS EN SUSPENS

Les textes régissant le fonctionnement quotidien des CAR étant sommaires ou très généraux, ces dernières, au fil des ans, ont posé certains principes et répondu de manière prétorienne à certaines questions. Toutefois, plusieurs difficultés subsistent.

### Les points acquis

Ces points ont été évoqués dans le rapport d'activité pour l'année 2015 (pages 74 et 75). Ils n'ont pas connu d'évolution et seront donc résumés ici.

#### Principes d'étanchéité :

- les membres de la CAR n'ont pas accès au dossier administratif du magistrat visé par la plainte d'un justiciable ;
- le travail des CAR (et ce même si une décision de recevabilité a été rendue) n'est à aucun moment porté à la connaissance des autres membres du CSM (encore moins de la Chancellerie), dans l'exercice de leurs missions concernant les nominations ;
- les magistrats faisant l'objet de plaintes successives ne sont pas recensés.

#### Règles de fonctionnement :

- aucun renvoi ne peut intervenir devant la formation disciplinaire avant que le magistrat concerné ait été entendu. Cette audition fait l'objet d'un procès-verbal relu et signé par le magistrat entendu.
- le magistrat a accès à l'intégralité du dossier et peut être assisté de tout conseil de son choix (avocat, collègue, représentant syndical...). Il est informé de la date à laquelle la commission rend sa décision.

- le requérant n'ayant pas le statut de partie à la procédure, il ne reçoit communication que de la décision finale de la CAR (motivée en cas de rejet), nullement des pièces qui en sont le support.

### Les points toujours en débat

Sans revenir sur les questions déjà évoquées dans les rapports précédents du CSM, l'ensemble des membres des CAR a toutefois décidé de se réunir en 2016 pour évoquer un certain nombre de questions, certaines nouvelles, et essayer de dégager des consensus. Les développements suivants rendent compte de ces travaux.

#### Les délais pour agir et la prescription de l'action disciplinaire

La loi organique du 8 août 2016 (article 47 de la loi organique précitée portant statut de la magistrature) a introduit une prescription de l'action disciplinaire de trois années concernant les autorités titulaires du pouvoir d'engager une action disciplinaire (garde des Sceaux et chefs de cours) « à compter du jour où l'un des titulaires a eu connaissance des comportements susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire ».

Or, le justiciable peut agir dans un délai d'une année « suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure », lequel fixe le terme au-delà duquel une plainte ne peut être déposée à l'encontre de l'un des magistrats du siège ou du parquet en ayant été « saisi » ou « chargé », à quelque stade de son avancement.

Cette nouvelle prescription disciplinaire fait ainsi coexister des délais d'irrecevabilité distincts. Le premier, confié aux autorités précitées, peut échoir avant la fin de la procédure, tandis que le second, d'une année après épuisement définitif des voies de recours, place entre les mains de tout « justiciable concerné » un temps plus long pour demander une sanction disciplinaire.

Ces deux délais différents ont donc pour conséquence de permettre, dans certaines hypothèses, au requérant de déposer plainte alors même que l'action disciplinaire sur saisine du ministre ou des chefs de cour serait, depuis longtemps, prescrite.

### **Qualité pour agir et/ou intérêt à agir**

Selon le texte organique, seul peut saisir le CSM le « justiciable » à l'occasion « d'une procédure judiciaire le concernant ».

Une récente décision disciplinaire du CSM en date du 17 juin 2015 a mis en exergue cette difficulté (cf. p. 127).

Les CAR sont parfois saisies de requêtes émanant de personnes dont le lien juridique avec une instance judiciaire peut être sujet à interrogations : proches ou parents d'une partie, lanceurs d'alerte, voisins, représentants associatifs ou syndicaux, etc.

En l'état, de manière unanime, les CAR considèrent de telles requêtes comme irrecevables au regard des textes en vigueur.

Par exemple, il a été considéré que les proches parents d'une victime de faits criminels s'ils

avaient intérêt à agir, n'avait toutefois pas qualité à le faire à l'encontre d'un magistrat qui, dans une autre procédure antérieure dans laquelle ils n'étaient pas parties, avait placé sous contrôle judiciaire le futur auteur du crime dont la victime était leur parente.

### **Les pouvoirs d'investigation ou de mise en état des requêtes par les CAR**

Il a déjà été indiqué, notamment lors des précédents rapports d'activité du CSM, combien les pouvoirs d'investigation des CAR sont inexistantes avant décision de recevabilité et même très limités par la suite.

Ainsi les textes en vigueur ne permettent-ils ni accès au dossier administratif du magistrat visé, ni accès pour les membres des CAR aux diverses chaînes nationales d'enregistrement des affaires civiles ou pénales (Cassiopée, par exemple), ni possibilité de demander directement la copie d'une décision de justice, ni recherches sur internet, etc.

Cette situation, dont le fondement se trouve dans la volonté de ne pas avertir, même indirectement, le magistrat en cause ou d'autres autorités (notamment hiérarchiques) de l'existence d'une plainte (pour en éviter, légitimement, l'instrumentalisation aux fins de déstabilisation) a amené pourtant les CAR à considérer que cela pouvait aboutir à rejeter des requêtes peut-être fondées, à première vue tout du moins.

En conséquence, il a été décidé de faire évoluer cet état de fait.

Il est désormais reconnu aux présidents des CAR, au titre de leur prérogative propre de rejeter les plaintes manifestement infondées ou irrecevables, le pouvoir d'adresser des courriers aux requérants pour demander des pièces de procédures complémentaires (décisions de justice non produites, notamment).

### **Quorum et suppléances des présidents des CAR**

Au vu d'un certain nombre de difficultés pratiques, il semble nécessaire que le législateur organique puisse intervenir pour éviter des risques de blocages, par exemple dans les hypothèses suivantes :

- en cas de partage des voix sur la décision de déclarer une plainte recevable ?
- en cas d'absence ou de départ d'un président ?
- si le quorum ne peut être atteint par suite de départs de membres des commissions ?

Sur le premier point, les CAR ont jugé que l'esprit du texte, constituant les commissions organe de filtrage et non de blocage des plaintes, enjoignait de transposer les règles de départage prévues par les textes au stade du renvoi devant la formation disciplinaire à toute situation de partage, quel que soit le stade de la procédure. Ainsi, le partage des voix (sur la recevabilité, sur l'audition, sur le renvoi. . .) ne saurait faire obstacle à la progression de l'examen de la plainte.

### **Notification des décisions de rejet des plaintes déclarées recevables**

Les textes en vigueur prévoient, en substance, que :

- le magistrat visé par la plainte, le justiciable,

le chef de cour et le garde des Sceaux, ministre de la Justice, sont avisés du rejet de la plainte ou de l'engagement de la procédure disciplinaire ;  
– en cas de rejet de la plainte, les autorités, titulaires de la poursuite disciplinaire, conservent la faculté de saisir le Conseil supérieur de la magistrature des faits dénoncés.

En raison de pratiques disparates selon les commissions de la précédente mandature, des interrogations subsistaient sur la nature et le contenu des avis envoyés, selon les interlocuteurs. Devait-il s'agir d'un simple avis ou d'une copie intégrale de la décision motivée ?

Le 2 mars 2016, les CAR réunies ont décidé que les décisions motivées de rejet seront désormais adressées au ministre de la justice et aux chefs de cour, avec une mention précisant qu'elles ne doivent pas être versées au dossier du magistrat.

Ainsi, ces autorités retrouvent pleinement leur possibilité de décerner un avertissement ou d'engager des poursuites disciplinaires, conformément au texte, s'ils disposent d'autres éléments sur les faits dénoncés, ou si ceux-ci font écho au comportement habituel du magistrat. À l'inverse, si le traitement de la plainte par la CAR n'a permis de mettre en lumière aucun élément constitutif d'un quelconque manquement de la part du magistrat, il apparaît essentiel que sa hiérarchie en soit pleinement informée.

Ces orientations procédurales nouvelles des CAR ont été validées par le Conseil.

# LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS

## L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL

En 2016, le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi de six procédures disciplinaires mettant en cause des magistrats. Quatre relevaient de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, l'une d'elles émanant d'une commission d'admission des requêtes, les trois autres intervenant sur saisines du garde des Sceaux. Cette formation a en outre eu à connaître de trois procédures d'urgence visant à interdire temporairement l'exercice de leurs fonctions à des magistrats. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, été saisie de deux nouvelles procédures au fond, à l'initiative du garde des Sceaux.

Comme l'an passé, l'instruction des dossiers a été structurée par la mise en place de calendriers de procédure destinés à réduire le temps de traitement des affaires. Cette pratique s'est trouvée confortée par l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, qui enserme désormais la procédure disci-

plinaire des magistrats dans des délais contraints (*cf. infra p. 95*). Les difficultés relevées dans le précédent rapport d'activité du Conseil, tenant à l'existence d'un lien, dans certains dossiers, entre les faits dont le Conseil est saisi et une procédure pénale en cours, n'en demeurent pas moins une réalité, qui contribue à freiner l'examen des affaires concernées, dans l'attente du résultat de la procédure pénale.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a rendu deux décisions au fond concernant, l'une, un vice-président, l'autre, un juge. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a rendu un avis relatif à un avocat général. Ces décisions et avis, mis en ligne sur le site internet du Conseil dès l'expiration des délais de recours, figurent en annexe du présent rapport.

Le tableau ci-après retrace l'activité du Conseil en matière disciplinaire au cours des dix dernières années.

Années	Interdictions temporaires				Fond			
	CSM Siège		CSM Parquet		CSM Siège		CSM Parquet	
	Saisines	Décisions	Saisines	Avis	Saisines	Décisions	Saisines	Avis
2006	2	4	2	2	3	8	3	2
2007	2	2	0	0	5	4	2	2
2008	1	1	1	1	5	2	1	2
2009	5	*5	0	0	8	6	0	2
2010	2	2	2	1	6	13	1	1
2011	4	3	1	1	10	3	5	3
2012	2	**2	2	2	5	6	5	3
2013	3	3	0	0	8	5	2	1
2014	1	1	0	0	3	10	1	6
2015	0	0	1	1	3	4	0	2
2016	3	3	0	0	4	2	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>60</b>	<b>63</b>	<b>22</b>	<b>25</b>

\* dont un refus et un retrait.

\*\* dont un désistement.

## LES MANQUEMENTS SANCTIONNÉS EN 2016

### **Manquement au devoir de délicatesse et au devoir de loyauté**

Le Conseil de discipline des magistrats du siège a été saisi du comportement d'un magistrat à qui était reproché une attitude irrespectueuse envers ses supérieurs hiérarchiques, une conduite méprisante avec ses collègues de travail, magistrats et fonctionnaires, un positionnement inadapté avec les justiciables et les auxiliaires de justice, ainsi qu'un comportement nécessitant des adaptations constantes, sans possibilité de dialogue.

