

Conseil supérieur de la **MAGISTRATURE**

Rapport d'activité 2017



CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

RAPPORT
D'ACTIVITÉ 2017

Cet ouvrage a été réalisé par le studio
du département de l'édition de la DILA
Conception graphique : Michelle Chabaud

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

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

© Photographies : CSM

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris, 2018
ISBN : 978-2-11-145761-4

CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE LA
MAGISTRATURE



RAPPORT
D'ACTIVITÉ 2017



SOMMAIRE

L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS	7
LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER	9
COMPOSITION DU CONSEIL	13
REGARDS SUR L'ANNÉE ÉCOULÉE	17
LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES : ENJEUX ET PERSPECTIVES	17
Regards sur la réforme constitutionnelle de la justice	17
La mobilité des magistrats et les observations du Conseil sur la proposition de loi organique.....	19
La problématique budgétaire	25
LA NOMINATION DES MAGISTRATS	29
PRÉCONISATIONS VISANT UNE MEILLEURE PRISE EN CONSIDÉRATION DU PHÉNOMÈNE DE MOBILITÉ DES MAGISTRATS	30
LES CANDIDATURES ET LES NOMINATIONS AUX PREMIÈRES PRÉSIDENCES ET PRÉSIDENCES DE TGI SELON LE GENRE	34
LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL	45
CRITÈRES RETENUS POUR L'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES LORS DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME LECTURES	48
La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation	49
La nomination des premiers présidents de cour d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance.....	51

LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCAUX	54
L'activité du Conseil en 2017	54
Les principes et critères guidant le Conseil dans son appréciation	55
Les avis non conformes et défavorables rendus en 2017	60
Les recommandations et signalements	62
Les saisines spécifiques	65
LES MISSIONS D'INFORMATION	71
Déroulé type d'une mission	73
LES PLAINTES DES JUSTICIABLES	75
LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES	77
L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS EN 2017	78
Stabilité de l'activité et permanence des constats	78
Autres activités des commissions	79
LES PLAINTES DÉPOSÉES EN 2017	80
Les délais de traitement	80
Contenu des plaintes	80
LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS	83
L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL	83
LES MANQUEMENTS SANCTIONNÉS EN 2017	85
QUESTIONS DE DROITS ET DE PROCÉDURE	88
La mise en œuvre des dispositions issues de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016	88

LA DÉONTOLOGIE	93
LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL	93
LE COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE INSTITUÉ PAR LA LOI ORGANIQUE DU 8 AOÛT 2016	96
LA RÉVISION DU <i>RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS</i>	97
LE BUDGET ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	99
UN CONSEIL OUVERT SUR LE MONDE	103
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	103
LES ACTIONS NATIONALES	110
Publication de deux communiqués de presse	110
Les grands entretiens du Conseil	110
Les actions de formation	112
ANNEXES	115
LES DÉCISIONS ET AVIS RENDUS EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	117
Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège	117
Les avis de la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet	131



L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS

– CONFIRMATION ET CONSOLIDATION –

Le présent rapport propose un tableau de la troisième année d'exercice de la mandature du Conseil ayant pris ses fonctions en janvier 2015. Est-ce le temps de la maturité ? S'il est sans doute présomptueux de prétendre répondre à une telle interrogation, l'on relèvera, à tout le moins, que ce bilan offre l'occasion d'une confirmation, celle de la pertinence des constats opérés naguère pour ce qui concerne les grandes évolutions auxquelles la justice se trouve aujourd'hui confrontée : mobilité croissante des personnels, incertitudes face à l'avenir, malaise latent exprimé par ses acteurs, d'un côté ; réflexions sur le devenir de l'institution, recherche plus ou moins concertée de solutions, annonces de réformes, de l'autre... Tout bouge dans le monde de la justice, sans que rien ne change vraiment.

Le Conseil, depuis sa place, observe ces phénomènes, qu'il tente d'accompagner, en prenant sa part dans un chantier permanent dont on peine à voir le bout – et, serait-on parfois tenté de dire, la cohérence.

Il le fait d'abord, au jour le jour, dans l'exercice de ses missions constitutionnelles. L'activité liée à la nomination des magistrats occupe ici la part la plus importante de son temps. En ce domaine, les membres s'attachent, par-delà l'instruction des dossiers, la formulation des propositions et l'émission des avis, à concevoir des outils propres à mieux comprendre les grandes évolutions du corps judiciaire. Fort des constats ainsi opérés, le Conseil a défini un certain nombre de préconisations, qu'il a communiquées à la chancellerie, sur la question, devenue sensible, de la mobilité des magistrats. Le présent rapport présente ces actions dans leurs différentes composantes, et revient sur les études et données présentées l'an passé, en y ajoutant une réflexion sur la question de la nomination des magistrats examinée à travers le prisme du genre.

Il participe aussi au débat public intéressant l'institution judiciaire. L'année 2017 fut, sur ce terrain, riche en réflexions et rencontres. Des échanges avec la garde des Sceaux ont notamment permis au Conseil de faire connaître ses positions et propositions sur la réforme constitutionnelle en gestation, comme sur les questions touchant à la mobilité des magistrats, à la gestion des ressources humaines du corps judiciaire ou au financement de la justice. Vous trouverez dans le présent rapport une présentation de ces contributions. Formons ici le vœu que les besoins de l'institution judiciaire, qui sont aussi ceux des justiciables, soient enfin pris en considération à leur juste mesure.

Le Conseil a enfin approfondi ses réflexions dans le domaine de la déontologie, thématique cardinale de son action. L'année écoulée a ainsi permis de poursuivre les travaux relatifs à la révision du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, pendant que le service d'aide et de veille déontologique institué en 2016 consolidait son action, répondant à des demandes désormais régulières de magistrats. Les actions engagées dans le domaine de la coopération internationale ont été approfondies, offrant aux membres du Conseil un enrichissement dans le partage des expériences.

Telles sont les principales lignes de force d'une année féconde en travaux et réflexions que nous avons plaisir à vous présenter.

L'ANNÉE 2017 : CHIFFRES ET DATES CLEFS

NOMINATIONS

2 856

avis rendus
sur proposition
du garde des Sceaux¹

66

propositions
de nominations

175

auditions

611

observations
examinées

7

recommandations

9

signalements

PLAINTES DES JUSTICIABLES

245

requêtes enregistrées

230

décisions rendues
par les commissions
d'admission
des requêtes

163

requêtes déclarées
manifestement
irrecevables

65

requêtes déclarées
manifestement
infondées

2

plaintes déclarées
recevables

MISSIONS D'INFORMATION

9

cours d'appel visités

35

tribunaux de grande
instance visités

168

entretiens individuels

COOPÉRATION INTERNATIONALE

9

réunions du Réseau
européen des conseils
de justice

10

réceptions
de délégations
étrangères

2

colloques internationaux
organisés à Paris
et à Dakar



LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER

- 10 janvier** Réunion générale du Conseil – rencontre avec le Défenseur des droits
- 12 janvier** Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel de Bourges et de Lyon
- 18 janvier** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Beauvais, de Guéret, de Meaux, de Mulhouse, de Quimper, de Sarreguemines, de Saverne et de Valence
- 24-26 janvier** Mission d'information auprès de la cour d'appel d'Aix-en-Provence
- 2 février** Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Pau
Session de formation à l'intention des nouveaux chefs de cour d'appel
- 3 février** Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les lauréats du concours complémentaire
- 7 février** Réunion générale du Conseil
- 8 février** Propositions de nomination d'un auditeur du premier grade à la Cour de cassation
- 21 février** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour le poste de procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 3 février 2017
- 23 février** Propositions de nomination de quatre conseillers à la Cour de cassation
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 3 février 2017
- 7 mars** Réunion générale du Conseil – rencontre avec le chef de l'Inspection générale de la justice
Communiqué sur le respect dû à l'institution judiciaire dans le débat démocratique
- 9 mars** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance d'Angers, d'Avignon et de Carpentras
- 15 mars** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Foix et de Saumur
- 21 mars** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour des postes de procureur de la République adjoint à Paris et d'inspecteur général de la justice
- 23 mars** Propositions de nomination de six conseillers référendaires à la Cour de cassation
- 28-30 mars** Mission d'information auprès des cours d'appel de Grenoble et de Nancy
- 4 avril** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour des postes de premier avocat général à Paris et à Douai et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 28 février 2017
- 18 avril** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les postes de procureur général près les cours d'appel d'Amiens, de Bourges et de Papeete, et pour les postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Nancy, de Dijon, de Valenciennes et de Beauvais
- 25 avril** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Strasbourg, de Brest, de Senlis, de Mont-de-Marsan, des Sables-d'Olonne et de Saumur
- 28 avril** Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les auditeurs de justice
- 2 mai** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Verdun, d'Albi, de Mende, de Saint-Nazaire, de Vesoul, de Bergerac et de Carcassonne
- 3 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 28 février 2017

1. (Ci-contre)
Dont 731 concernaient des magistrats exerçant à titre temporaire, du fait de la mise en œuvre de la réforme issue de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016.

- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 31 mars 2017
- 9 mai** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Montargis, d'Orléans et de Bastia
- 11 mai** Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- 16 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 28 mars 2017
- Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour des postes de premier avocat général et d'auditeur à la Cour de cassation et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 31 mars 2017
- 23 mai** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour des postes de premier avocat général et d'avocat général à la Cour de cassation, ainsi que pour le poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Soissons et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 2 mai 2017
- 30 mai** Réunion générale du Conseil
- 1^{er} juin** Proposition de nomination d'un président de chambre à la Cour de cassation
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Draguignan, de Saint-Denis de La Réunion, d'Alençon, de Belfort, de Guéret et de Thionville
- 6 juin** Réunion de la formation plénière afin de désigner l'ancien membre du Conseil appelé à siéger au sein du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, en application des dispositions de l'article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, issues de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016
- 22 juin** Propositions de nomination au poste de premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Béziers, de Bonneville, de Brive-la-Gaillarde, de Laon, de Mont-de-Marsan et de Privas
- 11 juillet** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour un poste de premier avocat général près la cour d'appel de Paris, ainsi que pour les postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Tarbes, d'Auch, de Saintes, de Cahors et d'Aurillac, et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 12 juin 2017
- 13 juillet** Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Douai
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 12 juin 2017
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège sur la circulaire de transparence du 5 juillet 2017
- 18 juillet** Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour un poste de premier avocat général à la Cour de cassation et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 5 juillet 2017
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 7 juillet 2017
- 19 juillet** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 7 juillet 2017
- 21 juillet** Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les auditeurs de justice
- 25 juillet** Rencontre avec la garde des Sceaux
- 26 juillet** Réunion générale du Conseil
- Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel de Basse-Terre et de Cayenne

	Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance d'Angoulême	14 novembre	Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les postes de procureur général près les cours d'appel de Versailles, de Rennes et de Colmar, et pour le poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Évry et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 10 octobre 2017
6 septembre	Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Colmar et de Troyes		
13 septembre	Réunion générale du Conseil		
20 septembre	Session de formation à l'intention des nouveaux chefs de juridiction		
21 septembre	Propositions de nomination de quatre conseillers à la Cour de cassation	15 novembre	Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance d'Arras, de Chaumont, de Douai et de Senlis
	Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Guéret et de Saint-Gaudens	21-23 novembre	Mission d'information auprès de la cour d'appel de Paris
28 septembre	Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Rouen, de Saint-Pierre de La Réunion et de Mende	29 novembre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 27 octobre 2017
2-6 octobre	Mission d'information auprès des cours d'appel de Nouméa, Papeete et Saint-Denis de La Réunion	4 décembre	Rencontre avec la conférence des premiers présidents de cour d'appel
9 octobre	Audition de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour le poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Alès	5 décembre	Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour les postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance d'Albertville, de Villefranche-sur-Saône, de Rodez et de Guéret et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 27 octobre 2017
12 octobre	Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel d'Amiens, de Colmar, de Montpellier, d'Orléans et de Toulouse	7 décembre	Session de formation à l'intention des nouveaux chefs de cour d'appel
17-19 octobre	Mission d'information auprès des cours d'appel de Dijon et Colmar	12 décembre	Auditions de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour des postes d'inspecteur général de la justice et de procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Paris et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 13 novembre 2017
24 octobre	Audition de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet pour un poste d'avocat général référendaire à la Cour de cassation et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 28 septembre 2017	13 décembre	Réunion générale du Conseil Communiqué sur la situation de la justice en Pologne
26 octobre	Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 28 septembre 2017	14 décembre	Mission d'information auprès de la Cour de cassation
8 novembre	Proposition de nominations de deux auditeurs du premier grade à la Cour de cassation	21 décembre	Rencontre avec la garde des Sceaux
9 novembre	Réunion générale du Conseil		
13 novembre	Rencontre avec la garde des Sceaux		





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.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège dispose d'un pouvoir de proposition pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur proposition du garde des Sceaux, selon une procédure d'avis conforme. Cette formation statue en outre comme conseil de discipline. Sa composition est alors complétée par le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Cette dernière émet des avis sur les propositions de nominations du garde des Sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Si ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contraignant, les gardes des Sceaux successifs ont, depuis plusieurs années, pris l'engagement de ne pas passer outre. En matière disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet formule des avis sur les sanctions qui concernent ces magistrats. 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.

La formation plénière ne réunissant pas tous les membres du Conseil et voyant son champ d'intervention circonscrit par les textes, la pratique de « réunions générales » associant l'ensemble des membres, le secrétaire général et ses adjoints, sous la présidence des présidents des formations, s'est instaurée. Ces réunions 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.

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

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

Dominique Pouyaud, professeure émérite de droit public de l'université Paris-Descartes, désignée 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 du Conseil d'État honoraire, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État

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

Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

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

Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance de Montpellier

Christophe Régnard, 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 honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

Jean-Marie Huet, procureur général honoraire 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 Thévenot, 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 honoraire de la cour d'appel d'Aix-en-Provence pendant la première moitié de son mandat

Jean-Marie Huet, procureur général honoraire 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 Régnard, 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

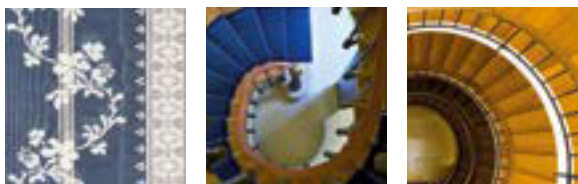
François Thévenot, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Poitiers

LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

Daniel Barlow, secrétaire général

Lisa Gamgani, secrétaire général adjoint

Arnaud Borzeix, secrétaire général adjoint





REGARDS SUR L'ANNÉE ÉCOULÉE

LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES : ENJEUX ET PERSPECTIVES

L'année 2017 fut riche en débats sur le devenir de l'institution judiciaire et les réformes qu'il conviendrait d'adopter pour assurer son adaptation aux besoins de notre temps. Dans son précédent rapport d'activité, le Conseil avait fait part de ses questionnements sur l'état de la justice en France, et souligné le malaise ressenti par les femmes et les hommes œuvrant chaque jour à son service. L'année écoulée a permis d'approfondir cette réflexion. Divers projets de réformes ont pu être évoqués, voire, pour les plus formalisés, discutés. Le Conseil a pris sa part dans ce débat public, que ce soit sur les questions constitutionnelles, sur celles intéressant la mobilité des magistrats ou la problématique budgétaire.