Cet ensemble complexe de faits, dont certains sont apparus, à l'examen, non-caractérisés, dans un contexte juridictionnel tendu, a conduit le Conseil à décider du déplacement d'office du magistrat concerné.

Étaient notamment relevées :

- des attitudes engendrant un climat de tension avec certains magistrats et fonctionnaires du tribunal (refus de les saluer ou de communiquer autrement que par mentions manuscrites, à des propos agressifs, désobligeants ou irrespectueux) ;
- des attitudes inadaptées lors de certaines audiences collégiales, par le fait de se tenir délibérément à l'écart des autres membres composant le tribunal, en leur tournant le dos de trois-quarts, en adoptant une posture conduisant le public à s'interroger sur l'attention que l'intéressé portait aux débats, ou en manifestant des signes ostensibles d'impatience durant

l'instruction de dossiers et les plaidoiries d'avocats, doublés de fortes critiques à l'encontre du ministère public et de la politique pénale du parquet ;

- une opposition à la conduite d'un projet de juridiction par la manifestation publique, notamment lors d'audiences, d'une hostilité à l'instauration de la mise en état électronique des dossiers ;
- des relations conflictuelles avec les supérieurs hiérarchiques, interdisant toute possibilité de dialogue, avec des comportements irrespectueux, voire injurieux.

Par leur outrage et leur caractère répété, comme par leurs répercussions sur le bon fonctionnement du service, ces manquements ont été considérés comme autant d'atteintes au devoir de délicatesse auquel tout magistrat est tenu, tant à l'égard de ses collègues que des fonctionnaires avec qui il travaille, doublés d'atteintes au devoir de loyauté.

### **Manquement au devoir d'impartialité**

Cette même décision était l'occasion de préciser les contours du devoir d'impartialité, le magistrat poursuivi ayant, de façon réitérée, lors d'audiences de conciliation tenues en qualité de juge aux affaires familiales, fait connaître aux parties son opposition au principe de la résidence alternée pour les plus jeunes enfants.

L'intéressé justifiait cette approche par un souci de loyauté à l'égard des parties.

Le Conseil n'en a pas moins considéré qu'une telle attitude dénotait un parti pris affiché dans la manière de juger et d'interpréter la loi, portant ainsi atteinte au principe d'impartialité. Elle constituait en cela un manquement aux devoirs de l'état de magistrat propre à entacher l'image de la justice.

### **Manquement au devoir de probité et au devoir de délicatesse à l'égard des collègues**

Dans un avis du 7 juin 2016, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a eu à se prononcer sur le comportement d'un avocat général poursuivi pour des faits de tentative de vol à l'égard de l'un de ses collègues.

Elle a estimé que ces faits, contraires à l'honneur et à la dignité, constituaient, par leur nature pénale, un manquement au devoir de probité, doublé d'un manquement au devoir de délicatesse à l'égard du magistrat victime de ces agissements.

Commis alors que l'intéressé exerçait l'intérim de son procureur général, ils caractérisaient en outre un manquement au devoir de loyauté à

l'égard de ce dernier, manquement également caractérisé par la violation d'une mise en garde qui avait solennellement été adressée quelques années auparavant à ce magistrat, alors qu'il se trouvait déjà soupçonné de tels agissements – sans que ceux-ci aient pu, alors, être établis avec certitude.

La répercussion de ces faits au sein de la juridiction, comme leur retentissement médiatique, conforté par différents articles de presse, ont été à l'origine d'une atteinte grave au crédit, à l'autorité et à la considération devant être attachés aux fonctions de magistrat.

Aussi la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a-t-elle émis l'avis de prononcer à l'encontre du magistrat concerné la sanction de mise à la retraite d'office prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Cet avis a été suivi par le garde des Sceaux.



## QUESTIONS DE DROITS ET DE PROCÉDURE

### **Les nouvelles dispositions issues de la loi organique du 8 août 2016**

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, entrée en vigueur le 12 août 2016, a sensiblement modifié les dispositions relatives à la discipline des magistrats en introduisant, d'une part, un délai de prescription de l'action disciplinaire et, d'autre part, des délais pour statuer sur les procédures disciplinaires initiées. Le législateur s'est inspiré de la loi du 13 juillet 2016 qui a modifié la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en introduisant un délai de prescription de trois ans de l'action disciplinaire.

Ces réformes mettent un terme au principe d'imprescriptibilité de l'action disciplinaire exercée à l'encontre des magistrats et agents publics, et fixent des délais pour statuer après engagement des poursuites disciplinaires.

La loi organique du 8 août 2016 a en outre prévu de nouvelles garanties dans la conduite de la procédure d'avertissement.

Enfin, de nouvelles dispositions ont été introduites concernant la discipline des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

### **La prescription de l'action disciplinaire**

L'article 47 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 modifiée par la loi orga-

nique du 8 août 2016 dispose que le garde des Sceaux et les chefs de cour ne peuvent saisir le Conseil supérieur de la magistrature de faits motivant des poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où ils ont eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur de ces faits.

En cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du magistrat, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation. Passé ce délai et hormis le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre du magistrat avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Ce délai de prescription ne s'applique pas à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable, au titre des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance statutaire.

Selon ces dispositions, le justiciable ne peut présenter sa requête après l'expiration d'un délai d'un an suivant décision irrévocable mettant fin à la procédure. Il est ainsi possible que des faits révélant des manquements disciplinaires fassent l'objet d'une saisine valable du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable alors même que l'expiration du délai de prescription de trois ans prévu par l'article 47 de l'ordonnance statutaire interdit la saisine du Conseil par le garde des Sceaux ou les chefs

de cour. Ce sera en particulier le cas lorsque la procédure judiciaire à l'origine du dépôt de plainte du justiciable aura duré plus de trois ans et que le garde des Sceaux ou les chefs de cour auront eu une « connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits » disciplinaires dès leur commission.

La plus ou moins grande complexité des faits et la possibilité d'en constater immédiatement la matérialité seront déterminants pour la définition du point de départ du délai de prescription. Ainsi lorsque les faits présenteront une certaine complexité et que des investigations seront nécessaires pour caractériser la réalité, la nature et l'ampleur des faits susceptibles de constituer des manquements disciplinaires, le délai de prescription pourra ne commencer à courir qu'à l'issue des investigations effectuées dans le cadre d'une enquête administrative décidée par le garde des Sceaux ou dans celui des inspections diligentées par les chefs de juridiction. En toute hypothèse, il appartiendra au Conseil supérieur de la magistrature d'élaborer une jurisprudence concernant le point de départ du délai de prescription, au regard du critère de « connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur » des faits disciplinaires tel que défini par la loi organique du 8 août 2016.

Dans le cas où une procédure disciplinaire aurait été engagée avant l'expiration du délai de prescription de trois ans, des faits antérieurs dont le garde des Sceaux ou les chefs de cour auraient eu connaissance depuis plus de trois ans ne pourront être joints à cette procédure que dans l'hypothèse d'une action continue ou indivisible.

Si le délai de prescription est interrompu par des poursuites pénales, rien n'interdit pour autant au garde des Sceaux ou aux chefs de cour d'engager des poursuites disciplinaires sans attendre l'issue des poursuites pénales et ce, en vertu du principe d'autonomie des poursuites disciplinaires et pénales.

### **Les délais impartis au Conseil supérieur de la magistrature pour statuer**

L'introduction de délais dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 constitue une garantie nouvelle pour les magistrats faisant l'objet de procédures disciplinaires. Elle est aussi un nouveau défi pour le Conseil supérieur de la magistrature, qui ne dispose pas d'un service d'inspection, à l'instar du garde des Sceaux, et qui peut être conduit, notamment lorsqu'il est saisi par une commission d'admission des requêtes, à procéder, en l'absence de tout rapport de l'Inspection, à de nombreuses et longues investigations.

Dans l'hypothèse où une interdiction temporaire d'exercice n'a pas été prononcée, les articles 50-4 et 63-1 nouveaux de l'ordonnance statutaire font obligation au Conseil supérieur de la magistrature, tant en ce qui concerne les magistrats du siège que ceux du parquet, de se prononcer dans un délai de douze mois à compter du jour où il a été saisi, sauf prorogation de six mois renouvelable par décision motivée.

Ce délai s'impose au Conseil, que celui-ci soit saisi par le garde des Sceaux, les chefs de cour ou une commission d'admission des requêtes.

Il ne concerne pas, en revanche, la phase procédurale relevant de la commission d'admission des requêtes, dans la mesure où celle-ci est antérieure à l'éventuelle procédure disciplinaire ouverte par la saisine de cette commission.

Dans l'hypothèse où une interdiction temporaire a été prononcée, l'article 50-5 nouveau de l'ordonnance statutaire, concernant les magistrats du siège, dispose que le Conseil supérieur de la magistrature se prononce sur la situation du magistrat dans un délai de huit mois à compter du jour où il a été saisi, quel que soit le mode de saisine. Le Conseil peut, par décision motivée, proroger ce délai pour une durée de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions. Si celui-ci fait l'objet de poursuites pénales, le Conseil peut

décider de maintenir l'interdiction temporaire d'exercice jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires.

L'article 63-2 nouveau de l'ordonnance statutaire prévoit les mêmes délais pour le garde des Sceaux, à compter du jour où le Conseil a été saisi pour rendre son avis. Le garde des Sceaux devra ainsi saisir le Conseil aux fins d'avis sur la prorogation du délai avant la fin du huitième mois d'interdiction temporaire d'exercice.

L'existence de poursuites pénales est, en conséquence, le seul cas où il n'y a pas à proprement parler de délai pour statuer, à charge néanmoins pour le Conseil ou le garde des Sceaux de rendre une décision de maintien de l'interdiction temporaire jusqu'à la décision définitive sur les poursuites disciplinaires avant l'expiration du



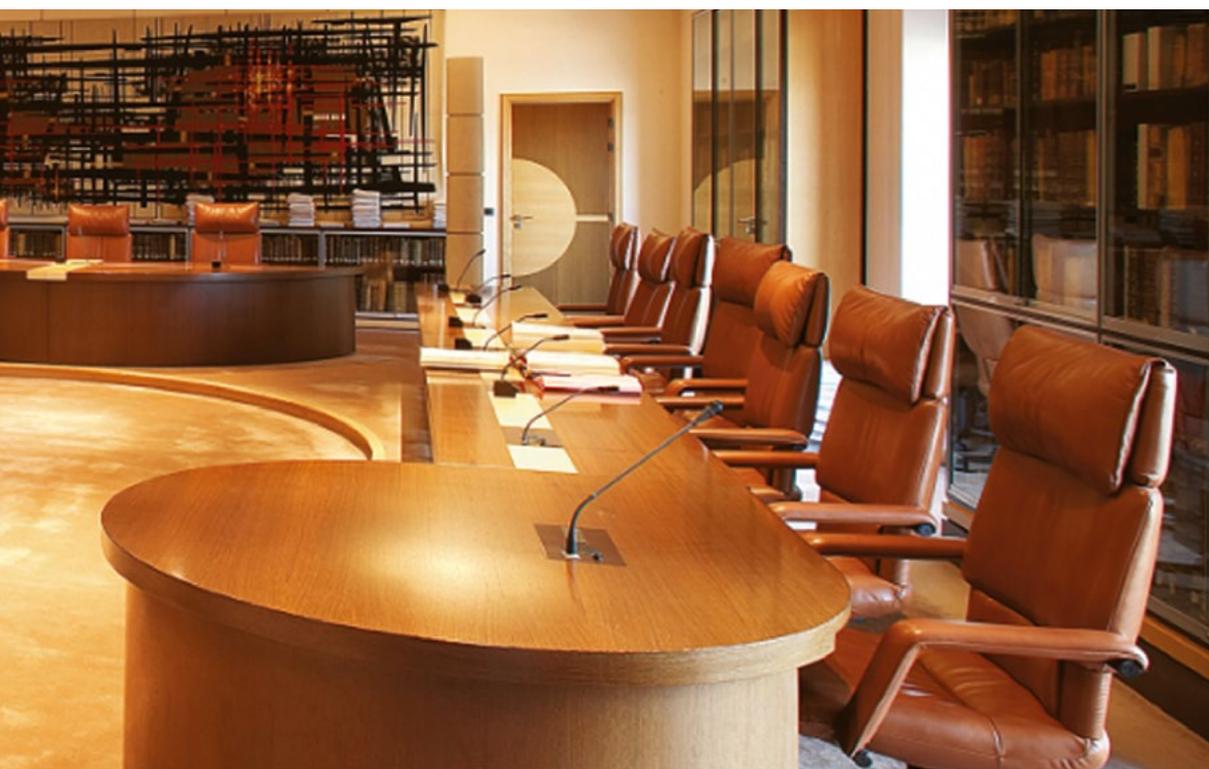
délai de huit mois, le cas échéant prorogé de quatre mois. Le législateur n'a curieusement prévu aucun délai pour statuer à l'issue d'une décision définitive sur les poursuites pénales, y compris en cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement. Dans cette hypothèse, le magistrat concerné pourra néanmoins saisir le Conseil afin de solliciter une mainlevée de l'interdiction temporaire d'exercice.

Concernant le formalisme à respecter pour la prorogation des délais, le Conseil retient le principe d'une décision collégiale nécessitant la réunion de la formation compétente, selon les formes requises par l'ordonnance statutaire et la loi organique. Lorsqu'une interdiction temporaire d'exercice a été prononcée, le magistrat poursuivi sera convoqué selon les formes propres à ce type de décision. En l'absence d'interdiction temporaire

d'exercice, la convocation indiquera l'objet, la date et le lieu d'audience, avec mention que le magistrat poursuivi a la possibilité de comparaître s'il le souhaite. Le rapporteur fera, en toute hypothèse, rapport afin de préciser que le dossier n'est pas en l'état d'être jugé et solliciter la prorogation du délai de procédure avec, le cas échéant, le maintien de l'interdiction temporaire d'exercice.

Ainsi que l'avait demandé le Conseil supérieur de la magistrature, la loi organique du 8 août 2016 prévoit qu'en cas de non-lieu à sanction, le magistrat peut solliciter le retrait de son dossier administratif des pièces relatives aux poursuites disciplinaires dont il a fait l'objet. Ce retrait est de droit.

Enfin, s'agissant des procédures dont le Conseil est déjà saisi, les nouvelles dispositions étant



d'application immédiate, les délais commenceront à courir à compter de la publication de la loi organique, soit le 12 août 2016. Ainsi, pour toute procédure dont le Conseil aurait été saisi avant le 12 août 2016, celui-ci devra statuer avant le 12 août 2017, et avant le 12 avril 2017 en cas d'interdiction temporaire d'exercice.

### **La procédure d'avertissement**

L'article 44 de l'ordonnance statutaire prévoit désormais que le magistrat à l'encontre duquel il est envisagé de délivrer un avertissement est convoqué à un entretien préalable. Dès la convocation à cet entretien, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces justifiant la mise en œuvre de cette procédure. Il est également informé de son droit de se faire assister de la personne de son choix.

Un délai de deux ans prescrivant cette action pré-disciplinaire est instaurée dans des conditions identiques à celui régissant l'action disciplinaire.

### **La discipline des membres du Conseil supérieur de la magistrature**

La loi organique du 8 août 2016 a renforcé les dispositions déontologiques relatives aux membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Outre l'introduction d'une déclaration d'intérêts et d'une déclaration de situation patrimoniale, la loi organique du 8 août 2016 a modifié l'article 10-1 de la loi organique sur

le Conseil supérieur de la magistrature qui prévoit désormais que, outre le président de l'une des formations du Conseil, six membres de l'une de ces formations, dont au moins un magistrat et une personnalité qualifiée, peuvent saisir la formation plénière de la situation d'un des membres du Conseil qui aurait manqué à ses obligations d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité ou qui n'aurait pas veillé à prévenir ou faire cesser immédiatement une situation de conflit d'intérêts.

La formation plénière apprécie alors si l'un des membres du Conseil a manqué à ses obligations déontologiques. Dans l'affirmative, elle prononce, selon la gravité du manquement, un avertissement ou la démission d'office.

---

## **La jurisprudence du Conseil**

### **Compétence des formations disciplinaires du Conseil**

Saisi de la situation d'un juge, à qui étaient opposés des griefs dont certains concernaient une période durant laquelle cette personne exerçait les fonctions de substitut du procureur de la République, le Conseil a jugé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur ces derniers faits, dès lors qu'en application de l'article 65 de la Constitution, « la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège ». Cette formation ne pouvait donc connaître de comportements imputés à un magistrat en sa qualité de parquetier.

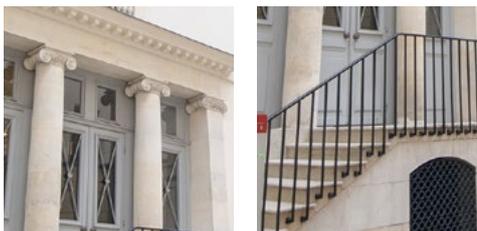
### Recevabilité des plaintes des justiciables

Dans une décision rendue le 9 juin 2016, le Conseil a précisé les conditions de recevabilité des plaintes déposées par les justiciables au titre des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, issues de la réforme opérée par la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010.

En l'espèce, un justiciable reprochait à un vice-président d'être intervenu, en se prévalant de sa qualité de magistrat, dans une procédure dont il n'était pas saisi. Il lui faisait notamment grief d'avoir rédigé une lettre à l'intention des juges en charge du contentieux l'opposant à son ex-compagne et d'avoir pris parti dans cette procédure, en dehors des formes et conditions prévues par l'article 202 du code de procédure civile. Il lui reprochait en outre d'avoir, à cette occasion, produit de fausses allégations, dont la portée se trouvait renforcée par sa qualité alléguée de magistrat, d'avoir voulu jeter le discrédit sur une décision rendue en première instance et d'avoir menti en se présentant comme président d'une chambre de la famille.

Cette plainte a été jugée irrecevable, le Conseil relevant qu'il ne pouvait être saisi des faits dénoncés, sur requête d'un justiciable, dès lors que le magistrat mis en cause n'avait été, à aucun titre, saisi de la procédure visée par la requête et n'était donc pas intervenu « dans l'exercice de ses fonctions » au sens des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

Il apparaît ainsi que, s'il appartient à la commission d'admission des requêtes de se prononcer sur la recevabilité de la plainte, la décision prise par cette instance ne lie pas le Conseil.





# LA DÉONTOLOGIE

## LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL

Depuis 2012, les rapports annuels successifs du Conseil se sont faits l'écho des réflexions engagées en son sein sur les questions liées à la déontologie des magistrats et sur la nécessité de créer une structure leur permettant d'obtenir une aide sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer en la matière.

La déontologie est au cœur des missions du Conseil qui, en application des dispositions du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, rend des avis en la matière sur saisine du garde des Sceaux et assume la responsabilité d'établir et de mettre à jour le Recueil des obligations déontologiques des magistrats, conformément à l'article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994.

Créé en cohérence avec ses missions, le Service d'aide et de veille déontologique (SAVD) du Conseil a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> juin 2016.

### Composition

Le SAVD est composé de personnalités choisies à raison de leur expérience en matière de déontologie des magistrats. Trois anciens membres du Conseil ont été désignés par celui-ci :

- Mme Martine Lombard, professeure de droit public ;
- M. Henri Robert, premier président honoraire ;
- M. Jacques Beaume, procureur général honoraire.

Le Conseil a considéré qu'il était important, afin de prévenir toute difficulté pouvant résulter de

liens professionnels passés, présents ou à venir entre le magistrat consultant et les membres du SAVD, que seuls des magistrats ayant cessé d'exercer puissent être membres du service.

Les membres ont été désignés par le Conseil, en réunion générale. Leurs fonctions sont bénévoles.

### Principes de fonctionnement

La saisine du service est ouverte à tout magistrat, en fonction ou honoraire, pour toute question de nature déontologique le concernant personnellement. Un magistrat, et notamment un supérieur hiérarchique, ne peut donc consulter le service pour un problème qui concernerait l'un de ses collègues.

La saisine se fait sans formalisme. Elle peut s'opérer par appel téléphonique, par courriel ou par courrier postal. Le Conseil a mis en place une ligne téléphonique dédiée et une adresse électronique structurelle.

L'aide est assurée sous forme d'entretiens téléphoniques entre les membres du service et le magistrat demandeur. La plupart du temps, il s'agit d'une conférence téléphonique à trois participants, les membres du SAVD fonctionnant au moins en binôme. Aucun écrit n'est adressé par le service au magistrat.

Les membres du service sont tenus à une stricte obligation de confidentialité.



Le SAVD ne donne pas d'avis déontologique. Sa démarche, lors des entretiens, peut être qualifiée de maïeutique.

### Rapports entre le SAVD et le CSM

L'anonymat des magistrats consultants est garanti. Les membres du Conseil n'ont donc pas connaissance de l'identité des appelants.

Le service rend compte régulièrement des problématiques traitées à trois référents, membres du Conseil (une personnalité qualifiée, un magistrat du siège et un magistrat du parquet), d'initiative ou à la demande de ceux-ci, en assurant une stricte anonymisation des situations évoquées.

Il s'agit ici d'assurer, pour le CSM, une veille déontologique et de se tenir informé, de manière générale, sur les problématiques existantes, voire nouvelles, dans ce domaine qui ressort de sa compétence. Cette démarche contribuera notamment à la mise à jour du Recueil des obligations déontologiques.

### Premier bilan de l'activité du SAVD

Entre la date de son entrée en fonction, le 1<sup>er</sup> juin 2016, et le 31 décembre 2016, soit une période de six mois, le service d'aide et de veille déontologique du Conseil a reçu 30 saisines, *via* la ligne téléphonique dédiée ou l'adresse de messagerie structurée. Le mois de juin a été le plus chargé, bénéficiant de l'effet de nouveauté du dispositif.