Regards sur la réforme constitutionnelle de la justice

Même si aucun projet précis de réforme constitutionnelle de la justice n'a été présenté au cours de la période de référence, le Conseil supérieur de la magistrature a pu échanger sur ce sujet avec la garde des Sceaux et formuler ses propres propositions, dont on trouvera la recension ci-après.

Sur les compétences du Conseil

Mission générale

Le Conseil est favorable à une reformulation de l'article 64 de la Constitution dont la rédaction actuelle énonce que :

« Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. / Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. »

La pertinence de cette rédaction, qui date de l'époque où le Président de la République présidait le Conseil, peut en effet être interrogée dès lors que ce dernier exerce désormais ses attributions de façon autonome.

Nominations

Le Conseil est favorable, *a minima*, à l'alignement des pouvoirs de ses deux formations en matière de nominations, sur le modèle des pouvoirs reconnus actuellement à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Une telle réforme permettrait d'affirmer clairement, dans le contexte actuel, l'unité du corps judiciaire.

Cet alignement suppose donc de reconnaître à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, au-delà du pouvoir d'avis conforme sur les propositions de nominations du garde des Sceaux, un pouvoir de proposition pour les postes du parquet général de la Cour de cassation, ainsi que pour les postes de procureur général et de procureur de la République près les cours d'appel et tribunaux de grande instance.

Le projet de réforme des implantations judiciaires devrait aussi permettre de s'interroger

sur le périmètre du pouvoir de nomination du Conseil, lequel pourrait se voir reconnaître une extension de son pouvoir de proposition, chaque fois qu'il s'agit de nommer les responsables de l'animation des nouveaux pôles judiciaires.

Certes, la question ne se posera qu'en cas de suppression formelle de juridictions, avec un simple maintien d'implantations judiciaires dotées d'attributions limitées. Elle n'en est pas moins sensible, dans la mesure où elle peut affecter les prérogatives du Conseil.

À titre complémentaire, le Conseil a formulé le souhait que lui soit reconnu un pouvoir de proposition pour les postes de directeur et de directeur adjoint de l'ENM.

Il est en effet regrettable que, pour des postes aussi importants, le Conseil n'ait en l'état aucun pouvoir, même celui de formuler un avis, sinon celui, purement formel, sur le détachement du candidat retenu.

Le Conseil estime enfin, au sujet des détachements en général, qu'il devrait disposer d'un pouvoir de plein exercice, au-delà de ce que prévoit l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Discipline

Comme en matière de nomination, le Conseil est favorable à une unification de la procédure disciplinaire pour les magistrats du siège et du parquet, ce qui impliquerait de lui reconnaître, pour ces derniers, le pouvoir de prendre les décisions.

Les affaires disciplinaires pourraient alors être soumises à une formation unique.

Il serait également souhaitable que des inspecteurs de la justice puissent lui être détachés pour les besoins de son activité disciplinaire.

Déontologie

Le Conseil propose d'inscrire davantage encore sa compétence en matière de déontologie dans la Constitution, en reprenant le projet de loi constitutionnelle de 2013 qui prévoyait, dans sa rédaction initiale, la possibilité pour le Conseil de se prononcer, en ce domaine, soit d'office, soit sur saisine d'un magistrat « sur une question de déontologie qui le concerne ».

Dès lors que l'article 20-2 de la loi organique du 5 février 1994, toujours en vigueur, donne au Conseil le pouvoir d'élaborer et de rendre public un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, la nature particulière de ces obligations, qui implique une attention constante aux évolutions de la société, justifie une compétence particulière du Conseil pour l'adaptation du Recueil au regard des difficultés concrètes rencontrées par les magistrats.

Pouvoir d'avis

En l'état des textes, le Conseil n'a pas la possibilité de formuler d'office des avis, même sur les questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats.

En vertu de l'article 65 de la Constitution, cette prérogative ne peut être exercée que sur saisine du Président de la République ou du ministre de la justice.

On peut s'interroger sur la pertinence de cette restriction et envisager une extension du pouvoir d'avis de diverses manières :

- en permettant au Conseil de se saisir d'office des questions susvisées ;
- en offrant à tout magistrat la possibilité de saisir le Conseil de toute atteinte à son indépendance ou à son impartialité ;
- en reconnaissant au Conseil une compétence pour formuler des avis sur le budget de la justice et toute autre question touchant à l'organisation des institutions judiciaires ou le statut des magistrats.

Sur la composition du CSM et le statut de ses membres

Il existe un lien étroit entre les pouvoirs reconnus au Conseil, sa composition et les modes de désignation de ses membres.

Ces différents éléments sont également de nature, selon leur pondération, à modifier le regard des citoyens sur l'autorité judiciaire. À cet égard, en tout cas aux yeux de certains au sein même du CSM, le système actuel, caractérisé par des formations comportant statutairement une minorité de magistrats judiciaires, pose question.

En toute hypothèse, il serait nécessaire de revoir le statut de ses membres, afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs attributions.

Sur le statut budgétaire et les moyens du CSM

Quoi qu'elles ne ressortissent pas au champ constitutionnel, les questions afférentes aux moyens du Conseil déterminent en grande part sa capacité à exercer pleinement les attributions que lui reconnaît la Constitution.

Aussi, le Conseil préconise-t-il l'inscription de son programme budgétaire dans la mission Pouvoirs publics, qui correspondrait davantage à son statut d'autorité constitutionnelle jouant un rôle pivot dans la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs (*cf. infra*, p. 25 et *sq.*).

La constitution d'équipes autour des membres ou la définition d'un statut leur permettant de dégager davantage de temps pour leurs travaux est en outre souhaitée, de même qu'un renforcement des moyens du secrétariat général du Conseil.

La mobilité des magistrats et les observations du Conseil sur la proposition de loi organique

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris connaissance du rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! » établi par la mission d'information sur le redressement de la justice pour la commission des lois et de la proposition de loi organique qui en est découlée, déposée par le sénateur Philippe Bas, président de la commission¹.

Diverses dispositions concrètes contenues aux articles 2 à 17 de la proposition de loi organique ont tout particulièrement retenu l'attention du Conseil en ce qu'elles portaient sur des règles statutaires ou des critères de gestion de ressources humaines sur lesquels le Conseil a depuis trois ans fait porter sa réflexion. C'est le cas de tout ce qui concerne la mobilité des magistrats.

1. Proposition de loi organique pour le redressement de la justice, n° 640, enregistrée au Sénat le 18 juillet 2017 - <http://www.senat.fr/leg/pp16-640.html>

À la suite de l'étude « Mouvements et mobilité d'un corps, une étude des transparences au siège et au parquet, années 2015 et 2016 » (en ligne sur le site www.conseil-superieur-magistrature.fr), le Conseil a élaboré sur cette question des préconisations qui ont été portées à la connaissance du garde des Sceaux (voir le rapport d'activité 2016).

Il a pu, à partir de ces réflexions, faire connaître à la faveur d'auditions par les rapporteurs de la proposition de loi organique les observations qui suivent. Si, en effet, les préoccupations et les objectifs de la proposition de loi organique et les réflexions du Conseil sont largement convergents, les moyens envisagés pour y répondre diffèrent. Dans la période où « les chantiers de la justice » exploraient ce que pourraient être les lignes de force d'un projet de loi de programmation quinquennal dévoilé depuis lors, il apparaissait important au Conseil de faire connaître au Parlement son approche de ces questions.

Observations sur la proposition de loi organique (dispositions des articles 2 à 17)

– *Sur la durée minimale d'exercice de trois ans dans une juridiction (articles 2 et 8)*

La proposition de loi prévoit deux exceptions à cette durée minimale d'exercice dans une juridiction : l'une pour écourter cette durée minimale, c'est le cas des magistrats placés (prioritaires après deux ans d'exercice dans cette fonction pour une stabilisation dans le ressort de la cour) et l'autre pour l'allonger, c'est le cas des juges spécialisés (quatre ans, voir ci-après).

Cette proposition ne distingue pas entre mobilité en avancement et mobilité en équivalence. Elle ne distingue pas entre la sortie du premier poste et les mobilités suivantes. L'articulation de cette proposition avec la mobilité géographique (de principe dans la pratique) lors de l'avancement au premier grade n'est pas explicitée.

Elle est problématique en fin de carrière après passage à la hors hiérarchie où des mobilités géographiques contraintes amènent à des éloignements importants et assez vite mal supportés. L'application aux référendaires peut sembler sans intérêt et problématique quand elle trouverait à s'appliquer (pour de très rares cas d'inadaptation qui conduisent à demander un retour en juridiction de fond).

Des exceptions qui pourraient s'avérer nécessaires ne sont pas envisagées (départ pour différents postes extérieurs aux juridictions).

Il est à craindre des effets indésirables.

Le risque est réel qu'une telle règle génère une forte augmentation des demandes de disponibilité après deux ans dans le premier poste lorsque l'éloignement des attaches est important.

Risque aussi d'une pénalisation à l'occasion du passage au premier grade pour ceux qui commencent placés et feraient valoir leur droit à se stabiliser au bout de deux ans. Par exemple, un magistrat est nommé sur un poste de magistrat placé dans le Nord-Est en sortie d'école, puis sur un poste fixe au sein de la cour au bout de deux ans. Pour passer, comme l'essentiel de sa promotion, au premier grade au bout de sept ans, l'intéressé n'a plus qu'à demeurer cinq ans

dans ce poste, peut-être très loin de ses bases. Sinon, son passage au premier grade se trouve nécessairement retardé d'un an.

Sans modification du régime des placés, une telle règle risque de rendre ces postes très peu attractifs.

La proposition ne résout pas directement la question de la surmobilité fonctionnelle même si elle l'atténuerait certainement.

– *Sur la durée minimale de quatre ans dans les fonctions spécialisées (article 10)*

Sur l'intention et dans l'absolu, la règle peut séduire. La question est de savoir si c'est ici la bonne méthode.

La disposition ne distingue pas entre avancement et mobilité en équivalence.

Elle ne distingue pas entre sortie du premier poste et les mobilités suivantes.

Elle ne résout pas la difficulté rencontrée dans les juridictions interrégionales spécialisées (e.g. : un juge d'instruction nommé dans une grande JIRS peut passer en cinq ans dans trois cabinets de juge d'instruction plus ou moins spécialisés, sans d'ailleurs que ces mobilités ne soient soumises au CSM).

Il est à craindre là aussi des effets indésirables et peut-être plus encore que sur la proposition précédente.

Sans modification du régime des décharges, les postes spécialisés dans les juridictions non attractives proposés en sortie d'école risquent d'être choisis en dernier. Sauf à demander une

décharge pour pouvoir quitter la juridiction au bout de trois ans et non quatre et, en ce cas, le *turnover* sur ces postes spécialisés risque de s'accroître.

Là aussi, le risque existe de voir augmenter les demandes de disponibilité après deux ou trois ans dans le premier poste lorsque l'éloignement des attaches est important. On sait que cet éloignement est plus difficile à vivre pour les magistrats qui entrent dans la carrière après 30 ans, ayant déjà eu une autre activité professionnelle et qui sont déjà engagés dans des liens familiaux. Il faut prendre garde à ces situations désormais fréquentes (voir *Lettre d'information de l'ENM* n° 49, février 2018).

Il existe ici aussi un problème d'articulation avec le passage au premier grade pour ceux qui voudraient se spécialiser et qui auraient occupé deux postes spécialisés, le premier dans une région non choisie, le second à la suite d'une première mutation (quatre ans + quatre ans). Leur passage au premier grade s'en trouverait retardé.

– *Sur la durée maximale de dix ans dans la même juridiction (sauf exception à sept ans maintenue pour les chefs de juridiction et de cour) (articles 2 et 3)*

Le critère d'une durée maximale d'exercice dans la même juridiction est-il bien adapté à l'effet recherché ? Et quel est exactement le danger que l'on veut éviter ? Est-ce le risque déontologique de trop longue proximité avec tel ou tel milieu socioprofessionnel ou le danger de sclérose ? Au regard des pratiques étrangères, mais aussi du développement en France de nouveaux instruments de prévention des conflits

d'intérêts, la généralisation d'une durée maximale dans une même juridiction est-elle encore pertinente, nécessaire ? Si c'est le danger de sclérose professionnelle qui est visé, n'est-ce pas plutôt la durée dans une même fonction qui est en cause ? Or on sait que certaines mobilités géographiques, y compris soutenues, s'effectuent sans aucune mobilité fonctionnelle.

À supposer qu'une durée maximale d'exercice puisse être posée sous forme d'une règle statutaire plutôt que mise en œuvre dans le cadre de critères de gestion des ressources humaines, c'est-à-dire de façon très souple, une réflexion doit être menée sur le point d'application d'une telle durée : poste, fonction ou juridiction ?

La règle est-elle adaptée pour ceux qui sont à moins de trois ans de la retraite ?

Le dispositif de mobilité au bout des dix ans (article 3, alinéa 4) est très problématique. Il présente de très gros risques d'effets indésirables.

Il va nécessairement générer des stratégies personnelles parfaitement respectueuses des textes dont il ne faudra pas venir se plaindre. Un magistrat pourrait faire le choix de rester dix ans dans la même juridiction, puis demander trois destinations très attractives et y ajouter six mois plus tard trois autres qui le sont plus encore. Il partirait alors nécessairement dans l'une des six juridictions pour dix ans. Car il est alors certain d'obtenir un poste en surnombre et ensuite le premier poste vacant dans cette juridiction. Au bout de dix ans, il pourrait réitérer la même opération. Des magistrats un peu stratèges accéderaient ainsi plus tôt aux juridictions et aux cours les plus

« Article 3. – Alinéas 4 et suivants [...] : à l'expiration de la dixième année d'exercice de leurs fonctions, ces magistrats sont nommés dans l'une des fonctions qui ont fait l'objet de leurs demandes dans les conditions prévues aux deux premiers alinéas.