Les magistrats à l'origine de ces saisines appartenaient pour 26 d'entre eux au siège, 4 étant parqueters. 4 saisines ont été le fait de chefs de juridiction, une d'un chef de cour et une d'un juge de proximité.

Les questions posées ont porté notamment sur les thématiques suivantes :

- l'exercice professionnel proprement dit, avec des questions relatives à l'organisation du service ou à d'éventuels conflits d'intérêts ;
- la conduite d'activités annexes ;
- la mise en cause ou l'intervention du magistrat dans des procédures judiciaires, à titre personnel ;
- les relations avec d'autres professionnels de la justice (avocats, huissiers...) pour les besoins d'un litige ou l'acquisition d'un bien, etc.



*Ci-contre :  
Martine Lombard,  
Henri Robert  
et Jacques Beaume.*

## FOCUS

### **Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire institué par la loi organique du 8 août 2016**

L'article 10-2 de l'ordonnance de 1958 crée un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire chargé de :

- rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques ;
- examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2.

L'entrée en fonction de cette structure est subordonnée à la publication d'un décret en Conseil d'État.

Le collège de déontologie sera composé de cinq membres : trois magistrats, dont un ancien membre du CSM, un magistrat de la Cour de cassation et un chef de cour d'appel, une personnalité extérieure et un universitaire.

Leurs mandats seront de trois ans, renouvelables une fois.

Ce collège présentera chaque année au CSM un rapport public ne contenant pas d'informations nominatives.

Après avoir pris acte de cette création, sur laquelle il n'avait pas été précédemment consulté (l'institution de ce collège ne faisant pas partie du projet de loi organique initial et ayant été adopté sur amendement parlementaire, avec l'accord du garde des Sceaux), le Conseil supérieur de la magistrature a constaté que le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire se distinguait de son service d'aide et de veille déontologique sur plusieurs points notables : la composition du collège de déontologie n'exclut pas que certains de ses membres soient des magistrats en fonction ; cette instance peut être saisie par un supérieur hiérarchique de la situation d'un magistrat placé sous son autorité ; elle rend des avis, qui feront vraisemblablement l'objet d'un écrit, voire d'une publication anonymisée.

Aussi, le Conseil a-t-il considéré que le maintien du SAVD était justifié, la démarche ainsi engagée étant différente et complémentaire de celle conçue par le législateur.

La décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 2016 relative à la loi organique n'a du reste pas remis en cause l'existence du SAVD tel que créé précédemment.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, il a fait le choix de maintenir en fonction ce service, qui est apparu aux yeux du Conseil répondre à des besoins réels, différents de ceux envisagés par le législateur.

## LA RÉVISION DU RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS

La loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, a complété l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature pour confier à celui-ci le soin d'élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Conçu de façon pragmatique et participative<sup>1</sup>, ce recueil, publié en 2010, a fait l'objet d'une large diffusion. Il constitue aujourd'hui un outil de référence pour tous les magistrats.

Ces dernières années n'en ont pas moins mis en lumière la nécessité de procéder à son actualisation.

De nouvelles problématiques sont, de fait, apparues, à la faveur d'affaires disciplinaires ou d'interrogations adressées au Conseil, qui n'étaient pas abordées par le référentiel. Tel est par exemple le cas des questions liées à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Des réformes sont en outre intervenues, qui ne sont pas sans incidence sur la déontologie des magistrats, comme celles touchant au statut du parquet<sup>2</sup> ou à l'introduction de la notion de conflit d'intérêts<sup>3</sup>.

La philosophie générale du Recueil, fortement marquée par l'affaire dite d'Outreau et la mise en cause de la légitimité de l'institution judiciaire, pouvait enfin être interrogée, la déontologie devant se concevoir avant tout comme un outil de progrès professionnel et d'amélioration

de la qualité du service rendu au justiciable, plus que comme un vecteur de justification ou de légitimation d'une institution.

Aussi le Conseil a-t-il décidé d'engager la révision de cet outil, en constituant un groupe de travail interne, avec pour objectif la publication d'un Recueil révisé d'ici la fin de la mandature actuelle.

Ce groupe de travail a d'ores et déjà arrêté les orientations et lignes directrices de cette révision, qui ont été validées par le Conseil en réunion générale.

Il a ainsi été décidé de scinder le Recueil en deux parties. La première conservera une approche par les valeurs, en présentant celles-ci de façon générale et synthétique, à partir notamment des principes énoncés dans le serment du magistrat.

La seconde offrira des illustrations plus concrètes, classées par chapitres thématiques. Seront ainsi abordées les questions intéressantes, par exemple, les technologies de l'information et de la communication, le magistrat et ses proches, le magistrat et ses engagements, le magistrat à l'audience (cette liste ne prétendant pas à l'exhaustivité).

Dans la conduite de cette entreprise, les retours d'informations assurés par le Service d'aide et de veille déontologique, toujours sous une forme anonyme et sans identification possible des situations, constituent une source particulièrement précieuse.

La mandature actuelle souhaite conduire cette révision d'ici le terme de son mandat.

1. Cf. *Rapport d'activité du conseil supérieur de la magistrature pour l'année 2008*.

2. Cf. loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, qui interdit les instructions individuelles et consacre le principe d'impartialité des membres du ministère public.

3. Cf. loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 et notamment son article 26.





# LE BUDGET ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

L'année 2016 s'est inscrite, sur le terrain budgétaire, dans une continuité de gestion, conforme aux orientations arrêtées lors de la programmation triennale relative à la période 2015-2016-2017, avec le souci d'une approche rigoureuse de la dépense.

Dans un contexte de contraction généralisée de la ressource publique, le Conseil a contribué à l'effort demandé à l'ensemble des acteurs de l'État, en procédant à des annulations de crédits, soit au titre des mesures d'économie liées au plan de stabilisation budgétaire, soit en vue de la réaffectation des ressources correspondantes à la mise en œuvre de nouvelles priorités, comme la lutte contre le terrorisme.

Les grands équilibres du budget du Conseil demeurent identiques aux années précédentes, la part la plus importante étant consacrée aux dépenses de structure, afin notamment de financer le loyer du site Moreau-Lequeu. Les dépenses d'activités couvrent quant à elles les besoins liés à l'exercice des missions.

L'année écoulée a, sur ce terrain, été l'occasion de mettre en œuvre les projets définis

en début de mandature afin d'améliorer les méthodes de travail et la communication du Conseil. Ces actions se sont notamment traduites par la refonte des sites internet et intranet du Conseil, dont l'architecture ne correspondait plus aux standards actuels. Les logiciels-métiers ont également fait l'objet de travaux de restructuration, avec l'objectif de rendre plus efficace la gestion des nominations et d'offrir aux membres une vision plus proactive sur les postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil.

Les efforts réalisés ont permis de réduire de façon sensible le temps de traitement des propositions de nominations, dans un contexte marqué par une intense activité, donnant au Conseil le meilleur indicateur de performance enregistré, avec une moyenne de 44 jours pour l'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et de 29 jours pour l'examen des propositions de nominations du garde des Sceaux par la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

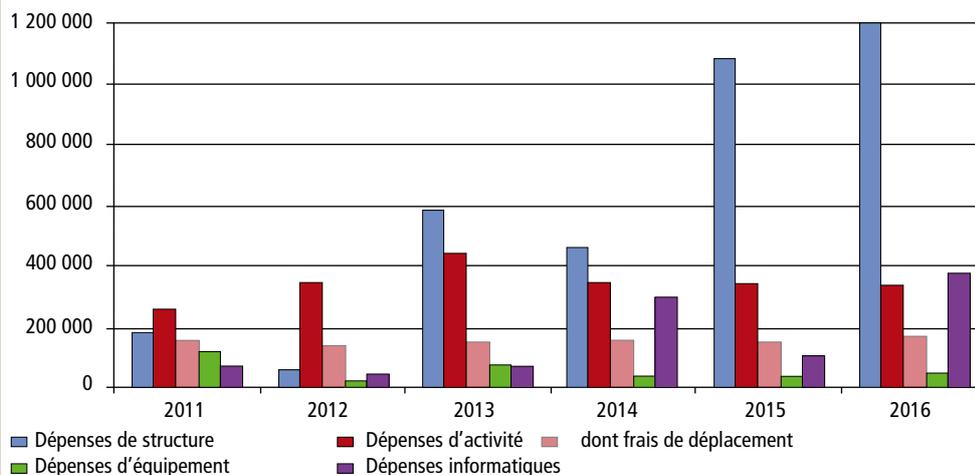
## FOCUS

### Le budget 2016 en chiffres

#### Les recettes

En 2016, les crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature se sont élevés à 3 451 832 euros en autorisation d'engagement et 4 414 192 euros en crédits de paiement, répartis à raison de 2 629 003 euros pour les dépenses de personnels (titre II), 822 829 euros en autorisations d'engagement et 1 785 189 euros en crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement (hors titre II).

Évolution des crédits de paiement du CSM par type de dépenses



La hausse constatée dans l'octroi des crédits de paiement au regard des exercices précédents, tient à l'augmentation nominale du loyer et des charges locatives supportés par le Conseil, qui bénéficiait jusqu'alors d'un accord passé avec son bailleur et le précédent occupant des lieux, en vertu duquel ce dernier versait une indemnité due à raison de l'arrêt prématuré de son engagement.

Le recours à la location de locaux pour l'hébergement du Conseil est l'expression de son autonomie institutionnelle et budgétaire, consacrée par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 entrée en vigueur en 2011, en vertu de laquelle le CSM n'est plus accueilli au sein de bâtiments dépendants de la présidence de la République.

### Les dépenses de fonctionnement

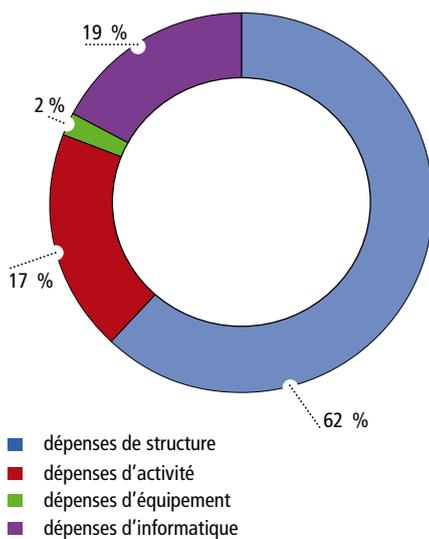
1,18 m€

en autorisation d'engagements

2,02 m€

en crédits de paiement

#### Répartition de la dépense



### Les dépenses de personnel

19

agents au sein du  
secrétariat général  
(pour 22 ETPT  
localisés)

2,37 m€

en autorisations d'engagement  
et crédits de paiements

22

membres



# UN CONSEIL OUVERT SUR LE MONDE

## LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le Conseil supérieur de la magistrature français a poursuivi en 2016 une politique ambitieuse d'échanges internationaux.

Deux critères animent cet aspect des relations institutionnelles du Conseil : la volonté de privilégier des projets pérennes et celle de nourrir la réflexion des membres du Conseil sur les enjeux auxquels le Conseil est actuellement confronté par la confrontation de modèles parfois très divergents.

### **Une exigence de pérennité dans les échanges bilatéraux**

Sur le plan bilatéral, ces rencontres régulièrement sollicitées par le service des affaires européennes et internationale ou par l'École nationale de la magistrature ont permis de présenter le rôle du Conseil supérieur à des délégations argentine, kirghize ou albanaise de très haut niveau.

D'autres rencontres, telles que l'entretien avec Mme Beverley Mc Lachlin, Juge en chef de la Cour suprême du Canada et présidente à ce titre du Conseil canadien de la magistrature, s'inscrivent dans des relations directes entre institutions sur des thématiques communes telles que la déontologie des magistrats.

Ce souhait de construire des relations dans la durée a incité le Conseil à diriger des sessions de formation dédiées à la déontologie dans le cadre de projets de grande envergure menés par l'École nationale de la magistrature.

Ainsi M. Boccon-Gibod s'est rendu au Bénin du 2 au 9 juillet 2016 pour assurer, avec M. Christian Raysséguier, magistrat honoraire de la Cour de cassation et ancien membre du Conseil, deux sessions de formation à la déontologie de magistrats béninois. Celles-ci se sont successivement déroulées à Abomey et Cotonou, pour un public, à chaque fois, de 25 à 30 magistrats.

Dans le même temps, Mme Amrani-Mekki, professeur des Universités et M. Jean-Marie Huet, procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, tous deux membres du Conseil<sup>1</sup>, se sont rendus à Dakar à trois reprises entre les mois de mars et de juillet 2016, pour participer à la rédaction d'un manuel de déontologie des magistrats du Sénégal dont la publication devrait intervenir dans le courant de l'année 2017.

### **Une participation renforcée dans le domaine multilatéral**

Sur le plan multilatéral, le Conseil, reconnu pour son expertise à l'occasion de projets de réforme des institutions homologues, a décidé de diversifier son activité en poursuivant sa très grande implication dans deux réseaux institutionnels, et en participant à des projets multilatéraux souvent financés par la Commission européenne dont l'opérateur français Justice coopération internationale (JCI) est chargé de la mise en œuvre.

Il a ainsi été décidé en 2016 que le Conseil participerait, avec son homologue italien, à une mission de renforcement des institutions judiciaires du Kosovo.

1. Une interview croisée est accessible à la page suivante



Cette mission, qui impliquera plusieurs déplacements à Pristina en 2017, comportera des rencontres thématiques portant notamment sur les modes de nomination des juges, les garanties statutaires dont ils doivent bénéficier, l'évaluation des magistrats et les procédures disciplinaires.

Parallèlement, le Conseil supérieur de la magistrature français a maintenu une participation de qualité dans les travaux des deux réseaux internationaux :

#### **Le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)**

Au terme de deux années de présidence par le Conseil de la magistrature du Québec, le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire, créé en novembre 2014, est désor-

mais présidé depuis le mois de novembre 2016 par le Conseil supérieur français.

Ce passage qui illustre l'implication du Conseil dans les activités de ce très jeune réseau institutionnel de la Francophonie, correspond au choix unanime des membres lors de l'assemblée générale annuelle tenue les 7 et 8 avril 2016 à Paris.

Cette seconde conférence a réuni les représentants de 22 Conseils de justice, au-delà des seuls membres<sup>1</sup> du Réseau ou observateurs<sup>2</sup> de la Francophonie, en vue de dégager, par-delà la variété des situations de chaque pays, des valeurs communes permettant d'identifier les critères ou standards d'un « modèle » de Conseil de justice.

1. Sont membres du RFCMJ, les Conseils ou structures homologues d'Andorre, du Burkina-Faso, d'Égypte, de France, du Gabon, de Guinée, de Haïti, du Liban, de Madagascar, du Mali, du Maroc, de Mauritanie, de Monaco, du Sénégal, de Tunisie et du Québec.
2. Les institutions suivantes disposent du statut d'observateur : les Conseils d'Équateur et de Belgique et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).



La synthèse des travaux, présentée par le professeur Jacques Van Compernelle, souligne les pistes à suivre pour l'élaboration d'un tel « modèle » :

- un Conseil obéissant à des exigences de représentativité effective des magistrats, d'ouverture excluant le risque de corporatisme et d'indépendance à l'égard des autorités politiques ;
- un Conseil ayant la maîtrise du processus de nomination des magistrats et de déroulement de leur carrière, ainsi que sur les procédures disciplinaires ;
- un Conseil ayant le pouvoir d'émettre des avis ou recommandations concernant le fonctionnement général de la justice.

#### **Le Réseau européen des Conseils de justice (RECJ)**

Malgré une grande diversité des modèles existant en Europe, certains Conseils ayant un véritable pouvoir de gouvernement de l'institution judiciaire, d'autres des prérogatives très limitées excluant même parfois un quelconque droit de regard sur la nomination des juges, l'orientation dominante tend néanmoins vers l'affirmation du rôle éminent des Conseils de justice, ou organes équivalents, dans la promotion de l'indépendance des magistrats, conçue comme une garantie de l'État de droit.

Présidé actuellement par Mme Nuria Diaz Abad, membre du Conseil général du pouvoir judiciaire en Espagne, le RECJ réunit son bureau, composé de sept membres, tous les deux mois à Bruxelles, siége de l'association.

Le bureau détermine les axes de coopération avec la Commission européenne et les autres institutions internationales.

Il statue également sur les demandes d'entraide émanant de Conseils de justice européens, ou d'autres organes judiciaires, confrontés à des difficultés au plan national.

À cet égard, sur proposition du bureau, le RECJ, à l'issue d'une assemblée générale extraordinaire tenue à La Haye le 8 décembre 2016, a décidé de suspendre le Haut Conseil des juges et procureurs de Turquie (HSYK) de son statut d'observateur auprès du Réseau.

Cette décision est intervenue à la suite de décisions disciplinaires prononcées par le Haut Conseil turc affectant de très nombreux juges et procureurs en Turquie et constatant l'absence d'explications satisfaisantes concernant notamment le respect, envers les magistrats visés, des principes fondamentaux visant à individualiser les responsabilités et à faire bénéficier les personnes visées des droits de la défense, le RECJ a considéré que le Haut Conseil ne présentait pas les conditions d'indépendance requises à l'égard des autres pouvoirs de l'État.

Invité à trois reprises, dont la dernière lors de l'assemblée générale extraordinaire, à fournir les éléments d'information nécessaires à la compréhension des décisions litigieuses, le Haut Conseil n'a pu éclairer utilement le RECJ, de sorte qu'il est apparu que les standards européens relatifs aux Conseils de justice, de même que les statuts du Réseau, n'étaient en l'état nullement respectés par ce Haut Conseil.

Le RECJ a été saisi d'autres difficultés affectant l'exercice dans certains États d'un pouvoir judiciaire réellement indépendant.

Son attention a été notamment attirée sur des réformes entreprises en Pologne de nature à remettre en cause l'indépendance des magistrats.

Lors de son assemblée générale annuelle tenue à Varsovie le 3 juin 2016, le RECJ a rappelé la nécessité pour le pouvoir exécutif de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire et de n'entreprendre des réformes relatives au système judiciaire qu'après consultation du Conseil de justice et des juges eux-mêmes.

Le Conseil français souscrit pleinement à ces orientations et souligne que toute manifestation de défiance, voire d'hostilité, à l'égard des organes représentant l'institution judiciaire et des magistrats eux-mêmes contribue à l'affaiblissement de l'État de droit et affecte le droit des citoyens à un accès à une justice en laquelle ils doivent avoir confiance.

D'autres travaux importants ont été menés par le RECJ au cours de l'année 2016.

L'assemblée générale du 3 juin 2016 a ainsi adopté un rapport sur la composition des Conseils se prononçant en faveur de Conseils ayant une composition mixte, avec des magistrats et des non-magistrats, ces derniers devant refléter la diversité de la société civile, en excluant néanmoins des personnes ayant des activités politiques.

De même, a été adopté un rapport relatif au financement de l'institution judiciaire prévoyant

notamment que le budget de la justice ne doit pas être affecté par des considérations politiques conjoncturelles, que le Conseil de justice ou l'organe équivalent doit être étroitement impliqué à toutes les étapes de la procédure budgétaire, que les cours et tribunaux doivent bénéficier de moyens leur permettant de rendre une justice effective et efficace.

Enfin a été poursuivi le travail sur la qualité de la justice coordonné par les Conseil néerlandais et français.

Il s'agit, non seulement de reprendre, sous l'égide du RECJ, les critères internationalement reconnus permettant d'évaluer la qualité de la justice, mais aussi de déterminer quelle doit être l'implication des Conseils dans le processus d'appréciation de cette qualité, en montrant ainsi que les magistrats et les institutions judiciaires dans leur globalité ont pour préoccupation majeure d'assurer aux citoyens l'accès à une justice indépendante, compétente et impartiale.

La qualité de la justice ne saurait se limiter à des aspects purement quantitatifs, même si l'efficacité du système judiciaire est évidemment nécessaire.

Elle implique aussi des conditions d'accès aux tribunaux et d'égalité des parties dans la conduite des procédures, de même qu'une motivation sérieuse des décisions judiciaires, dont il incombe au premier chef aux magistrats eux-mêmes de se préoccuper.

## LES ACTIONS NATIONALES

### La communication du Conseil

Organe constitutionnel garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature s'attache à mieux communiquer sur ses missions et participe ainsi au maintien de la confiance du public dans nos institutions.

L'exigence de transparence dans la conduite des affaires de justice exprimée de plus en plus vivement au sein de l'opinion publique, corollaire d'une meilleure connaissance du monde judiciaire par nos concitoyens, exige en effet une communication soucieuse tant de préserver l'image de compétence, d'impartialité et d'indépendance du Conseil que d'accompagner l'affirmation de son autorité constitutionnelle parmi les institutions de son rang.

L'utilisation des nouveaux médias participe de cette démarche renouvelée, avec le souci de concilier tout à la fois pertinence de la communication et vigilance déontologique.

### La refonte des sites Internet et Intranet

L'année 2016 a été marquée par la refonte et la mise en ligne des nouveaux sites Internet et Intranet du Conseil supérieur, l'architecture des anciennes interfaces étant apparue dépassée.

Leur conception apporte une meilleure ergonomie aux internautes, des possibilités techniques nouvelles (moteurs de recherche performants,

utilisation de la vidéo, indexation thématique des rapports d'activité, etc.), un lien permanent avec le compte Twitter du Conseil, ainsi qu'une esthétique repensée. Le site Intranet donne accès aux magistrats à un agenda des travaux du Conseil supérieur, lequel est mis à jour quotidiennement.