« Si ces mêmes magistrats n'ont pas exprimé de demande d'affectation dans les conditions prévues au premier alinéa et, le cas échéant, au deuxième alinéa, le garde des Sceaux, ministre de la justice, leur propose une affectation, à égalité de niveau hiérarchique, à des fonctions du siège pour les magistrats du siège et du parquet pour les magistrats du parquet, dans trois juridictions. À défaut d'acceptation dans le délai d'un mois, ils sont, à l'expiration de la dixième année d'exercice de leurs fonctions, nommés dans l'une de ces juridictions aux fonctions qui leur ont été offertes.

« Les nominations prévues au présent article sont prononcées, le cas échéant, en surnombre de l'effectif budgétaire du grade auquel appartiennent les magistrats soumis aux obligations résultant du dernier alinéa de l'article 2 et, s'il y a lieu, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction. » [...]

demandées tôt et pour toujours. Et on accentuerait les surnombres dans les cours les plus demandées. Non seulement ce mécanisme ne résout pas du tout le problème des magistrats « trop sédentaires », mais il risque de l'accroître. Et il accroît encore les écarts d'attractivité entre juridictions.

– *Sur le renfort par les jeunes magistrats et les nominations auprès de magistrats spécialisés ou détendant des compétences particulières (articles 4 et 7)*

L'objectif de ces dispositions est clair en termes de gestion des ressources humaines.

« **Article 4.** – Après l'article 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un article 3-2 ainsi rédigé :
« Art. 3-2. – Lorsque la nature particulière d'une affaire le justifie, à la demande du président de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés, les magistrats du siège qui ont prêté serment depuis moins de trois ans peuvent apporter au magistrat en charge de l'affaire leur concours à la préparation de la décision. »

« **Article 7.** – Après l'article 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un article 21-2 ainsi rédigé :
« Art. 21-2. – Les auditeurs de justice jugés aptes, à la sortie de l'école, à exercer les fonctions judiciaires peuvent être nommés en premier poste magistrats du siège auprès d'un magistrat exerçant ses fonctions au sein d'une juridiction qui détient des compétences particulières ou au sein d'une juridiction spécialisée.

« La liste des juridictions visées au présent article est fixée par décret en Conseil d'État. »

La disposition de l'article 7 permet notamment de mieux employer en sortie d'école les

nouveaux magistrats qui ont une vie professionnelle antérieure ou qui ont des compétences très spécifiques et utiles dans les juridictions spécialisées. Mais se pose alors la question de leur nomination. Peut-elle être encore au choix en sortie d'école ?

Il n'est pas sûr qu'elle soit si facile à mettre en œuvre pendant la période où les postes vacants seront encore nombreux. En sortie d'école, il faut bien actuellement pourvoir de toute urgence certains des postes vacants. Ce ne sont pas forcément ceux auxquels cette disposition fait référence.

La disposition en cause est enfin porteuse d'une certaine ambiguïté. Crée-t-on là une filière d'excellence ? Et en ce cas, comment la gèrera-t-on ensuite en termes de carrière ?

– *Sur le renforcement de la sélection selon les profils et de la formation à l'encadrement (articles 5, 6 et 14)*

Les dispositions en cause, notamment celles de l'article 14, synthétisent ce que le CSM essaie de faire avec les informations dont il dispose.

« **Article 6.** – I. Après le deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les magistrats nommés à des fonctions de premier président d'une cour d'appel, de président d'un tribunal de grande instance, de première instance ou d'un tribunal supérieur d'appel, ainsi que les magistrats nommés à des fonctions de procureur général près une cour d'appel, de procureur de la République près un tribunal de grande instance, de première instance ou un tribunal supérieur d'appel suivent, au plus tard dans les trois mois de leur installation, une formation spécifique à l'exercice de leurs fonctions, qui a pour objet le développement des compétences d'encadrement, d'animation et de gestion au sein d'une juridiction. Cette formation est organisée par l'École nationale de la magistrature, dans les conditions et selon un programme fixés par décret en Conseil d'État. » (...)

« Article 14. – I. L'article 15 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, le mot : "grande" est remplacé par le mot : "première" ;

2° Après le deuxième alinéa, sont insérés vingt et un alinéas ainsi rédigés :

« Pour arrêter chaque proposition de nomination de premier président de cour d'appel, la formation compétente du Conseil supérieur apprécie spécialement :

« 1° Les qualités juridictionnelles ;

« 2° L'expérience antérieure d'une ou plusieurs fonctions d'animation et de gestion ;

« 3° L'aptitude à exercer des fonctions d'encadrement et à conduire des projets ;

« 4° L'aptitude à conduire et mettre en œuvre les politiques publiques judiciaires relevant du ressort de la cour d'appel, en collaboration avec les juridictions de ce ressort ;

« 5° L'aptitude à diriger et gérer l'activité de la cour d'appel et de son ressort ;

« 6° L'aptitude à conduire et animer le dialogue social ;

« 7° L'aptitude à assurer le rôle d'inspection, de contrôle et d'évaluation des juridictions du ressort de la cour d'appel ;

« 8° L'aptitude à collaborer avec le procureur général près la même cour d'appel ;

« 9° L'aptitude à dialoguer avec l'ensemble des auxiliaires de justice du ressort de la cour d'appel, ainsi qu'avec les services de l'État ;

« 10° L'aptitude à représenter l'institution judiciaire.

« Pour arrêter chaque proposition de nomination de président de tribunal de grande instance, la formation compétente du Conseil supérieur apprécie spécialement :

« 1° Les qualités juridictionnelles ;

« 2° L'aptitude à exercer des fonctions d'encadrement et à conduire des projets ;

« 3° L'aptitude à participer aux politiques publiques judiciaires conduites dans le ressort de la cour d'appel ;

« 4° L'aptitude à diriger et gérer l'activité de la juridiction, et à en rendre compte au premier président de la cour d'appel du ressort ;

« 5° L'aptitude à animer le ressort de la juridiction et à coordonner l'arrondissement judiciaire ;

« 6° L'aptitude à conduire et animer le dialogue social ;

« 7° L'aptitude à collaborer avec le procureur de la République près la même juridiction ;

« 8° L'aptitude à dialoguer avec l'ensemble des auxiliaires de justice du ressort de la juridiction, ainsi qu'avec les services de l'État ;

« 9° L'aptitude à représenter l'institution judiciaire. » [...]]

Les écrire dans la loi organique consacre une mutation d'importance vers une politique explicite de gestion des ressources humaines. Le débat peut consister à savoir si au-delà du principe, la loi organique doit entrer comme il est proposé ici dans le détail de critères de la gestion des ressources humaines, qui peuvent devoir varier assez vite au regard des besoins et des évolutions de l'organisation judiciaire.

Pour autant, cela suffit-il ? Il est permis de penser que, au niveau interrégional au moins (une ou plusieurs cours selon leur taille), il est souhaitable que les chefs de juridiction (cour et TPI) puissent s'appuyer sur les compétences de spécialistes – contractuels – en quatre domaines : gestion des ressources humaines, communication, gestion, statistique. Rares sont les cours d'appel qui ont aujourd'hui un statisticien à leur disposition.

– *Sur la durée minimale des fonctions de direction des juridictions (articles 9, 11, 12 et 13)*

La durée minimale proposée ici est celle pratiquée par la DSJ et par le CSM. Pour autant et ici plus qu'ailleurs, la situation actuelle amène à s'interroger sur le bien-fondé de l'inscription de ces règles dans le statut des magistrats. En effet, le défaut d'attractivité de certaines fonctions et s'agissant des postes de chef de juridiction la faible attractivité de certains de ceux-ci, qui va s'accroissant depuis trois ans, a amené le CSM à devoir explicitement écarter l'exigence d'une durée minimale dans le poste actuel sauf à constater l'absence de candidats ou de candidats pertinents à certains postes.

La proposition ci-dessus en l'état des choses ne peut qu'aggraver une situation déjà inquiétante.

– *Sur l'application dans le temps de ces dispositions*

On entend bien le souci de l'auteur de la proposition de les rendre effectives dès 2018. Le nombre de postes vacants suffit à l'expliquer. Est-ce pour autant suffisant ? Il est permis de se demander si, à titre provisoire, pour les cinq ans qui viennent – délai dans lequel on peut espérer remonter une bonne part des postes vacants selon la clef de localisation des emplois CLE (et inscrits au plafond d'emploi des lois de finances) –, le nombre de postes placés du second grade ne devrait pas être augmenté. Pour gérer plus en souplesse les vacances de poste de toute nature et de toute durée. De sorte qu'une partie de ces délégations seraient plus longues qu'actuellement au moins dans une juridiction (délégation annuelle). Il

faudrait sans nul doute réfléchir aux compensations qui pourraient rendre ces postes de placés au second grade plus attractifs.

– *Propositions alternatives*

Sur les règles des trois et quatre ans

On peut songer à les exclure pour les premiers postes et pour le passage au premier grade. Ce qui revient à ce que le début de carrière avant passage au premier grade soit ainsi scandé en cas de mobilité maximale : 2 + 3 + 2 ou 2 + 2 + 3. Et ensuite, pour autant que l'on puisse et qu'il faille poser une règle statutaire rigide sur une durée minimale de trois ans, on a une mobilité maximale de trois ans en trois ans.

On peut aussi songer à faire disparaître l'exigence d'une mobilité géographique lors du passage au premier grade et on ne pose alors d'exception que pour la sortie de premier poste.

On peut songer à en faire de même pour la règle des quatre ans.

On peut faire de même pour les postes concernant le passage hors hiérarchie (le poste précédant la prise de la hors hiérarchie) pour ne pas provoquer une sédentarisation durant la fin de carrière en vue du passage à la hors hiérarchie.

La problématique budgétaire

La problématique budgétaire est au cœur de celle touchant à l'indépendance de l'autorité judiciaire. En effet, si cette indépendance est garantie par l'article 64 de la Constitution, elle doit être comprise, selon la jurisprudence

constante du Conseil constitutionnel, comme strictement limitée à l'activité judiciaire et juridictionnelle. C'est dire que l'autorité judiciaire indépendante reste dépendante de l'exécutif pour tout ce qui se rapporte à son fonctionnement. Sensibles à ce qui pourrait être regardé comme la remise en cause indirecte d'un principe constitutionnel, les chefs de la Cour de cassation ont mis en place un groupe de travail présidé par le professeur Michel Bouvier, chargé d'approfondir la question suivante : « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? » Trois membres du Conseil ont participé aux réflexions de ce groupe. Indépendamment de cette participation, le Conseil a été consulté directement par le professeur Bouvier, ce qui lui a permis de faire valoir ses conceptions et priorités en matière budgétaire. Ses propositions ont été reprises par le groupe de travail, qui a déposé son rapport en juillet 2017.

Parallèlement, la Commission des lois du Sénat, sous la présidence de M. Bas, a rendu un rapport d'information sur « le redressement de la justice ». Deux propositions de loi sont issues de ses travaux, l'une organique, l'autre ordinaire¹. Certaines des propositions d'origine parlementaire se recoupent avec celles du rapport Bouvier et du CSM.

Les observations transmises par le Conseil au groupe de travail présidé par le professeur Bouvier

Le Conseil a observé que les dispositions constitutionnelles et organiques actuelles ne lui confèrent aucune compétence en matière budgétaire ou d'organisation judiciaire, ne disposant pas même pour ce qui le concerne directement

d'une autonomie dans la définition et l'exécution de son budget. Se référant à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Conseil de l'Europe sur « Les juges : indépendance, efficacité, responsabilité », ainsi qu'à l'avis publié en 2001 par le Conseil consultatif des juges européens, il a fait valoir que cette situation apparaissait en décalage avec les principes internationalement reconnus et les pratiques rencontrées dans d'autres pays européens.

Partant de là, ses propositions ont porté sur deux points.

Il a été d'abord proposé de conférer au Conseil une nouvelle compétence d'avis en matière budgétaire.

Le Conseil se verrait ainsi reconnaître le pouvoir d'émettre un avis sur les choix budgétaires opérés pour les programmes 166 (justice judiciaire) et 101 (accès au droit et à la justice), cela par le biais de la modification des textes concernant tant la compétence du CSM que le contenu de la LOLF qui fixe les règles procédurales d'élaboration des lois de finances.

Il a ensuite été proposé de revisiter le statut budgétaire du Conseil pour l'ériger en « pouvoir public », habilité au même titre que les assemblées parlementaires à fixer lui-même, pour les voir votés en l'état, les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Il ne s'agit que d'une reprise d'une proposition ancienne, déjà formulée par le Conseil dans son rapport d'activité pour les années 2003-2004, réitérée dans celui de 2015. On mesure le poids fortement symbolique d'une telle réforme si

¹. Proposition de loi organique pour le redressement de la justice et proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice déposées par M. Bas le 18 juillet 2017.

l'on considère que, en l'état actuel des textes, la détermination du budget du CSM est soumise à l'arbitrage du secrétaire général du ministère de la justice. Mettre fin à ce qui peut être regardé comme une anomalie ne serait qu'une confirmation du principe selon lequel l'autonomie financière attachée à la qualité de pouvoir public « garantit la séparation des pouvoirs » ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel.

Les propositions du rapport Bouvier

Le rapport du groupe de travail présidé par le professeur Bouvier comprend 21 propositions tendant à l'amélioration des règles budgétaires relatives au fonctionnement des juridictions et du Conseil supérieur de la magistrature.

Ses principales propositions ont porté sur les points suivants :

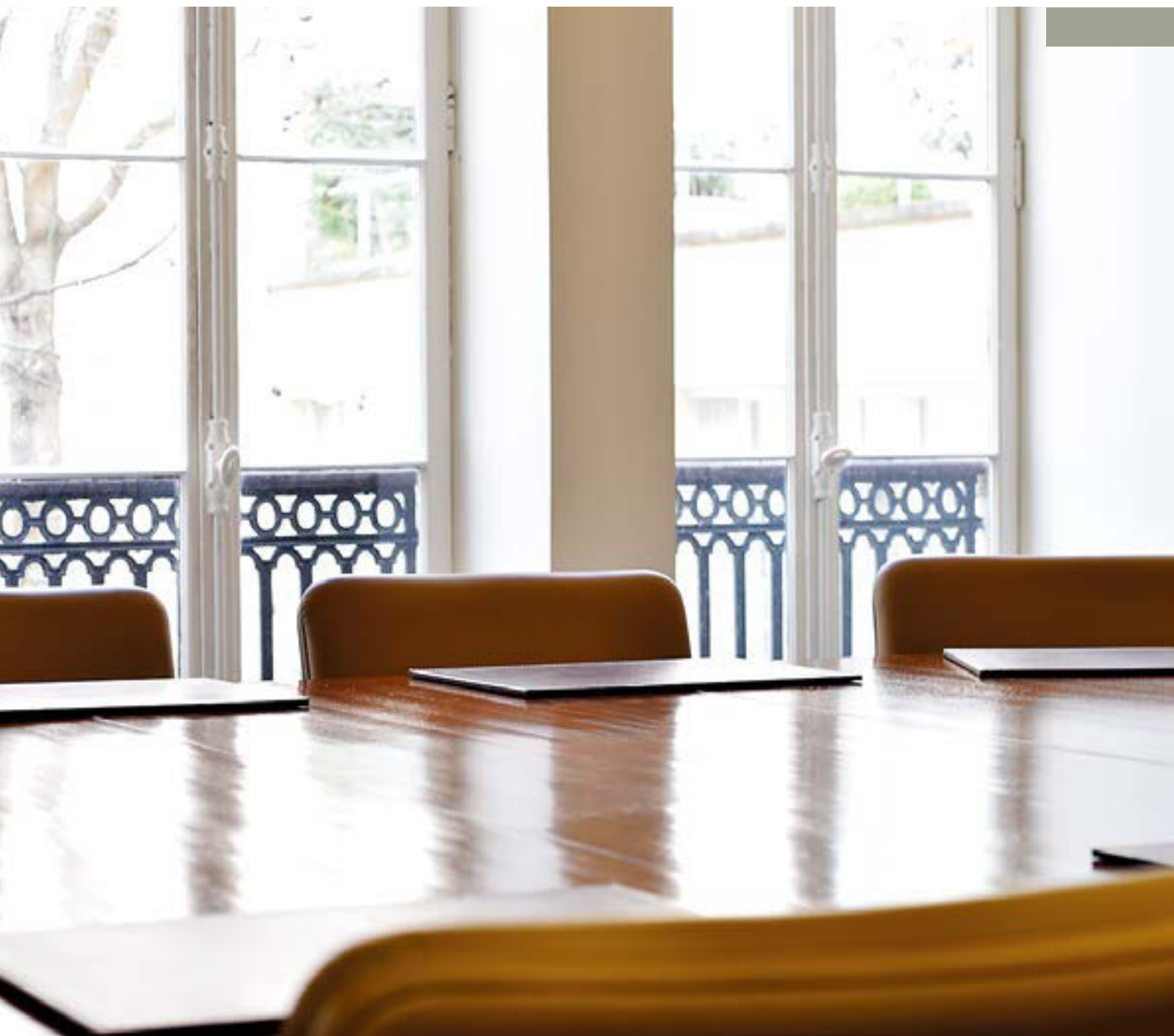
- réorganiser la carte des cours d'appel et créer un budget opérationnel de programme (BOP) par cour d'appel ;
- plus généralement, adopter diverses mesures pour mieux associer les cours d'appel aux problématiques de gestion ;
- associer le Conseil supérieur de la magistrature et les juridictions judiciaires à l'appréciation des besoins en personnels et dans l'adéquation des choix à faire en fonction des profils de poste ;
- adopter une ambitieuse loi de programmation pour la justice ;
- sécuriser les crédits de l'autorité judiciaire en exemptant les institutions en relevant des mesures de régulation budgétaires ;
- séparer sous deux titres distincts la mission Justice : « justice judiciaire » d'une part

et « administration de la justice » d'autre part, afin de mieux identifier le contenu du budget effectivement dédié au fonctionnement des juridictions ;

- doter le Conseil supérieur de la magistrature d'une nouvelle compétence d'avis en matière budgétaire (ce qui ne serait pas sans impact sur l'organisation du CSM, qu'il conviendrait de doter d'une cellule budgétaire réunissant les compétences requises) ;
- ériger le Conseil supérieur de la magistrature en « pouvoir public », bénéficiant par conséquent de la plus grande autonomie en matière budgétaire.

Il n'est pas anodin que certaines des propositions émises tant par le CSM que par le groupe de travail présidé par le professeur Bouvier figurent également dans le rapport de la commission sénatoriale présidée par M. Bas, telles que la « sanctuarisation » des crédits alloués à l'autorité judiciaire ou l'élaboration et la mise en œuvre d'une loi de programmation.





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 2017 fut, comme les précédentes, marquée par une forte activité sur le front des nominations. En douze mois, les deux formations du Conseil se sont prononcées sur 2 856 propositions du garde des Sceaux. Elles ont examiné 611 observations formulées par des magistrats concernant ces projets de mouvement. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a, en outre, émis 66 propositions de nominations à des postes relevant de son pouvoir propre. Elle a vu, en cours d'année, le nombre de ses saisines augmenter de façon significative en raison de la mise en œuvre de la réforme du statut de magistrat exerçant à titre temporaire, issue de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, qui a nécessité l'examen de plus de 700 dossiers supplémentaires.

En dépit des contraintes inhérentes à cette activité, les délais de traitement des propositions de nominations ont été particulièrement performants. La durée moyenne d'examen des circulaires de transparence communiquées par le garde des Sceaux s'est établie à 35 jours pour la

formation compétente à l'égard des magistrats du siège et 20 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. Il s'agit des niveaux les plus bas enregistrés à ce jour. Cette célérité, qui trouve son origine dans la forte mobilisation des membres et du secrétariat général, n'a pour autant pas nui à la qualité des avis et propositions, à laquelle le Conseil est particulièrement attentif.

Au-delà de l'activité courante relative au traitement des propositions de nominations, l'année écoulée a confirmé les constats opérés dans le précédent rapport d'activité sur le phénomène de mobilité qui caractérise désormais les carrières des magistrats. Ce phénomène a poussé le Conseil à émettre des préconisations destinées à améliorer la gestion des ressources humaines de la magistrature. Les prises de positions publiques de certains acteurs invitent, en outre, à formuler quelques remarques sur la question de la prise en compte de la question du genre dans la gestion de ces mêmes carrières.

PRÉCONISATIONS VISANT UNE MEILLEURE PRISE EN CONSIDÉRATION DU PHÉNOMÈNE DE MOBILITÉ DES MAGISTRATS

Dès la première année de la mandature en cours, le Conseil supérieur de la magistrature a relevé l'important *turnover* de magistrats, tant au siège qu'au parquet. Son précédent rapport (2016) a fourni deux approches complémentaires du phénomène. Le Conseil a par ailleurs rendu publique une étude relative aux mouvements effectués en 2015 et 2016 par près de 3 000 magistrats ainsi qu'à leurs mobilités antérieures. Rappelons que le rapport 2012 du Conseil, élaboré par la précédente mandature, comportait plusieurs recommandations relatives à la mobilité qui rejoignent pour certaines celles qui vont suivre.

Fort de ces différentes analyses qui ont permis une objectivation du phénomène, mais aussi des constats portés à sa connaissance tant à l'occasion des auditions auxquelles il procède que des missions qu'il a effectuées dans les juridictions, le Conseil a estimé devoir formuler des préconisations destinées à être débattues avec la Direction des services judiciaires.

Il paraît en effet incontestable que cette forte mobilité des magistrats, favorisée par le nombre important de postes vacants, est aussi rendue possible par diverses règles de gestion de la ressource humaine. Des évolutions sociologiques du corps peuvent expliquer en tout ou partie certaines des formes de cette mobilité

tout comme les conditions de travail dans certaines juridictions.

Les effets néfastes de cette forte mobilité sont connus. Elle rend plus difficile l'investissement des magistrats dans les fonctions et le travail en équipe. Elle peut ralentir la mise en œuvre des projets de service et de juridiction. Elle peut enfermer certains chefs de juridiction dans une gestion à court terme de la structure qui leur est confiée, faute de prévisibilité sur la composition des équipes. Des mouvements fréquents touchant certaines fonctions de cabinet génèrent des vacances de poste répétées qui nuisent à la célérité du traitement des dossiers. Une forte mobilité plus ou moins subie entraîne des conséquences lourdes sur la vie personnelle et familiale. Elle a une incidence sur le déroulement de la carrière des femmes.

À l'inverse, il n'existe aucun outil permettant d'identifier les situations de grand immobilisme touchant certaines juridictions, notamment parmi les plus attractives et susceptibles de créer des difficultés au plan déontologique.

Les préconisations qui suivent s'inscrivent dans le cadre organisationnel actuel des juridictions judiciaires et de la répartition du nombre de postes selon les grades. Elles concernent les critères de gestion des ressources humaines et

sont, pour l'essentiel, pensées à droit constant. Destinées au garde des Sceaux, ministre de la justice, ainsi qu'à la Direction des services judiciaires, elles portent sur les mobilités qui ont fait l'objet des études précitées. Elles privilégient la recherche de solutions souples qui puissent prendre en compte la diversité des situations rencontrées et les évolutions sociologiques

rappelées ci-dessus. Elles semblent, au Conseil, préférables à l'introduction de nouvelles règles statutaires destinées à réduire la surmobilité mais dont la rigidité risquerait fort de s'avérer rapidement contre-performante. Enfin, elles devraient être prises en compte dans le cadre de la réflexion relative à une éventuelle réforme du réseau judiciaire.

Mieux gérer les projets de mobilité

- Mieux gérer les repérages de situations familiales rendant nécessaires une mobilité géographique ou fonctionnelle en instituant pour ces questions un référent ou des référents par cour, distincts de l'évaluateur, formés aux questions de gestion des ressources humaines, qui seraient en lien avec la DSJ et, le cas échéant, le CSM.
- Organiser des échanges entre référents mobilité des cours limitrophes.
- Favoriser l'annonce à la DSJ dix-huit mois à l'avance des départs à la retraite par les personnes concernées pour une meilleure gestion prévisionnelle des départs et des mouvements ainsi que des conditions de ces départs (solde des CET).
- Rendre plus lisibles les situations tendues au plan des effectifs dans certaines cours par une communication précise de la DSJ avant les périodes de vœux de mobilité.
- Rendre visibles par un repère spécifique dans les transparences diffusées les postes attribués après diffusion d'appel à candidatures (postes profilés notamment) ainsi que les candidats ayant répondu à l'appel.
- Limiter le nombre de mouvements en cours d'année souvent incompatibles avec une vie familiale.
- Hormis les situations identifiées comme urgentes, éviter les mouvements à brève échéance (moins de deux mois et demi entre la transparence et l'installation) déstabilisants pour les candidats à la mobilité (difficulté à organiser le déménagement, à permettre l'inscription des enfants à l'école), pour les juridictions (ces annonces interviennent alors que les ordonnances de roulement sont déjà préparées et les assemblées générales déjà tenues) et pour le service (départs précipités rendant plus difficile l'établissement d'outils et de documents propres à assurer un « tuilage » entre le partant et l'arrivant).
- Distinguer la période de vœux ouverte à tous et sur tous les postes qui pourrait n'être ouverte qu'une fois l'an et les demandes de mobilité effectuées pour des motifs particuliers, notamment de santé, ainsi que les réponses à des appels à candidatures sur des postes à pourvoir d'urgence.
- Permettre aux magistrats lorsqu'ils sont candidats pour un poste de connaître le nombre de candidats sur ce poste l'année précédente et/ou en l'état.
- Publier à l'ouverture de la période de vœux la liste des postes vacants, notamment sur les fonctions du siège non spécialisées, en première instance et en appel, l'absence d'indication sur le service (civil, pénal, social, commercial...) pouvant être un frein à des candidatures pour ces fonctions.
- Favoriser la diffusion de fiches de poste.

- Supprimer l'exclusion du bénéfice de la loi du 30 décembre 1921, dite Roustan, de l'article 29 du statut.
- À défaut, si les magistrats ne bénéficient pas, dans leur statut, du droit au rapprochement familial applicable à la fonction publique, tenir compte dans le calendrier des transparences de celui applicable dans les autres corps de l'État et, *a minima*, dans les emplois relevant du ministère de la justice. Dans cet esprit, diffuser, lors de l'ouverture des candidatures, le calendrier prévisible du mouvement et le respecter.
- Mettre en place un véritable service d'accompagnement pour la sortie de certains postes, permettant ainsi une réelle anticipation (outre-mer, détachement ou mise à disposition, chefs de juridiction, international).
- Faciliter la diversification de la localisation géographique des mobilités externes.
- Instaurer l'obligation pour le magistrat formulant des vœux de mobilité de mettre à jour sa situation personnelle et familiale dans son dossier, et notamment les informations relatives à la situation précise du conjoint (profession, lieu d'exercice et toutes précisions utiles si la profession en cause est en relation directe ou non avec la magistrature).

Repenser les règles sur la mobilité géographique

- Faciliter la première mobilité après sortie d'école. L'accepter à deux ans dans la mesure du possible et, de façon plus systématique, pour rejoindre dans la cour souhaitée un poste de juge placé.
- Hors les cas prévus par le statut, notamment pour l'avancement sur place après sept ans dans le même poste, ne plus exiger de mobilité géographique lors des avancements au premier grade et lors du passage à la hors hiérarchie.
- En contrepartie, exiger avant tout passage au premier grade que l'un des postes occupés l'ait été pendant au moins trois ans.
- Mettre en place des référentiels de « départs de poste » à remplir nécessairement avant de quitter un poste et assurant une forme de « tuilage » à distance entre les titulaires successifs, référentiel communiqué en synthèse et dans le respect des nécessités du secret de l'instruction au chef de juridiction ou son délégué.
- Institutionnaliser l'état des lieux contradictoire au départ et à l'arrivée du magistrat.
- Instaurer pendant les trois premières années de présence dans certains postes situés dans une juridiction de faible attractivité un mécanisme d'incitation financière afin de pallier leur désaffection.

Assurer une certaine stabilité des magistrats dans les juridictions

- Contractualiser les propositions de nominations sur les postes non demandés en assurant à ceux qui acceptent d'y postuler après appel soit une sortie prioritaire, soit des gains d'ancienneté, avec bien entendu un contrat sur une durée minimale dans le poste.
- Poser le principe de trois années dans la juridiction où le magistrat est en poste, pour les mouvements en équivalence, sauf situation personnelle, ou des chefs de cour et de juridiction et sauf candidature sur des postes de magistrats placés.
- Favoriser les mobilités en équivalence strictement fonctionnelles plutôt que strictement géographiques et très régionales hors motifs tirés de situations personnelles.
- Valoriser dans le dispositif d'évaluation les investissements pérennes des magistrats.