Ces sites offrent désormais au Conseil les moyens de rendre compte encore davantage de tous les aspects de son activité, du déroulement des missions dans les cours d'appel aux rencontres internationales menées au titre des réseaux francophone et européen des conseils de justice, en passant par l'évocation des rencontres organisées en la forme de réunions générales et l'annonce régulière, par tweet renvoyant au site Internet et à de courtes biographies, des délibérations intéressantes le grand public en matière de nominations.

Un souci constant de pédagogie a animé les concepteurs des sites pour expliquer au mieux le rôle du Conseil, particulièrement en matière de déontologie et présenter le dispositif de requêtes des justiciables. Aux magistrats, le site Intranet détaille de manière encore plus aboutie les critères de nomination du Conseil et ses méthodes de travail, pour leur présenter ses pouvoirs de propositions, de recommandation, de signalement, ainsi que sa mission générale d'aide et de veille déontologique

Les différentes sections du site du Conseil donnent, en outre, d'importantes informations

sur son action, son histoire et sur le rôle qui lui est confié par la Constitution.

### Le compte Twitter du Conseil

Le compte officiel Twitter du Conseil est le vecteur d'information d'un public averti comme de la presse en même temps que le support d'une fréquentation renouvelée du site Internet du Conseil supérieur de la magistrature.

En 2016, il a permis d'annoncer l'entrée en fonction des membres du Service d'aide et de veille déontologique du Conseil, de rendre compte de la première édition des « Entretiens du Conseil », dont le premier invité était M. Robert Badinter, de publier un communiqué par lequel le Conseil exprimait « sa vive inquiétude sur le respect de l'État de droit en Turquie », puis un autre rendu public en octobre à la suite des propos, non démentis, du Président de la République, rapportés par deux journalistes dans le livre intitulé « Un Président ne devrait pas dire ça ».

Il offre le moyen d'une annonce régulière, par tweet renvoyant au site Internet et à de courtes biographies, des délibérations intéressant le grand public en matière de nominations.

Le compte Twitter est aussi le support de « live tweet », créneau de tweets réservés et annoncés par avance sur le compte consistant, lors d'un événement spécifique (comme, par exemple, audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, colloque du réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire tenu en avril 2016), de « tweeter » en direct et durant un laps de temps donné.

En 2016, ce compte a doublé son nombre d'abonnés pour réunir aujourd'hui près de 3 000 « followers ».

### Les relations presse

À l'occasion de l'entrée en fonction des membres du Service d'aide et de veille déontologique du Conseil supérieur de la magistrature, les Présidents des formations de ce dernier ont accordé un entretien exclusif au *Figaro* dans l'édition datée du 15 mai 2016. Ces interviews, relayées sur le compte Twitter, ont été l'occasion de donner les grandes lignes d'une déontologie des magistrats adaptée à notre temps et de l'aide que le Conseil se doit d'apporter à ces derniers pour leur permettre de satisfaire à ces exigences de plus en plus prégnantes. Ces deux entretiens ont également été repris dans la lettre d'information du Conseil.

Un article du *Dalloz Actualité*, intitulé « Magistrats confrontés à des difficultés déontologiques, appelez ! », a par la suite été consacré aux premiers temps de l'activité des membres du service d'aide.

### La lettre électronique d'information

Élément majeur de la communication du Conseil, les éditions 2016 de la lettre électronique d'information du Conseil ont permis d'installer la vie du Conseil et ses délibérations dans l'agenda trimestriel des magistrats dont elles est désormais un rendez-vous attendu.

Elle comporte une présentation ou des rappels de l'agenda du Conseil, des focus sur les mis-

sions d'information accomplies dans les cours d'appel, l'annonce d'actions spécifiques, des focus ponctuels sur une fonction spécifique (les postes à la Cour de cassation notamment) et le profil attendu par le Conseil à la lumière de sa jurisprudence pour proposition de nomination ou avis conforme, avec renvoi aux pages utiles des rapports.

### **Publication de deux communiqués de presse**

L'engagement international du Conseil l'a déterminé, en juillet 2016, à réagir au sort

réservé à de nombreux magistrats en Turquie en publiant un communiqué de presse où il exprimait sa vive inquiétude sur le respect de l'État de droit.

En octobre 2016, le Conseil a assumé sa responsabilité de garant de la sérénité et de l'indépendance de la Justice en rendant public un communiqué exprimant sa stupéfaction à la suite des propos, non démentis, du Président de la République, rapportés par deux journalistes dans le livre intitulé *Un Président ne devrait pas dire ça*.

#### **Communiqué du Conseil supérieur de la magistrature du 21 juillet 2016 sur la situation en Turquie**

Le Conseil supérieur de la magistrature français exprime sa vive inquiétude sur la situation en Turquie et le respect de l'État de droit, notamment à l'égard des magistrats.

Le nombre de magistrats suspendus, voire incarcérés, au cours des derniers jours, en dehors de toute procédure conforme aux standards européens et internationaux est particulièrement alarmant.

Le Conseil supérieur s'associe aux craintes légitimement exprimées par les organisations internationales, au premier rang desquelles le bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, les instances du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et le Réseau européen des Conseils de justice.

#### **Communiqué du Conseil supérieur de la magistrature du 13 octobre 2016 à la suite de la publication du livre *Un Président ne devrait pas dire ça***

Le Conseil supérieur de la magistrature, qui assiste le Président de la République dans sa fonction constitutionnelle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, exprime, à l'unanimité de ses membres, magistrats et non-magistrats, sa stupéfaction à la suite des propos, non démentis, rapportés par deux journalistes dans un ouvrage récemment publié, par lesquels le Président de la République présente l'institution judiciaire comme « une institution de lâcheté », où l'« on se planque » et où l'« on joue les vertueux ».

Ces propos humiliants, tenus par le plus haut représentant de l'État, sont dangereux et injustes.

Cet engagement mérite reconnaissance et respect.



### Les grands entretiens du Conseil

La volonté d'ouverture du Conseil s'est encore illustrée, en 2016, par l'organisation de rencontres en dehors du cadre institutionnel traditionnel et une forte implication dans la formation, initiale et continue, des magistrats.

Monsieur Robert Badinter, ancien président du Conseil constitutionnel et ancien garde des Sceaux, a été invité à rencontrer les membres du Conseil, le 16 novembre 2016, à l'occasion du lancement d'un nouveau cycle de rencontres avec des personnalités reconnues pour leur engagement ou leur réflexion sur les grandes thématiques intéressant l'institution judiciaire.

Ces échanges de grande qualité ont porté sur la parité dans la magistrature, l'indépendance de l'autorité judiciaire, le statut des magistrats du parquet, l'internationalisation du droit interne et la garantie des libertés individuelles et des droits de l'homme par le juge judiciaire.

Ce premier « entretien du Conseil » a permis à l'ensemble des membres d'approfondir leur réflexion et de mettre en perspective les enjeux institutionnels actuels.

### Les actions de formation

Les membres du Conseil ont participé à des sessions de formation dispensées par l'École nationale de la magistrature. Cette implication a connu une nette augmentation en 2016.

Ces sessions ont notamment permis de présenter les attentes du Conseil à l'égard des magistrats et de répondre à leurs multiples interrogations, notamment quant aux exigences déontologiques auxquelles ils doivent se soumettre dans un environnement sociétal transformé. Elles sont aussi l'occasion d'échanges nourris sur les pratiques professionnelles et la situation des juridictions.

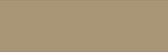
L'accueil dans les locaux du Conseil de sessions dédiées aux nouveaux chefs de juridiction ou aux nouveaux chefs de cour se maintient créant ainsi un lien de proximité avec des magistrats à un moment de leur carrière où ils devront représenter l'institution judiciaire et s'adapter sans cesse aux difficultés quotidiennes. Ces moments permettent notamment d'évoquer les questions relatives à leur rôle d'animateur de la juridiction, à la nécessaire qualité du dialogue qu'ils devront nouer dans leur ressort et en dehors de celui-ci et à l'évaluation professionnelle des magistrats, à laquelle le Conseil attache une grande importance.

# ANNEXES

DÉCISIONS ET AVIS DISCIPLINAIRES

119





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

CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline  
des magistrats du siège

20 avril 2016

Mme X (S224)

## DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège pour statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des Sceaux, ministre de la justice, contre Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxxx, sous la présidence de M. Alain Lacabarats, président de chambre maintenu en activité à la Cour de cassation, suppléant M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

M. Jean Danet ;  
Mme Soraya Amrani-Mekki ;  
M. Georges-Éric Touchard ;  
Mme Dominique Pouyaud ;  
Mme Evelyne Serverin ;  
M. Guillaume Tusseau ;  
Mme Paule Aboudaram ;  
M. Yves Robineau ;  
M. Éric Maréchal ;  
M. Christophe Régnard ;  
M. Alain Vogelweith ;  
M. Richard Samas-Santafé ;

Membres du Conseil,

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19;

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

Vu l'acte de saisine du garde des Sceaux, du 31 mars 2015, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires engagées contre Mme X, juge au tribunal de grande instance de xxxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche;

Vu l'ordonnance du 8 avril 2015 désignant M. Éric Maréchal en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme X, mis préalablement à sa disposition, ainsi qu'à celle de son conseil;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure;

Vu le rapport déposé par M. Maréchal le 9 février 2016, dont Mme X a reçu copie;

Vu la convocation adressée à Mme X le 2 mars 2016 et sa notification du 9 mars 2016;

Vu la convocation adressée à Mme A, avocat au barreau de xxxxx, le 2 mars 2016, reçue le 7 mars 2016;

\*\*\*

Le président de la formation ayant rappelé les termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : « L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline »;

Mme X, comparante, n'ayant formulé aucune demande en ce sens;

Le rapporteur ayant présenté son rapport, préalablement communiqué aux parties qui ont acquiescé à ce qu'il ne soit pas lu intégralement;

Le Conseil ayant procédé à l'audition de :

- Mme B, greffier au conseil de prudhommes de xxxxx;
- Mme C, magistrat, président de chambre à la cour d'appel de xxxxx;
- M. D, enseignant.