Mieux gérer les mouvements outre-mer

- Instituer dans tous les outre-mer, voire dans les ressorts moins attractifs, un vrai service de prise en charge et de soutien des arrivées et départs (logement, école, service à domicile, prospective emploi conjoints, etc.), au besoin mutualisé avec d'autres corps de l'État.
- Anticiper d'un an les mouvements outre-mer le plus souvent possible par un système de préavis de sortie de poste des magistrats y servant, sous condition d'un nombre suffisant de candidatures de leur part permettant à la DSJ d'assurer leur sortie et de recruter le magistrat suivant au moins six mois avant leur départ.

Donner de meilleurs outils de pilotage à la DSJ et au Conseil

- Assurer une diffusion des règles et critères présidant aux choix de la DSJ, en même temps que les magistrats sont invités à former leurs *desiderata*.
- Recueillir chaque année par enquête anonyme le type de motifs conduisant à vouloir changer de fonction, de région, de juridiction pour mieux anticiper les tendances émergentes dans les choix de mobilité.
- Donner aux magistrats la possibilité d'exprimer leurs orientations de carrière à trois ans (géographiques et fonctionnelles) pour une meilleure anticipation des mobilités par la DSJ.
- Mettre en place à la DSJ les outils informatiques permettant un traitement de toutes les données recueillies et assurer au CSM un accès à ces données et au traitement de ces données.
- Assurer une vraie gestion des ressources humaines, valorisant les compétences des magistrats (exploitation des entretiens de carrière, des carrières antérieures).
- Instituer une saisie des données relatives à tous les mouvements annuels et permettant une étude annuelle de celles-ci, étude conjointement menée par la DSJ et le CSM ou sous leurs directions.
- Institutionnaliser une concertation DSJ/CSM sur les critères de proposition.

LES CANDIDATURES ET LES NOMINATIONS AUX PREMIÈRES PRÉSIDENTENCES ET PRÉSIDENTENCES DE TGI SELON LE GENRE

Au sein du Conseil supérieur de la magistrature, l'attention portée aux questions de genre s'agissant de la mobilité et du déroulement des carrières, depuis leurs débuts jusqu'aux plus hautes fonctions, est évidemment permanente.

Elle n'a pas besoin d'être stimulée par la sensibilité de telle ou tel de ses membres, elle ne tient pas aux qualités individuelles ni à la composition d'une mandature, elle résulte simplement de l'importance de la question mais aussi de sa complexité qui exigent, au-delà d'une réflexion menée au fil des nominations, des études approfondies, des approches diverses, des recherches qui puissent se succéder dans le temps et se compléter les unes les autres. La multiplicité des facteurs concourant à façonner la réalité telle qu'appréhendée par ces travaux conduit à une certaine modestie qui n'empêche nullement de vouloir soutenir de nécessaires mutations. Mais elle prémunit d'approches trop rapides, voire tranchantes.

En octobre 2017, l'Inspection générale de la justice a réalisé un important rapport consacré à la féminisation des métiers du ministère de la justice. Les échanges entre les auteurs de ce rapport et le Conseil durant sa phase d'élaboration tout comme la lecture de ce rapport ont été très utiles au Conseil. D'autres études

sont déjà en cours, pilotées notamment par le GIP Droit et Justice et menées grâce à la collaboration de la DSJ¹. Elles nourriront à l'avenir la réflexion du Conseil, qui ne peut progresser que dans l'échange.

En attendant, il apparaît utile de fournir cette année quelques éléments statistiques sur ces questions et quelques réflexions sur les méthodes d'appréhension de ces réalités complexes. Dans la mesure où les transparences ont déjà fait l'objet d'analyses précises sur les années 2015 et 2016, on s'attachera ici à rendre compte de la situation sur certaines des nominations relevant cette fois du pouvoir de proposition du Conseil.

Les premières présidences de cour d'appel : candidatures et nominations

Les candidatures et nominations en 2017

Les candidatures

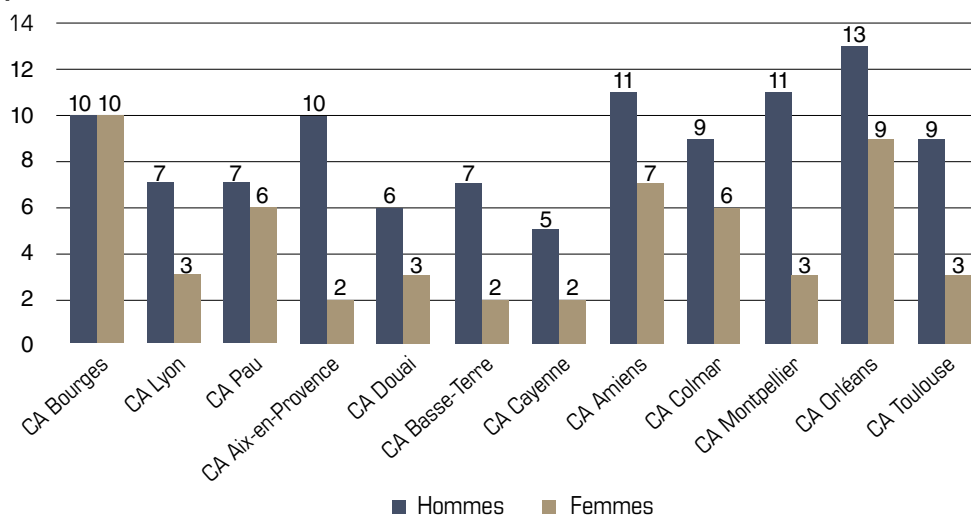
Le tableau et le graphique suivants établissent que, en moyenne, sur les 12 postes pourvus en 2017, les candidatures féminines représentaient 34 % du total.

1. Les premières analyses ont paru dans le numéro 161 d'*Infostat Justice*, d'avril 2018, « les magistrats : un corps professionnel féminisé et mobile » par Yoann Demoli et Laurent Willemez.

Nombre de candidats H/F pour des postes de premiers présidents pourvus

Date du CSM	Poste pourvu	Candidatures	
		Hommes	Femmes
12-01-2017	CA Bourges	10	10
12-01-2017	CA Lyon	7	3
02-02-2017	CA Pau	7	6
22-06-2017	CA Aix-en-Provence	10	2
13-07-2017	CA Douai	6	3
26-07-2017	CA Basse-Terre	7	2
26-07-2017	CA Cayenne	5	2
12-10-2017	CA Amiens	11	7
12-10-2017	CA Colmar	9	6
12-10-2017	CA Montpellier	11	3
12-10-2017	CA Orléans	13	9
12-10-2017	CA Toulouse	9	3

Genre des candidatures pour les premières présidences pourvues en 2017



Pour une seule cour, de taille assez modeste au regard de certaines autres de ce panel, les candidatures féminines et masculines faisaient jeu égal. Dans toutes les autres, on compte plus de candidats que de candidates. S'agissant des cours les plus importantes, le rapport monte jusqu'à cinq candidats pour une candidate.

Ce premier constat est d'importance. Il amène à devoir bien distinguer deux données : d'une part, le nombre global de candidats et de candidates sur un groupe de postes à pourvoir et, d'autre part, le nombre de candidatures féminines et masculines sur chacun de ces mêmes postes ou en moyenne par poste.

Selon la donnée prise en compte, l'écart selon le genre peut être fort différent. Pour qu'il soit identique, il faudrait qu'hommes et femmes soient candidats en moyenne au même nombre de postes. Ce n'est pas le cas. On peut avoir ainsi cinq hommes et cinq femmes en compétition sur un ensemble de cinq postes et, sur chacun d'eux, n'avoir qu'une femme candidate pour deux à cinq hommes parce que la disponibilité aux multicandidatures est distincte chez les hommes et les femmes. Les magistrates se portent candidates à ces fonctions sur un nombre souvent bien plus limité de postes que leurs collègues masculins. Moyennant quoi, toutes choses égales par ailleurs, elles ont statistiquement moins de chances d'être nommées que leurs collègues masculins.

Les nominations

En 2017, sur ces douze postes, ce sont cinq premières présidentes qui ont été nommées, soit 41,66 %. C'est une proportion supérieure au pourcentage moyen de candidatures féminines

par poste (34,78 %). Mais nous sommes là sur de petits effectifs. L'écart serait important dans un sens ou dans l'autre si un seul de ces postes avait été pourvu par la nomination d'un magistrat de l'autre sexe. Ce Conseil se gardera donc de tirer de cette statistique un brevet d'activisme contre le plafond de verre. Tout juste peut-on noter que, au vu des nominations, les candidates n'ont, en tout cas, pas souffert de l'économie différentielle de leurs candidatures.

Les candidatures et nominations depuis 2006

Les candidatures

L'examen du nombre de candidatures sur 10 ans aux postes de premiers présidents témoigne de nettes évolutions.

Avant d'en venir aux considérations qui nous occupent ici, il convient de relever deux points.

L'analyse des données, année par année, laisse d'abord percevoir d'importantes variations du nombre de nominations. Elles peuvent passer du simple au double d'une année à l'autre.

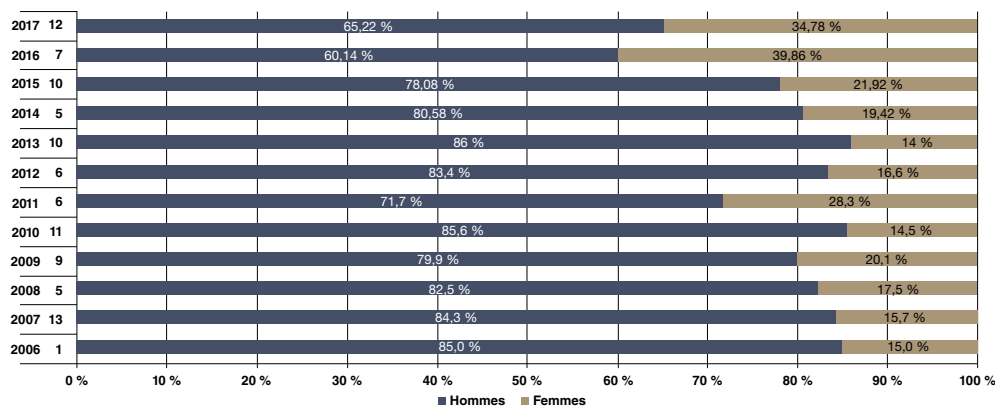
Elles portent en tout état de cause sur des petits nombres et elles ont pu concerner des cours de tailles très différentes. En conséquence, les profils recherchés diffèrent grandement et d'ailleurs les candidatures ne sont pas les mêmes. Les grandes et très grandes cours vont susciter les candidatures de magistrats déjà entrés dans cette carrière.

Examinons l'évolution des nombres de candidatures.

Candidatures selon le genre pour les postes de premier président (en % et en chiffres absolus) 2006 à 2017

Année	Nbre de nominations	Nbre de présidentes nommées	Candidatures enregistrées (en %)						Candidatures par poste en moyenne	
			TOTAL	H	F	H	F	H et F	H	F
2006	1		60	51	9	85	15	60	51	9
2007	12		548	462	86	84,31	15,69	45	38	7
2008	4		200	165	35	82,5	17,5	50	41	9
2009	8	3	288	230	58	79,86	20,14	36	29	7
2010	11		339	290	49	85,55	14,45	31	27	4
2011	6	2	184	132	52	71,74	28,26	31	22	9
2012	6	2	175	146	29	83,42	16,57	29	24	5
2013	10	1	285	245	40	85,96	14,03	28	24	4
2014	11	6	278	224	54	80,58	19,42	25	20	5
2015	10		219	171	48	78,08	21,92	21	16	5
2016	7	2	148	89	59	60,14	39,86	21	13	8
2017	12	5	161	105	56	65,22	34,78	13	8	5

Candidatures selon le genre pour les postes de premier président (en %) de 2006 à 2017



Le nombre total de candidatures par poste a sérieusement diminué au cours de la période et avec une très grande régularité à compter de 2009. S'il est en moyenne de 30 candidatures par poste (médiane identique), il est en début de période (trois premières années) de 51 candidatures par poste et de 18 en fin de période (trois dernières années), soit dans un rapport proche de 3 à 1.

Le nombre de candidatures féminines par poste diminue nettement moins vite, s'inscrivant sur une décennie dans un rapport de 2 à 1 (pour plus de 4 à 1 chez les hommes).

Ces constats doivent être mis en rapport avec le fait que **la proportion de candidatures féminines à des postes de premier président** calculée pour chaque année sur l'ensemble des postes à pourvoir a presque doublé au fil d'une décennie selon une évolution qui connaît certes des irrégularités mais qui sur l'ensemble de la période est nette. Alors que sur les trois premières années, on compte 16 % de candidatures féminines, sur les trois dernières années, on en compte 30,87 %. Mais bien entendu, il faut avoir à l'esprit que, entre ces deux dates, la proportion de femmes dans les générations susceptibles d'accéder à ces fonctions a aussi augmenté.

Nous avons dès lors une situation qui peut se décrire comme suit. Le nombre de candidats pour les postes de premier président a régressé et plus vite chez les hommes que chez les femmes. Il était important en 2006 et pas si éloigné de la situation constatée pour des postes de conseiller à la Cour de cassation. L'évolution depuis 10 ans des fonctions de chef de juridiction vers une

dimension managériale plus forte a pu modifier leur perception et donc limiter leur attractivité. Il est cependant logique de voir la part des candidatures féminines augmenter du fait de l'importante progression de la proportion de femmes dans les promotions concernées par ces évolutions de carrière.

L'accession encore récente de femmes à ces postes, du moins en nombre significatif, explique parfaitement l'évolution irrégulière des candidatures féminines constatée sur les dernières années. Les cours d'appel n'ont pas toutes la même importance. Si, pour certaines, les personnes retenues n'ont généralement pas exercé ce type de fonctions et engagé ici une carrière de premier président ou première présidente, en revanche, il est d'autres cours où la situation est exactement inverse. Accèdent généralement à ces derniers postes des candidats qui exercent les mêmes fonctions dans de plus petites cours. De plus, il faut avoir à l'esprit que les candidats et candidates nommés à la première présidence d'une cour vont, sauf exception, y demeurer trois ans ou plus.