Témoins entendus à la demande de Mme X et de son conseil; Après avoir entendu :

- M. Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, assisté de Mme Hélène Volant, magistrat à l'administration centrale du ministère de la justice, en ses observations tendant au prononcé d'une mesure de déplacement d'office,
- Mme X en ses explications et moyens de défense,
- Me A en sa plaidoirie,

Mme X ayant eu la parole en dernier ;

L'affaire ayant été mise en délibéré, avis ayant été donné que la décision serait rendue le mercredi 20 avril 2016, à 14 heures, par mise à disposition au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

\*\*\*

Attendu qu'aux termes de l'acte de poursuite, il est reproché à Mme X une attitude irrespectueuse envers ses supérieurs hiérarchiques, une conduite méprisante avec ses collègues de travail magistrats et fonctionnaires, un positionnement inadapté avec les justiciables et les auxiliaires de justice, ainsi qu'un comportement nécessitant des adaptations constantes, sans possibilité de dialogue ;

Attendu que cette saisine porte, pour partie, sur des faits imputés à l'intéressée alors qu'elle exerçait les fonctions de substitut du procureur de la République ;

Que, conformément à l'article 65 de la Constitution, « la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège » ;

Qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le comportement d'un magistrat en poste au parquet ;

Que les faits reprochés à Mme X alors qu'elle était substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, entre 2006 et 2009, ne sauraient, dès lors, être retenus au titre de la présente procédure ;

\*\*\*

Attendu, s'agissant de la période postérieure à sa nomination comme juge au tribunal de grande instance de xxxxx, que certains des faits reprochés à Mme X apparaissent, à l'examen, non-établis ou insuffisamment caractérisés pour être retenus à faute contre ce magistrat ;

Qu'il en va ainsi des imputations relatives à son comportement en qualité de juge aux affaires familiales, selon lesquelles Mme X se serait adressée à des parties de manière abrupte, voire brutale ; que ces accusations, qu'elle conteste, résultent des déclarations d'un unique témoin, non confortées par d'autres témoignages ;

Que, si un avocat indique avoir eu connaissance, lors de son bâtonnat, de « remontées très négatives » de la part de ses confrères sur les conditions violentes des auditions de mineurs réalisées par Mme X, cette affirmation, qui repose sur des propos rapportés, n'est pas confirmée par les autres avocats entendus au cours de l'instruction ;

Que les propos grossiers qu'aurait tenus Mme X à l'encontre de notaires ne sont, de même, évoqués que par un seul témoin, dont les déclarations restent floues quant aux termes qui auraient été employés par l'intéressée ;

Qu'il ne saurait davantage être reproché à Mme X d'avoir refusé de quitter une salle d'audience réservée pour une réunion organisée par le procureur de la République, dès lors qu'il n'est pas contesté

qu'elle a libéré cette salle à l'issue de l'audition qu'elle était en train de conduire, étant précisé qu'il n'est par ailleurs pas démontré qu'elle ait préalablement eu connaissance de la réservation de la salle pour cette réunion ;

Qu'enfin, les faits se rapportant à la tenue, le 9 mars 2015, d'une audience de saisie-immobilière au cours de laquelle Mme X aurait eu une attitude agressive à l'égard d'une greffière, placée en arrêt de travail à la suite de sa rencontre avec ce magistrat, ultérieurement qualifiée d'accident du travail, ne caractérisent pas l'existence d'une faute disciplinaire ;

Que, si ce fonctionnaire fait état de propos déstabilisants portant notamment sur la prise de notes d'audience, un avocat ayant assisté à la scène indique que Mme X ne s'est pas comportée de manière agressive à cette occasion, les propos mis en cause apparaissant à ses yeux comme un « conseil qu'elle donnait à cette greffière qui était nouvelle dans le service » ; que ce témoin indique avoir été davantage surpris par la réaction de la greffière que par l'attitude du juge ;

Qu'ainsi, quelle qu'ait pu être la perception de la situation par ce fonctionnaire, dans un contexte de défiance à l'encontre de Mme X au sein de la juridiction xxxxx, à l'époque de ces faits, ces accusations ne peuvent être regardées comme fondées ;

\*\*\*

Attendu qu'il résulte en revanche des éléments versés au dossier que Mme X a entretenu un climat de tension avec certains magistrats et fonctionnaires du tribunal de grande instance de xxxxx, en adoptant des attitudes allant du refus de les saluer ou de communiquer autrement que par mentions manuscrites, à des propos agressifs, désobligeants ou irrespectueux ;

Que sont notamment relevés des réactions de colère manifestées par des cris dirigés contre des greffiers, un soit-transmis exigeant la réalisation d'un acte avec la mention : « est-ce trop difficile ? », ou encore l'intrusion dans le bureau d'un fonctionnaire pour exiger de lui, en claquant des mains, qu'il alimente un photocopieur en papier ;

Que Mme X, qui reconnaît certains de ces faits, attestés par des témoignages concordants, les explique par l'inaptitude professionnelle supposée des personnes concernées, la nécessité de se faire entendre ou le sentiment d'avoir elle-même été agressée ;

Que ces explications ne sauraient toutefois excuser des comportements qui, par leur outrance et leur caractère répété, comme par les répercussions qu'ils ont eues sur le bon fonctionnement du service, constituent des manquements au devoir de délicatesse auquel tout magistrat est tenu, tant à l'égard de ses collègues que des fonctionnaires avec qui il travaille ;

Attendu que Mme X a en outre fait montre d'une attitude inadaptée lors de certaines audiences collégiales, en se tenant délibérément à l'écart des autres membres composant le tribunal et en leur tournant le dos de trois-quarts, en adoptant une posture conduisant le public à s'interroger sur l'attention qu'elle portait aux débats, ou en manifestant des signes ostensibles d'impatience durant l'instruction de dossiers et les plaidoiries d'avocats ;

Qu'il est en outre établi qu'elle a émis, lors d'audience à juge unique, de fortes critiques à l'encontre du ministère public et de la politique pénale du parquet;

Que de tels comportements, dont les témoignages versés au dossier attestent la récurrence, portent atteinte à l'image de la justice et caractérisent des manquements aux devoirs du magistrat, d'autant plus dommageables qu'ils ont eu des répercussions sur l'organisation du service et le fonctionnement de la juridiction, la présidente du tribunal ayant été conduite à décharger l'intéressée de tout service correctionnel;

Attendu qu'il est en outre constant et non contesté que, lors d'audiences de conciliation tenues en qualité de juge aux affaires familiales, Mme X a, de façon réitérée, fait connaître aux parties son opposition au principe de la résidence alternée pour les plus jeunes enfants;

Qu'elle justifie cette position par des considérations tenant à l'analyse de pédopsychiatres et de psychologues, ajoutant n'en avoir fait état qu'en cas de désaccord entre les parents; qu'elle considère cette approche comme l'expression d'une marque de loyauté à l'égard des parties, à qui elle indiquait rester néanmoins à l'écoute de leurs arguments;

Qu'une telle attitude n'en dénote pas moins un parti pris affiché dans la manière de juger et d'interpréter la loi portant atteinte au principe d'impartialité; qu'elle constitue un manquement aux devoirs de l'état de magistrat et entache l'image de la justice;

Attendu que Mme X s'est en outre opposée à la conduite d'un projet de juridiction en manifestant publiquement, notamment lors d'audiences qu'elle présidait, son hostilité à l'instauration de la mise en état électronique voulue par la présidente du tribunal de grande instance;

Qu'un tel comportement, qui a pu retarder la réalisation de ce projet, caractérise une atteinte au devoir de loyauté;

Attendu qu'il résulte enfin des éléments versés aux débats que Mme X a entretenu des relations conflictuelles avec ses supérieurs hiérarchiques; qu'après quelques mois d'exercice dans la juridiction de xxxxx, elle s'est inscrite dans une attitude interdisant toute possibilité de dialogue avec la présidente du tribunal; qu'à différentes reprises, elle a adopté un comportement irrespectueux à son égard, en refusant de la saluer, y compris en public, ou en l'accusant sans fondement de n'exercer ses fonctions que pour surveiller les magistrats et venir leur faire des remarques désagréables sur la tenue des dossiers; que des fonctionnaires en poste au sein du tribunal ont en outre relevé des propos injurieux à l'encontre de cette même présidente, que Mme X n'exclut pas avoir tenus;

Qu'un tel comportement constitue un manquement au devoir de délicatesse et au devoir de loyauté qui, par son caractère ostensible et public, est en outre de nature à porter atteinte à l'image de la justice;

Attendu que, convoquée à deux reprises par la présidente de sa juridiction, qui souhaitait la rencontrer, en mai puis en octobre 2012, afin d'évoquer des incidents la mettant en cause, Mme X a refusé de se rendre à ces entretiens; qu'elle n'a pas davantage déféré aux convocations du premier président de la cour d'appel, les 4 juillet 2012 et 12 mars 2013, la seconde de ces convocations s'inscrivant dans une procédure préalable à un éventuel avertissement;

Qu'en agissant ainsi, Mme X s'est privée de la possibilité de toute explication et a interdit tout dialogue sur sa situation et les difficultés rencontrées dans son exercice professionnel ;

Que, pour justifier de cette attitude, elle a mis en avant sa qualité de juge et l'indépendance attachée à celle-ci, indiquant notamment qu'elle ne pensait pas qu'un juge pût être convoqué par le premier président de la cour d'appel ;

Qu'en l'absence de toute immixtion des chefs de cour et de juridiction dans l'activité juridictionnelle de l'intéressée, un tel comportement, qui marque une attitude de défiance à l'égard de toute forme d'autorité, révèle une conception erronée de l'indépendance du juge et constitue un manquement au devoir de loyauté qui s'impose à tout magistrat ;

\*\*\*

Attendu que les fautes ainsi caractérisées justifient, par leur nature et leur accumulation, une mesure de déplacement d'office rendue d'autant plus nécessaire que le maintien de Mme X au sein du tribunal de grande instance de xxxxx n'apparaît plus possible au regard des tensions relationnelles existant entre elle et les magistrats et fonctionnaires de cette juridiction ;

Qu'en considération des difficultés mises en exergue dans l'exercice professionnel de Mme X, cette mesure pourrait opportunément être exécutée en direction d'une juridiction de taille importante ;

#### PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos et hors la présence de M. Éric Maréchal, rapporteur,

Statuant en audience publique le 24 mars 2016 pour les débats et le 20 avril 2016 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Prononce à l'encontre de Mme X la sanction du déplacement d'office prévue au 2° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée ;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx aux fins de notification.

CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline  
des magistrats du siège

9 juin 2016

Mme X (S225)

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur la plainte de M. A du 5 janvier 2014 déposée à l'encontre de Mme X, vice-présidente au tribunal d'xxxxx,

Sous la présidence de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

M. Jean Danet ;  
M. Georges-Éric Touchard ;  
Mme Dominique Pouyaud ;  
Mme Évelyne Serverin ;  
M. Yves Robineau ;  
M. Alain Lacabarats ;  
M. Christophe Régnard ;  
M. Richard Samas-Santafé ;

Membres du Conseil,

Assistés de M. Daniel Barlow, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

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

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

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

Vu la requête déposée par M. A du 5 janvier 2014 et les pièces jointes en annexe ;

Vu la décision de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège du 21 mai 2015 et les pièces jointes en annexe, renvoyant l'examen de la requête susvisée devant la formation du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège ;

Vu l'ordonnance du 18 juin 2015 désignant M. Jean Danet en qualité de rapporteur ;  
Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme X, mis préalablement à sa disposition ;  
Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;  
Vu le rapport déposé par M. Danet le 16 décembre 2015, dont Mme X a reçu copie ;  
Vu la convocation adressée à Mme X le 6 avril 2016 et sa notification du 19 avril 2016 ;

\*\*\*

Le président de la formation ayant rappelé les termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : « L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline » ;

Mme X, comparante, n'ayant formulé aucune demande en ce sens ;

Le rapporteur ayant donné lecture de son rapport ;

Après avoir entendu :

M. Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, assisté de Mmes Perrine Vermont et Hélène Volant, magistrates à l'administration centrale du ministère de la justice, en ses observations tendant au prononcé d'une mesure de déplacement d'office,

Mme X en ses explications et moyens de défense,

Mme X ayant eu la parole en dernier ;

L'affaire ayant été mise en délibéré, avis ayant été donné que la décision serait rendue le jeudi 9 juin 2016, à 14 heures 30, par mise à disposition au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

\*\*\*

Attendu que le Conseil supérieur de la magistrature est saisi, sur requête de M. A, d'une plainte mettant en cause le comportement de Mme X, pour être intervenue, en se prévalant de sa qualité de magistrat, dans une procédure dont elle n'était pas saisie ; que la requête reproche à l'intéressée d'avoir rédigé une lettre à l'intention des juges en charge du contentieux opposant M. A à son ex-compagne, Mme B, en prenant parti dans la procédure, en dehors des formes et conditions prévues par l'article 202 du code de procédure civile ; qu'il est reproché à Mme X d'avoir, à cette occasion, produit de fausses allégations, dont la portée se trouvait renforcée par sa qualité alléguée de magistrat, d'avoir voulu jeter le discrédit sur une décision rendue en première instance et d'avoir menti en se présentant comme présidente d'une chambre de la famille ;

Que, par décision du 5 novembre 2014, la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège a déclaré la plainte de M. A recevable;

Que les investigations conduites par le rapporteur ont fait apparaître ultérieurement qu'outre la lettre précitée, produite par le conseil de Mme B à l'occasion de la procédure conduite devant la cour d'appel, Mme X est intervenue téléphoniquement auprès du juge des enfants de xxxxx quelques jours après une décision de placement de l'enfant du couple auprès des services de l'Aide sociale à l'enfance;

Attendu qu'aux termes de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature;

Que, s'il appartient à la commission d'admission des requêtes de se prononcer sur la recevabilité de la plainte, la décision prise par cette instance ne lie pas le Conseil;

Qu'il apparaît, en l'espèce, que Mme X n'était, à aucun titre, saisie de la procédure visée par la requête de M. A; qu'elle n'était donc pas dans l'exercice de ses fonctions au sens des dispositions précitées; qu'il s'ensuit que le Conseil supérieur ne pouvait être saisi des faits dénoncés, sur requête d'un justiciable;

Attendu au surplus que, selon l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, la plainte ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'un an suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure;

Qu'en l'espèce, M. A a saisi le Conseil supérieur de la magistrature le 5 janvier 2014, soit plus d'un an après la décision du 23 novembre 2012 par laquelle la cour d'appel de xxxxx a irrévocablement mis fin à la procédure ayant donné lieu aux interventions reprochées par la requête à Mme X;

D'où il suit que la plainte n'est pas recevable;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos et hors la présence de M. Jean Danet, rapporteur,

Statuant en audience publique le 19 mai 2016 pour les débats et le 9 juin 2016 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

Déclare la plainte de M. A irrecevable;

Dit qu'une copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel d'xxxxx aux fins de notification.

CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

Formation compétente pour la discipline  
des magistrats du parquet

Avis motivé  
sur les poursuites engagées  
contre Monsieur X,  
avocat général près la cour d'appel  
de xxxxx

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

Sous la présidence de Monsieur Jean-Claude Marin, procureur général près la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

- Monsieur Jean Danet ;
- Madame Soraya Amrani Mekki, Monsieur Georges-Eric Touchard, Madame Dominique Pouyaud, Madame Evelyne Serverin, Monsieur Guillaume Tusseau, Madame Paule Aboudaram,
- Monsieur Yves Robineau, Monsieur Didier Boccon-Gibod, Monsieur Jean-Marie Huet,
- Monsieur Vincent Lesclous, Monsieur Raphaël Grandfils, Monsieur François Thevenot,
- Monsieur Richard Samas-Santafé ;
- Madame Virginie Valton ;

Membres du Conseil,

Assistés de Monsieur Daniel Barlow, secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ;

La direction des services judiciaires étant représentée par Madame Marielle Thuau, Directrice des services judiciaires, assistée de Madame Hélène Volant, magistrate à l'administration centrale du ministère de la justice ;

Monsieur X, avocat général près la cour d'appel de xxxxx, étant assisté de Monsieur A, avocat au barreau de xxxxx ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment ses articles 43 à 66 ;

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

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

Vu la dépêche du garde des Sceaux du 22 octobre 2015 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Monsieur X;

Vu l'ordonnance du 2 novembre 2015 désignant Monsieur Jean-Marie Huet, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Monsieur X, préalablement mis à sa disposition ainsi qu'à celle de son conseil;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure, que Monsieur X et son conseil ont pu consulter;

Vu le rapport du 22 mars 2016 déposé par M. Huet, dont Monsieur X a reçu copie;

Vu la convocation adressée à Monsieur X le 12 avril 2016 et sa notification du 28 avril 2016;

Les débats se sont déroulés en audience publique, dans les locaux de la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge à Paris (1<sup>er</sup>), le 24 mai 2016.

À l'ouverture de la séance, le président de la formation a rappelé les termes de l'article 65 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lesquels : « *L'audience de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature* ».

Monsieur X, comparant, n'a formulé aucune demande en ce sens.

Monsieur Jean-Marie Huet a été entendu en son rapport, puis Monsieur X a été interrogé sur les faits objet de la saisine et a fourni ses explications.

Madame Marielle Thuau a présenté ses observations et a demandé le prononcé d'un avis tendant à la mise à la retraite d'office de Monsieur X.

Monsieur X a été entendu en ses explications et moyens de défense. Maître A a été entendu en sa plaidoirie.

Monsieur X a eu la parole en dernier.

L'affaire a été mise en délibéré au 7 juin 2016.

La saisine du garde des Sceaux du 22 octobre 2015 reproche à Monsieur X :

- de s'être introduit dans les bureaux de collègues et de s'y être enfermé en leur absence, malgré une mise en garde solennelle adressée par son procureur général;
- de s'être introduit dans le bureau de l'un de ses collègues, en son absence, pour s'emparer du sac contenant ses effets personnels, en fouillant dedans à la recherche de monnaie;
- d'avoir contesté les faits qui lui étaient reprochés à ce sujet, en laissant entendre que d'autres – notamment la fonctionnaire qui les avait découverts – auraient pu les commettre.

### **Sur le premier grief**

S'il est constant et non-contesté que Monsieur X s'est introduit dans les bureaux de certains de ses collègues et s'y est enfermé en leur absence avant le 17 octobre 2012, date à laquelle il a fait l'objet d'une mise en garde solennelle de son procureur général de n'avoir pas à adopter un tel comportement, aucun élément versé aux débats ne démontre qu'il aurait réitéré ces agissements après à cette date, en dehors des faits survenus le 28 juillet 2015, qui constituent l'objet du deuxième grief.

Le premier grief retenu au soutien de l'action disciplinaire engagée contre Monsieur X n'apparaît, dès lors, pas caractérisé.

### **Sur le deuxième grief**

Les éléments versés aux débats établissent que, profitant de l'absence de l'un de ses collègues, retenu à l'audience, Monsieur X s'est introduit dans son bureau, le 28 juillet 2015, et s'est emparé du sac contenant ses effets personnels, qu'il a fouillé dans le but de dérober des espèces.

Ayant sorti du portefeuille de ce collègue un billet de vingt euros, il a renoncé à se l'approprier, jugeant cette somme trop importante.

Après cette première tentative infructueuse, il est retourné dans le bureau de ce même collègue pour y fouiller à nouveau son sac, avant de s'interrompre du fait d'allées et venues de fonctionnaires du parquet général.

Monsieur X reconnaît et a confirmé à l'audience s'être livré, ce faisant, à une tentative de vol n'ayant manqué son effet que par des circonstances indépendantes de sa volonté.

Ces faits, contraires à l'honneur et à la dignité, constituent, par leur nature pénale, un manquement au devoir de probité, doublé d'un manquement au devoir de délicatesse à l'égard du magistrat victime de ces agissements.

Commis alors que Monsieur X exerçait l'intérim de son procureur général, ils caractérisent en outre un manquement au devoir de loyauté à l'égard de ce dernier, manquement également caractérisé par la violation de la mise en garde à lui solennellement adressée le 17 octobre 2012.

Leur répercussion au sein de la juridiction, comme par leur retentissement médiatique, conforté par différents articles de presse, sont à l'origine d'une atteinte grave au crédit, à l'autorité et à la considération devant être attachés aux fonctions de magistrat.

### **Sur le troisième grief**

S'il a reconnu les faits précités devant son procureur général, le 30 juillet 2015, Monsieur X a, dans un premier temps, nié être à l'origine du désordre constaté dans le sac du collègue dans le bureau duquel il avait été surpris, indiquant n'avoir pas été le seul à être entré dans cette pièce et nommant, à cette occasion, la fonctionnaire qui l'y avait découvert.

Monsieur X explique, à l'audience, ces dénégations par une réaction de surprise liée au fait d'avoir été découvert, doublée d'un sentiment de honte au regard des faits perpétrés. Il conteste cependant avoir voulu mettre en cause la fonctionnaire précitée.

Les témoignages recueillis au cours de l'enquête n'en établissent pas moins que les déclarations de Monsieur X ont été perçues par les personnes présentes comme une mise en cause indirecte de cette fonctionnaire.

Se trouve ainsi caractérisé un manquement au devoir de délicatesse à l'égard de cette personne, doublé d'une atteinte au devoir de dignité qui s'impose à tout magistrat.

#### **Sur la sanction**

Monsieur X, qui reconnaît pour l'essentiel sa responsabilité, explique son comportement par d'importantes difficultés financières et la honte d'avoir à faire appel à ses collègues en leur demandant des subsides. Il sollicite son maintien dans la magistrature, estimant être en mesure de servir encore l'institution et fait valoir la qualité des appréciations portées dans son dossier administratif.

Si les difficultés financières mises en avant par Monsieur X paraissent établies, elles ne sauraient justifier un comportement incompatible par nature avec l'état de magistrat et dont les répercussions ont annihilé le crédit sans lequel l'exercice des fonctions attachées à cette qualité est impossible.

Monsieur X n'étant ainsi plus à même d'assurer son office de magistrat, tant au parquet qu'au siège, il convient de prononcer à son encontre la sanction de mise à la retraite d'office prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée.

#### PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de Monsieur Jean-Marie Huet, rapporteur désigné,

Emet l'avis de prononcer à l'encontre de Monsieur X la sanction de mise à la retraite d'office prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée ;

Dit que le présent avis sera transmis au garde des Sceaux et notifié à Monsieur X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 7 juin 2016.