À partir de là, les nominations aux postes de premier président ne doivent pas être pensées comme des nominations qui fonctionneraient tel un concours annuel destiné à pourvoir des postes totalement équivalents, ouverts successivement, mais auxquels tous les candidats utiles se trouvent toujours pouvoir postuler à tous les postes.

Comme leur nombre est de surcroît limité (36), on peut bien entendu se trouver dans une configuration où plusieurs premiers présidents

ou premières présidentes nommés récemment ne seront pas dans la course pour de grandes cours qui sont à pourvoir.

Toute analyse menée sur une courte période et sur quelques postes seulement s'expose à méconnaître ces réalités et à procéder à partir de là à des extrapolations erronées.

Les nominations

L'examen des nominations sur 10 ans aux postes de premier président porte sur 98 noms.

En termes de flux démographiques, on voit bien sur une décennie le mouvement d'accès des magistrats aux premières présidences. Entre 2006 et 2013, la part des nominations de femmes à ces fonctions est de 13 % tandis que sur la période 2014 à 2017, elle est montée à 41 %. Avec des à-coups dans un sens et dans l'autre, qui tiennent aux diverses raisons rappelées ci-dessus (2013/2014, 2014/2015, 2015/2017). Mais sur une décennie l'évolution est nette.

De sorte que, au moment où ces lignes sont écrites, on compte 11 premières présidentes sur 34 postes pourvus, pour 16 procureures générales sur 34 postes pourvus.

Les présidences de TGI : candidatures et nominations

Les candidatures et nominations en 2017

En 2017, le Conseil a pourvu 35 postes de président de TGI, soit une mobilité de 20 %.

Les candidatures

Il a été enregistré 408 candidatures à l'ensemble de ces postes, soit une moyenne de 11 candidatures par poste (médiane à 10). Mais il doit être souligné une forte disparité de situation entre les postes de président hors hiérarchie et ceux du premier grade. Tandis que sur les postes hors hiérarchie, on enregistre 23 candidatures en moyenne, ce chiffre tombe à huit en moyenne pour les postes du premier grade.

Sur quatre des postes à pourvoir au premier grade, il n'y avait pas de candidate. Sur les 31 postes pour lesquels on comptait une ou plusieurs candidates, la moyenne du nombre de candidates par poste s'établit à 5,77 pour 6,9 candidats masculins. Sur ces 31 postes où on compte une ou plusieurs candidates, les candidatures féminines représentent 45,5 % du total.

En moyenne, on compte neuf candidates par poste sur des présidences hors hiérarchie (sur 23 candidatures en moyenne) et 3,7 sur des présidences du premier grade (sur huit candidatures en moyenne). Les rapports entre les candidatures féminines et masculines, distincts au premier grade et hors hiérarchie, semblent bien correspondre à la féminisation plus importante des promotions concernées par les candidatures du premier grade. Avec toutefois une réserve d'importance : certains de ces postes n'attirent aucune candidature féminine. L'attractivité différentielle des postes est plus marquée chez les candidates. On touche là le poids inégal des contraintes géographiques selon le genre.

2017 – Candidatures enregistrées H/F pour les postes de président de TGI pourvus en 2017 (HH et 1^{er} grade)

Date du CSM	Grade	Poste pourvu	Candidatures	
			Hommes	Femmes
18-01-2017	HH	TGI Meaux	11	9
	HH	TGI Mulhouse	9	6
	HH	TGI Valence	19	13
	I	TGI Beauvais	4	7
	I	TGI Quimper	6	4
	I	TGI Sarreguemines	6	9
09-03-2017	I	TGI Saverne	5	9
	HH	TGI Angers	12	12
	HH	TGI Avignon	22	17
15-03-2017	I	TGI Carpentras	6	6
	I	TGI Foix	2	2
01-06-2017	I	TGI Saumur	1	3
	HH	TGI Draguignan	13	7
	HH	TGI Saint-Denis de La Réunion	12	6
	I	TGI Alençon	1	1
	I	TGI Belfort	4	2
22-06-2017	I	TGI Thionville	4	3
	I	TGI Béziers	8	6
	I	TGI Bonneville	7	3
	I	TGI Brive-la-Gaillarde	8	1
	I	TGI Laon	6	0
	I	TGI Mont-de-Marsan	6	0
26-07-2017	I	TGI Privas	9	4
06-09-2017	I	TGI Angoulême	5	3
	I	TGI Colmar	3	5
21-09-2017	I	TGI Troyes	2	2
	I	TGI Guéret	2	3
	I	TGI Saint-Gaudens	2	0
28-09-2017	HH	TGI Rouen	9	8
	I	TGI Saint-Denis de La Réunion	9	2
	I	TGI Mende	1	2
15-11-2017	I	TGI Arras	6	9
	I	TGI Chaumont	1	0
	I	TGI Douai	2	7
	I	TGI Senlis	6	8
TOTAL			229	179

Les nominations

Pour les postes pour lesquels on enregistre des candidatures féminines, le Conseil a proposé 12 présidentes et 19 présidents soit 38,7 % de femmes. L'écart de six points et demi entre le pourcentage de candidates et

le pourcentage de magistrates proposées aux postes de président peut, du point de vue symbolique, être considéré comme important. Il correspond à deux postes. Il n'est pas sûr que pour une population si faible, cet écart soit sur le plan purement statistique très significatif ni surtout que l'on puisse le corréler au seul genre.

Évolution de la représentation en pourcentage des candidatures de femmes pour les postes de président

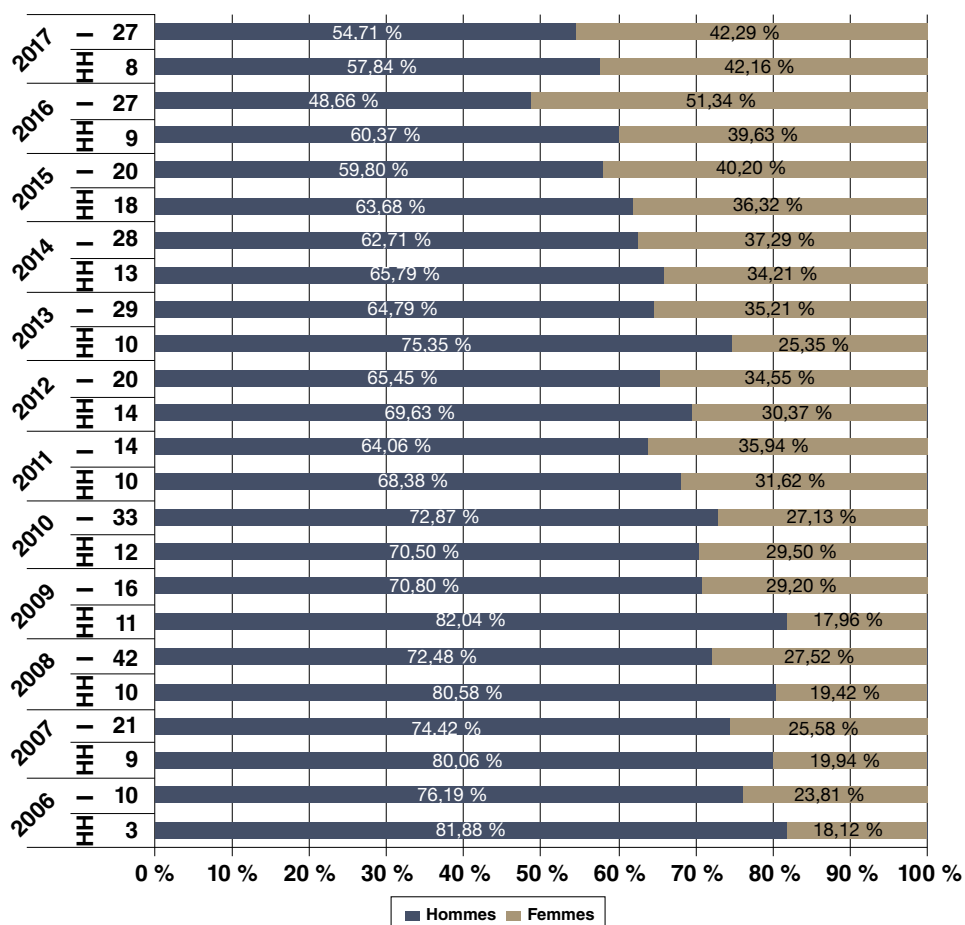
Année	Grade	Nombre de nominations	Représentation en %		Candidatures enregistrées		
			Hommes	Femmes	Total	H	F
2006	HH	3	81,88	18,12			
	I	10	76,19	23,81			
2007	HH	9	80,06	19,94			
	I	21	74,42	25,58			
2008	HH	10	80,58	19,42			
	I	42	72,48	27,52			
2009	HH	11	82,04	17,96			
	I	16	70,80	29,20			
2010	HH	12	70,50	29,50			
	I	33	72,87	27,13			
2011	HH	10	68,38	31,62			
	I	14	64,06	35,94			
2012	HH	14	69,63	30,37			
	I	20	65,45	34,55			
2013	HH	10	75,35	25,35			
	I	29	64,79	35,21			
2014	HH	13	65,79	34,21	321	216	105
	I	28	62,71	37,29	354	234	120
2015	HH	18	61,95	38,05	481	298	183
	I	20	58,11	41,89	222	129	93
2016	HH	9	60,37	39,63	164	99	65
	I	27	48,66	51,34	224	109	115
2017	HH	8	57,84	42,16	185	107	78
	I	27	54,71	45,29	223	122	101

Les candidatures et nominations depuis 2006

Les candidatures

Relevons d'abord le rythme soutenu des mobilités de présidences de TGI pour cette décennie : elles s'établissent à près de 36 postes par an.

Au début de la période, la situation recouvre une réalité très affirmée : plus de quatre candidats sur cinq au poste de président hors hiérarchie sont des hommes pour un peu plus de la moitié (58 %) en fin de période, avec une diminution presque constante. La part des candidatures féminines passe donc de 18 % à 42 %. Pour les présidences du premier grade, le mouvement est de même ampleur mais l'écart



de départ est moindre. La part des candidatures féminines passe donc de 24 % à 45 %. Il reste à peine 10 points d'écart entre les candidatures féminines et masculines au premier grade, mais 15 points à la hors hiérarchie.

Les nominations

Sur la période de juin 2006 à 2017 inclus, le Conseil aura proposé 140 magistrates et 278 magistrats aux postes de président de TGI, soit 33,41 % de femmes. Avec très clairement trois périodes. De 2006 à 2010, le pourcentage de nominations féminines s'établit à 24,56 % tandis que sur les périodes ultérieures, 2011 à 2014 et 2015 à 2017, il s'établit respectivement à 39,56 % et 39,44 % sans donc aucune différence significative (différence inférieure à l'équivalent

d'un poste). L'écart entre le pourcentage de candidatures féminines et le pourcentage de nominations de magistrates est de quatre points.

Bien entendu, l'analyse pourrait encore s'affiner. Notamment sur le différentiel de candidatures selon le genre. Il y aurait lieu de les rapporter à des analyses fines de la féminisation des générations concernées. La prise en compte des anciennetés au premier grade dont on sait qu'elle est, du fait des déroulements de début de carrière retardée pour les magistrates, l'analyse plus fine en termes de géographie, l'ancienneté dans l'accès aux fonctions d'encadrement intermédiaire fournirait en termes statistiques des éléments de réflexion. La comparaison avec le parquet serait aussi

État des nominations des présidents de TGI de 2006 à 2017

Année	Nombre de présidents nommés	Nombre de présidentes nommées
2006	13	4
2007	30	8
2008	52	13
2009	27	7
2010	49	10
2011	24	8
2012	34	13
2013	39	17
2014	41	17
2015	38	16
2016	36	14
2017	35	13
TOTAL	418	140

précieuse si elle passait par des études qualitatives, des entretiens. Les magistrates qui ont du goût pour les fonctions de *management* ou de direction sont-elles en proportion plus grande que leurs collègues masculins attirées par les fonctions du parquet ? Ou, pour dire les choses autrement, le passage au siège et les moindres retours des magistrates vers le parquet, notamment au moment de l'avancement au premier grade, constatés par ailleurs (cf. *Mouvements et mobilités d'un corps*, 2017, site du CSM) signent-ils une recherche des fonctions de chef de juridiction plus rare au siège qu'au parquet ?

Quant aux nominations du Conseil, leur analyse peut relever d'approches multiples, objectives et subjectives. Il y aurait lieu notamment de mesurer les effets précis des nominations groupées qui amènent le Conseil à retenir pour audition ou ré-audition, le cas échéant, près d'une vingtaine de candidats sur quelques postes. Comme il a été dit plus haut, certains sont candidats à tous les postes, d'autres à un seul. À égalité de qualités des candidats, répétons-le, celui qui a été candidat pour tous les postes a plus de chance d'être retenu comme le meilleur candidat pour l'un des postes à pourvoir. Il est parfois le seul candidat à ce poste. Ou bien il surclasse nettement son ou ses concurrents pour un poste et parfois seulement sur

celui-là. Or ces multicandidatures sont plus souvent le fait des hommes que des femmes qui sont ainsi pénalisées par les contraintes de mobilité géographique plus réduite qui pèsent sur elles.

D'où l'importance d'analyser, comme il a été fait ici, le nombre de candidatures par poste et non le nombre de candidates pour un ensemble de postes.

C'est une divergence de méthode que l'on peut avoir avec l'étude du CEVIPOF de 2012¹ qui confond quelque peu, sur le plan terminologique, nombre de candidats et nombre de candidatures (pages 279 à 281) et qui, de toute évidence au regard des chiffres retenus, s'attache au nombre de candidats et de candidates mais méconnaît l'effet des candidatures multiples et leur caractère genré. Lorsque à un autre moment de l'étude sont présentés les chiffres des candidatures par poste (pages 43 à 47), ils ne sont pas rapportés aux nominations.

Le rapport du CEVIPOF fut en son temps important pour éclairer ces questions difficiles mais, on le voit, aucune étude ne peut prétendre épuiser la réflexion. C'est dire si les commentaires, et plus encore les leçons à tirer des chiffres qui sont avancés dans les débats sur ces questions se doivent d'être prudents.

1. Rapport d'activité du CSM 2012, p. 229 et sq.

LE POUVOIR DE PROPOSITION DU CONSEIL

En application de l'article 65 de la Constitution, le Conseil émet des propositions pour la nomination des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d'appel et des présidents de tribunaux de grande instance. Pour remplir cette mission, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège suit une procédure de sélection rigoureuse.

Des appels à candidatures sont régulièrement diffusés afin d'informer le corps judiciaire des postes vacants ou susceptibles de le devenir. L'attention des magistrats doit être appelée sur le nécessaire respect des délais fixés par ces publications, qui conditionnent la recevabilité des candidatures. Certains appels sont ciblés sur une ou plusieurs juridictions à pourvoir. D'autres, plus généraux, portent mention de postes spécifiques, sans arrêter de liste limitative. Dans la majorité des cas, il est précisé que les candidats ne doivent pas définir leurs choix en considération des seules indications fournies par la circulaire. Une nomination peut en effet rendre vacant un poste relevant du pouvoir de proposition du Conseil. Celui-ci peut alors émettre une proposition sans procéder à un nouvel appel à candidatures. Aussi, les magistrats ont-ils tout intérêt à formuler leurs *desiderata* au plus tôt, en considération de leurs projets professionnels, sans attendre la diffusion d'un appel à candidatures. Il convient de préciser, à cet égard et pour répondre à une

interrogation souvent posée, que la publication d'un appel à candidatures n'impose pas aux magistrats déjà candidats de réitérer leurs *desiderata* : ceux-ci restent actifs tant que leur auteur n'a pas obtenu satisfaction pour l'un des postes qu'il sollicite. Cette règle doit être nuancée lorsque l'appel à candidatures est assorti d'un profil de poste. En pareille hypothèse, les magistrats intéressés ont en effet tout intérêt à signaler que leur candidature entend répondre au profil ainsi diffusé, de façon à s'assurer de sa prise en compte au titre du mouvement spécifique envisagé.

Sur la base des *desiderata* enregistrés au terme du délai fixé par l'appel à candidatures, le Conseil procède à un examen sur liste. Cette « première lecture » est l'occasion d'écarter les dossiers des magistrats qui ne peuvent être utilement retenus. Tel est notamment le cas lorsque les conditions statutaires requises pour prétendre à un poste ne sont pas réunies. Cette situation est, malheureusement, trop souvent constatée pour les fonctions de conseiller à la Cour de cassation. La pratique révèle en effet qu'une part significative des candidats du premier grade ne remplit pas les conditions prévues à l'article 39 du statut, et ne peut accéder directement à la hors hiérarchie à la Cour de cassation, faute d'avoir précédemment exercé des fonctions de référendaire. Le Conseil souhaite donc, à nouveau, appeler l'attention des intéressés sur ce point.

Cette première étape est aussi l'occasion d'écartier les dossiers de candidats ne répondant pas aux critères doctrinaux définis par le Conseil. Ces exigences visent à une saine gestion des ressources humaines de la magistrature, en même temps qu'elles s'attachent au respect de principes déontologiques dépassant le seul cadre statutaire. Sur le terrain déontologique, le Conseil veillera tout particulièrement à prévenir le risque d'atteinte à l'impartialité objective en cas de nomination au poste cible. La gestion des ressources humaines conduit, quant à elle, à exiger des temps minimaux d'exercice dans les fonctions, afin d'assurer une stabilité – relative – des effectifs et permettre aux magistrats de tirer bénéfice de leur expérience, tout en en faisant bénéficier la juridiction et les justiciables¹. De même, le Conseil veillera-t-il à ce que la durée résiduelle d'exercice dans le poste brigué soit suffisante pour permettre un investissement réel du magistrat concerné. Ces principes n'ont toutefois pas valeur d'absolu et peuvent faire l'objet d'exceptions. Tel est notamment le cas lorsqu'un poste devant être pourvu ne suscite pas suffisamment de candidatures. Un appel à candidatures spécifique est alors diffusé, précisant que le Conseil ne s'interdira pas d'assouplir ses critères habituels de nomination.

Les magistrats retenus à l'issue de la première lecture voient leurs candidatures instruites par deux membres du Conseil – une personnalité qualifiée et un magistrat – qui font rapport à la formation compétente, à partir des éléments contenus dans le dossier administratif. Cette « deuxième lecture » est l'occasion d'un nouveau contrôle, plus approfondi, des éléments examinés en première lecture, pour ce qui concerne notamment les incompatibilités

et risques de mise en cause de l'impartialité objective. Elle permet surtout une appréciation de l'adéquation du profil du candidat à la fonction brigüée. Dans ce processus, une attention toute particulière est accordée aux évaluations professionnelles de l'intéressé, aux actions de formation qu'il a suivies, ainsi qu'à ses activités accessoires. Le Conseil s'attache ainsi à examiner tout le dossier. Mais il ne tient compte que du dossier et s'interdit de fonder son appréciation sur des rumeurs ou des « on-dit ». Les magistrats, qui ont désormais accès à leur dossier administratif, doivent donc veiller à ce qu'il soit complet et le reflet fidèle de leur activité.

À l'issue de la seconde lecture, la formation choisit les candidats qu'elle souhaite entendre. Ceux-ci sont convoqués au Conseil par le secrétariat général. L'existence de candidatures croisées pour différents postes de président ou de premier président rend parfois particulièrement complexe l'organisation de ces auditions et n'offre souvent aucune marge d'adaptation du calendrier. L'audition est conçue par le Conseil comme un entretien de type professionnel. Le candidat est invité à présenter sa candidature, avant d'être interrogé par les membres. Les questions posées visent à s'assurer de sa capacité à remplir les fonctions ou le poste envisagés, en même temps qu'elles tendent à sélectionner les meilleurs.

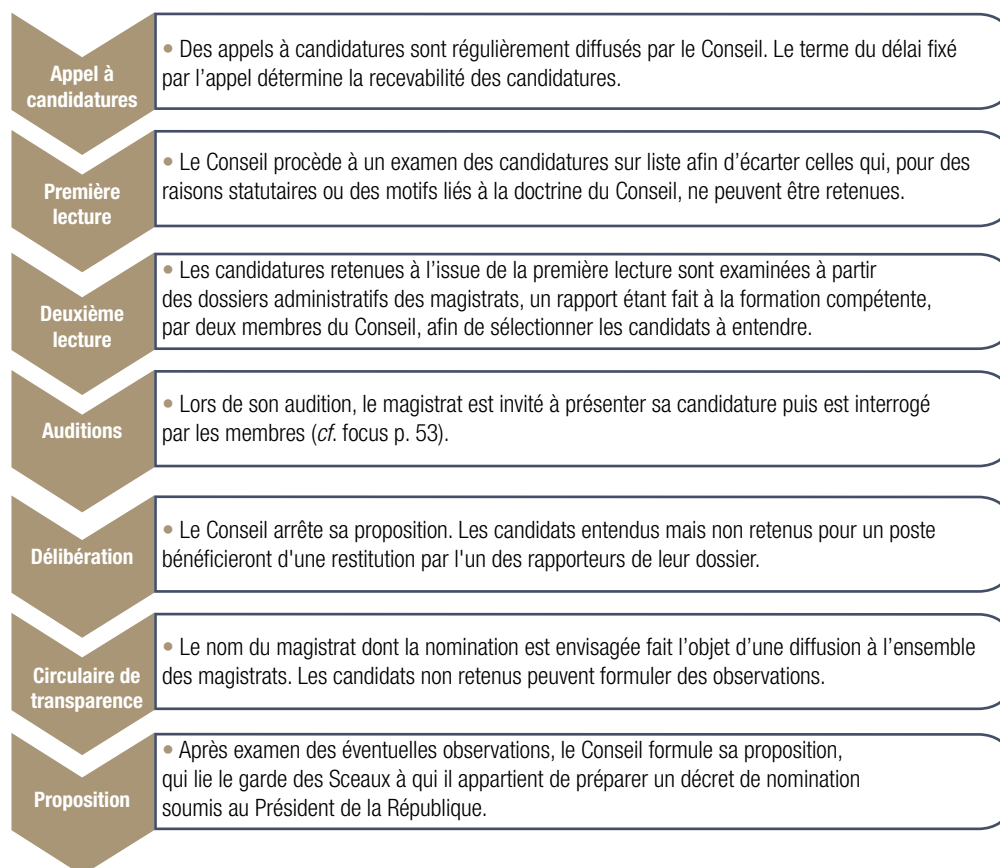
À l'issue des auditions, la formation délibère. Elle arrête son choix à la majorité des suffrages exprimés.

Le nom du ou des magistrats dont la nomination est envisagée fait l'objet d'une diffusion à

1. Il est, sur ce point, renvoyé aux développements consacrés, dans le présent rapport et dans l'édition 2016, à la mobilité professionnelle.

l'ensemble du corps judiciaire, sous la forme d'une circulaire de transparence ouvrant un délai permettant aux candidats non retenus de formuler des observations. Au terme de ce délai, la formation se réunit à nouveau pour

examiner les éventuelles observations et formuler sa proposition définitive. Celle-ci fait l'objet d'une restitution à la Direction des services judiciaires et d'une diffusion à l'ensemble des magistrats sous la forme d'un avis de séance.



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
L'article 2 du statut interdit à un magistrat d'être nommé chef de la juridiction (tribunal ou cour d'appel) dans laquelle il exerce. Le Conseil a étendu cette interdiction à une durée de cinq ans suivant le départ de la juridiction.

La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation

En 2017, le Conseil a proposé la nomination de 19 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :



À cette fin, 299 candidatures ont été examinées, dont pas moins de 229 pour les postes de conseiller. Au total, 51 candidats ont été entendus, toutes fonctions confondues. Ces données confirment, s'il était besoin, le succès rencontré par les fonctions du siège de la Cour de cassation.

L'importance du nombre de candidatures enregistrées doit toutefois être relativisée, en raison de la méconnaissance par certains magistrats des règles statutaires conditionnant l'accès aux postes hors hiérarchie de la Cour de cassation. Comme l'an passé, le Conseil a constaté que trop de magistrats formulent encore des *desiderata* pour des postes auxquels ils ne peuvent statutairement prétendre. Aussi souhaite-t-il à nouveau appeler l'attention des intéressés sur le respect de ces règles, dont la méconnaissance alourdit les travaux de la formation compétente en même temps qu'elle nuit à l'image des personnes concernées.

«[...] 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.

Au-delà de la difficulté précitée, le nombre élevé de candidats rend particulièrement difficile la tâche de sélection à laquelle le Conseil doit se livrer.

La pratique de certains chefs de cour d'appel, qui ont pris l'habitude de signaler, dans leurs évaluations, les magistrats qui leur semblent présenter les qualités requises pour exercer les fonctions de conseiller ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation, est jugée utile. Elle mériterait cependant d'être harmonisée afin d'assurer une égalité de traitement de tous les candidats.

D'une manière plus générale, le Conseil ne peut que déplorer la trop forte hétérogénéité des pratiques d'évaluations professionnelles qui, outre qu'elle ne facilite pas le travail de sélection, ne respecte pas ce même principe d'égalité.

Le Conseil s'attache à évaluer les qualités intrinsèques de chaque candidat. Il tient aussi compte des besoins exprimés par la Cour de cassation, en tel ou tel domaine du droit, afin de compenser des départs à la retraite de conseillers très spécialisés en des matières où les compétences sont plus rares¹. Il veille, enfin, à respecter certains équilibres quant à l'origine des candidats retenus afin d'assurer une diversité et une complémentarité des profils.

Dans l'exercice de ce choix, la durée résiduelle d'exercice professionnel des candidats constitue un paramètre important. Cette durée doit en effet permettre aux intéressés, au-delà de la période d'adaptation à leurs nouvelles fonctions, d'exercer celles-ci un temps suffisant pour donner la pleine mesure de leurs

compétences, dans leur intérêt comme dans celui de l'institution. Aussi est-il essentiel que les candidats fournissent au Conseil, dans leur dossier administratif, les informations le mettant en mesure d'apprécier cette durée résiduelle d'exercice.

Pour les anciens conseillers référendaires, le Conseil estime que l'accès aux fonctions de conseiller ne peut s'effectuer qu'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 premier grade). Il s'agit ici 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 durant leur référendariat.

Au-delà de la règle fixant à un sur six le nombre minimal de conseillers référendaires devant être nommés aux emplois vacants de conseiller, il ne peut être assuré à tous les anciens référendaires une forme de « droit au retour ». 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 nomination puissent être suivies de circulaires de

1. Le premier président de la Cour de cassation conservant, en toute hypothèse, le pouvoir d'affectation des nouveaux magistrats au sein de la Cour.

transparence destinées à pourvoir les postes laissés vacants par les nominations à la Cour de cassation. Il lui paraît souhaitable que, 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 poste liées à ces mouvements et s'ajoutant à celles que les moyens insuffisants de la justice ont provoquées 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 2017, le Conseil a proposé la nomination de :

12
premiers
présidents
de cour d'appel
dont 5 femmes,
soit 42%

35
présidents
de TGI
dont
13 femmes,
soit 37%

Les chefs de cour

Les douze propositions de nomination formulées en 2017 concernaient les cours d'appel de Bourges, Lyon, Pau, Aix-en-Provence, Douai, Basse-Terre, Cayenne, Amiens, Colmar, Orléans, Montpellier et Toulouse.

161 candidatures étaient enregistrées sur l'ensemble de ces postes, correspondant, du fait des *desiderata* croisés, à 62 candidats. 54 dossiers de magistrats ont été examinés à l'issue

de la première lecture ; 25 magistrats ont été entendus.

La baisse notable du nombre moyen de candidats par poste (5,1 en 2017, contre 6,8 en 2016) s'est ainsi confirmée, attestant la désaffectation des magistrats pour ce type de fonctions.

Autre phénomène significatif, lui aussi relevé dans le précédent rapport d'activité : le fort taux de rotation des magistrats exerçant ces responsabilités. Au cours des trois années écoulées, le Conseil a eu à pourvoir 32 des 37 postes de premier président, soit 86,48 % de l'effectif total. Au 31 décembre 2017, seuls cinq premiers présidents avaient plus de trois ans dans leurs fonctions, alors même que, selon la doctrine du Conseil, cette durée constitue un minimum ; un seul exerçait ses fonctions depuis plus de quatre ans. Ces constats sont regardés comme inquiétants, l'instabilité fonctionnelle qu'ils mettent en évidence n'étant pas gage de bonne administration de la justice.

Soucieux de ne pas désorganiser les juridictions par des vacances de poste trop longues, le Conseil a veillé à anticiper les départs prévisibles (notamment les départs à la retraite) et à réduire, autant que possible, la durée entre la date à laquelle un poste devient vacant et celle à laquelle la proposition de nomination correspondante est formulée. En 2017, ce délai moyen de vacance a été de 30,8 jours, soit sensiblement le même qu'en 2016. À cette durée, qui paraît difficilement compressible, s'ajoutent le temps nécessaire à la parution du décret de nomination et le temps d'installation du premier président dans son poste, sur lesquels le Conseil n'a pas de prise.

Nombre moyen de candidatures par poste	TOTAL	dont 1 ^{er} grade	dont hors hiérarchie
2014	25	23,6	26
2015	18,5	10,1	30
2016	10,5	8	18,2
2017	11,6	8,2	23,1

On relèvera enfin que sur les douze postes pourvus par le Conseil en 2017, cinq ont été dévolus à des femmes, soit un taux de représentation de 42 %. Cette donnée est à rapprocher du nombre de candidates féminines à ces fonctions, qui s'établissait, pour la période de référence, à 34 %.

Les chefs de juridiction

En 2017, le Conseil a émis 35 propositions de nomination à des postes de président de tribunal de grande instance, contre 37 en 2016. Huit nominations ont concerné des postes hors hiérarchie ; 27 des postes du premier grade.

Le délai moyen entre la date de vacance d'un poste et la date du décret procédant à la nomination a été de 42 jours, contre 52 en 2016. Cette moyenne masque mal une grande hétérogénéité des situations, un poste étant resté vacant plus d'un an, faute de candidature utile, et en dépit d'appels à candidatures réitérés.

La désaffection pour les fonctions de président de juridiction s'est ainsi confirmée, qui constitue l'un des faits marquants de ces dernières années. Le nombre moyen de candidatures sur chaque poste s'est ainsi établi à 11,6.

Si l'on ne se réfère plus aux candidatures, mais aux personnes – un même candidat formant souvent des *desiderata* multiples –, il

apparaît que pour les 35 postes pourvus, seuls 209 magistrats étaient candidats. En moyenne, le Conseil n'a donc eu le choix qu'entre 5,9 candidats par poste, parmi lesquels certains ne remplissaient pas les conditions statutaires de nomination ou s'inscrivaient en dehors des critères habituels fixés par le Conseil, ou encore avaient fait l'objet d'une récente proposition de nomination à un autre poste.

Cette désaffection est particulièrement criante pour les tribunaux correspondant à des postes du premier grade. Fait exceptionnel, le Conseil a été confronté cette année, à deux reprises et pour un même poste, au renoncement *a posteriori* du candidat qu'il avait proposé.

Les difficultés ainsi rencontrées ne conduisent pas, pour autant, à des propositions de nomination par défaut. Le Conseil s'attache, en effet, à proposer la nomination de personnes présentant les meilleures garanties pour l'exercice de ces fonctions de responsabilité. Il écarte au besoin ses critères habituels, en choisissant des magistrats ayant moins de deux ans dans leur poste précédent ou ayant exercé dans la juridiction cible depuis moins de cinq ans.

Le jeu des transparences et des observations peut, le cas échéant, contribuer à affiner cette appréciation. Le Conseil a ainsi été conduit, en 2017, à faire droit aux observations d'un magistrat sur une proposition de nomination

qu'il avait émise. Il a, en conséquence, procédé au retrait de cette proposition afin de réexaminer le mouvement. Le magistrat observant n'a toutefois pas été nommé, ce second examen, qui est intervenu après réouverture des *desiderata* par un appel à candidatures intermédiaire, ayant conduit au choix d'un autre magistrat.

Les constats opérés cette année confirment bien la nécessité d'une réflexion d'ensemble

sur l'attractivité des fonctions de chef de juridiction et sur les moyens propres à susciter des candidatures de qualité au sein du corps judiciaire. Cette démarche, qui soulève des questions portant aussi bien sur le statut de président de juridiction et les contraintes qui y sont associées, que sur la formation des magistrats aux responsabilités de gestion et d'animation, ainsi que sur la gestion des carrières et le profilage, ne peut toutefois être engagée par le Conseil seul.

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 et une fois expiré le délai d'observation, 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 du Conseil en 2017

L'année 2017 a été marquée par un nombre de saisines du garde des Sceaux sensiblement plus important que les années précédentes. Les deux formations du Conseil ont été appelées à se prononcer sur 2 856 propositions de nominations. 2 218 avis ont été rendus par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis 638 avis. L'augmentation du nombre de saisines ainsi relevé trouve sa principale explication dans la mise en œuvre de la réforme du statut des magistrats exerçant à titre temporaire, qui a justifié l'examen de 731 propositions supplémentaires¹.

Le Conseil n'en a pas moins poursuivi l'amélioration de ses délais de traitement. En moyenne, les restitutions ont été effectuées dans les 35 jours suivant la communication des propositions, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, ce délai étant ramené à 20 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet – il est à relever que ces durées incluent le délai d'observation accordé aux magistrats, qui est fixé par la chancellerie et pendant lequel le Conseil ne peut commencer ses travaux.

Comme les années précédentes, les formations ont pris soin d'examiner en priorité les mouvements de départs et de retours vers les

juridictions situées outre-mer et de restituer les avis correspondants en urgence, afin de faciliter l'installation des magistrats concernés.

À ce jour, la principale cause de retard dans l'examen des dossiers demeure l'absence d'évaluation professionnelle actualisée de magistrats proposés ou observants. Cette situation a concerné, en 2017, plus de 200 dossiers. En pareille hypothèse, le Conseil sursoit au prononcé de son avis jusqu'à communication de l'évaluation faisant défaut, afin de pouvoir statuer en pleine connaissance de cause et assurer une égalité entre les candidats, *a fortiori* lorsqu'ils sollicitent un poste en avancement. Une telle situation ne saurait être regardée comme satisfaisante, tant au regard des retards qu'elle entraîne dans l'examen des dossiers que pour les magistrats concernés, dont l'évaluation, qui n'a pas été réalisée à sa période normale, est ainsi traitée en urgence. Aussi, l'attention de tous est-elle régulièrement appelée sur la nécessité de procéder aux évaluations en temps et en heure.

En 2017, la formation compétente pour les magistrats du siège a examiné 1 487 propositions de nominations, hors saisines complémentaires liées à des détachements, des propositions de placement en position de disponibilité et indépendamment des nominations de magistrats exerçant à titre temporaire, examinées *infra*. Elle a traité 489 observations de magistrats et émis 17 avis non conformes (contre 18 en 2016 et 13 en 2014 et 2015).

1. Cf. *infra*, p. 66 et sq.

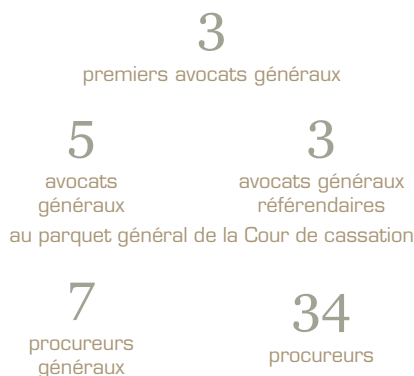
Fait nouveau, cette formation a procédé, pour la première fois, à l'audition de candidats proposés par le garde des Sceaux à des postes de premier président de chambre. Créées par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, ces fonctions ont en effet été regardées par le Conseil comme comportant des responsabilités suffisamment importantes pour justifier une telle procédure d'examen. La pratique a révélé une grande hétérogénéité de situations pour ce type de nominations, dont la conception peut varier grandement d'un poste à l'autre, en fonction de la taille de la cour d'appel, de son organisation et de ses modes de gestion. Dans certains cas, le poste semble perçu comme une fonction de coordination de services au sein de la cour ; dans d'autres, son titulaire est véritablement appelé à seconder le premier président, voire à assurer son intérim. Ces disparités mériteraient une réflexion approfondie sur la nature même de ces fonctions. Elles rendent indispensable, en l'état, la communication au Conseil des profils de postes correspondants.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, quant à elle, examiné 638 propositions de nominations, hors saisines spécifiques examinées *infra*, et 122 observations de magistrats relatives à ces propositions. Elle a rendu quatre avis défavorables, soit le même nombre qu'en 2016.

Cette formation a procédé à l'audition de 62 magistrats proposés à des fonctions du parquet général de la Cour de cassation, de procureur général, de procureur ou d'inspecteur général de la justice. 14 observants ont été entendus sur ces mouvements.

12 propositions intéressaient le parquet général de la Cour de cassation, 17 l'inspection générale, 104 les parquets généraux près les cours d'appel (dont sept postes de procureur général), 341 les parquets près les tribunaux de grande instance, dont 34 postes de procureur, et enfin 80 l'administration centrale du ministère de la justice.

Les avis ont notamment porté sur les propositions de nomination de :



S'agissant des postes de procureur général, trois femmes ont été nommées pour quatre hommes, cette répartition s'établissant à dix femmes et vingt-quatre hommes pour l'ensemble des postes de procureur de la République.

Le Conseil a enfin examiné les premières propositions de nomination à des postes de premier avocat général près une cour d'appel. À cette fin, il a posé le principe d'une audition systématique des candidats proposés, complétée, le cas échéant, par l'audition d'observants. En 2017, cette procédure a concerné cinq propositions de nomination.

Les principes et critères guidant le Conseil dans son appréciation

Pour l'appréciation des propositions qui lui sont soumises, le Conseil veille au respect des exigences énoncées par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature. Il a en outre défini des principes doctrinaux destinés à assurer une saine gestion des ressources humaines de la magistrature et à tenir compte de principes déontologiques dépassant le seul cadre statutaire.

Les règles statutaires

Sans prétendre à l'exhaustivité, mais pour répondre aux questions les plus fréquemment posées, il peut être rappelé 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 désormais 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 premier grade et satisfait à une obligation de mobilité non juridictionnelle – cette dernière exigence ne valant que pour les magistrats ayant pris leur premier poste après le 1^{er} septembre 2020¹ ; si ces

deux fonctions sont juridictionnelles, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes ;

- nul ne peut accéder à un poste hors hiérarchie de la Cour de cassation s'il n'occupe déjà un poste hors hiérarchie, sauf s'il a exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation.

Les principes non statutaires

Le Conseil veille, dans l'exercice de ses compétences en matière de nomination, à assurer un équilibre entre la nécessaire mobilité des magistrats et le « nomadisme judiciaire ».

Le plus connu et le plus général des principes guidant son appréciation est certainement la règle dite « des deux ans », en vertu de laquelle un magistrat doit avoir accompli deux années de service effectif à compter de son installation dans ses fonctions (et non à compter du décret de nomination) avant de pouvoir prétendre à une mutation. Des exceptions sont toutefois admises, mais de manière restrictive, lorsqu'une situation personnelle ou familiale contraint un magistrat à changer de résidence, ou, dans l'intérêt du service, lorsque le candidat est le seul « utile » pour occuper un poste ne pouvant demeurer vacant.

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 exercée en sortie d'école. Cette exigence n'a pas été reconnue comme sienne par le Conseil. Elle a, au reste, fait l'objet de nombreuses exceptions, au point que le Conseil s'interroge en l'état sur sa lisibilité.

1. 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.

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 cour et de juridiction sont ainsi limitées, par l'ordonnance statutaire, à une durée maximale de sept années dans un même poste. Au-delà de cette règle plafond, le Conseil estime que de telles responsabilités justifient une certaine stabilité pour s'exercer de manière crédible et reconnue dans un ressort. Aussi, une durée minimale de trois ans est-elle exigée avant d'accepter ou de décider d'une mutation.

De son côté, la Direction des services judiciaires applique à la hiérarchie intermédiaire une règle comparable d'exercice minimal de trois ans avant d'envisager de retenir une candidature à un mouvement. Cette exigence n'est pas reconnue comme sienne par le Conseil qui, dans ses précédents rapports, avait souligné la nécessité d'une meilleure information des magistrats à ce sujet.

Pour ce qui regarde la mobilité géographique, l'année 2017 a confirmé les orientations arrêtées en 2016. L'adage « outre-mer sur outre-mer ne vaut » n'est plus regardé comme un principe directeur pour le choix des nominations intéressant les juridictions ultramarines. Le Conseil retient, en la matière, que, s'il demeure des spécificités géographiques et humaines, mais aussi culturelles, propres à l'outre-mer, la gestion de certains territoires en métropole peut à certains égards soulever des questions analogues. La situation des

juridictions ultramarines est en outre très variable. Les problématiques judiciaires, mais aussi et surtout leur attractivité sont fort dissemblables. 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 la pertinence et l'adéquation aux fonctions des propositions qui lui sont faites, d'autant qu'elles résultent souvent d'un exercice de choix fort restreint.

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

Le profilage des postes

La question du « profilage » des postes est au cœur des débats du Conseil depuis l'installation de l'actuelle mandature en février 2015.

Le « modèle » de magistrat a longtemps été celui du magistrat polyvalent, sachant aborder des contentieux civils et pénaux, s'adapter tant aux fonctions de cabinet qu'à la collégialité.

Face à ce « modèle » émergent plusieurs nouveaux profils :

- celui d'« expert », dans des contentieux très techniques : pour faire face à des avocats de plus en plus spécialisés ; mais aussi pour pallier la pénurie et traiter des contentieux de masse, dans le cadre de contrats d'objectifs, visant à attirer des magistrats déjà rompus à la matière, immédiatement opérationnels et capables de participer à la résorption des stocks ;
- celui de « manager », pour les postes de chefs de juridiction et de cour, ainsi que pour la hiérarchie intermédiaire : magistrat capable d'organiser les services, d'améliorer les méthodes et conditions de travail, de permettre d'assurer l'efficacité et la qualité de la justice, de faire face à la charge de travail tout en favorisant le bien-être au travail.

Le « profilage » présente en outre un intérêt en termes de gestion de ressources humaines, tant pour valoriser au sein du corps des compétences acquises dans une carrière antérieure, à l'occasion d'un détachement ou par une spécialisation acquise en juridiction, que pour rassurer le magistrat postulant sur un poste de vice-président ou de conseiller sur son affectation dans des fonctions civiles ou pénales.

Il peut néanmoins avoir deux effets pervers :

- pour ceux acquérant un profil d'expert : la difficulté à sortir d'une « filière » ou à connaître une évolution de carrière dans cette spécialité, notamment lorsque cette expertise trouve à s'exprimer dans des fonctions spécialisées soumises à la règle statutaire des dix années d'exercice dans une même juridiction ;
- pour ceux qui privilégient la polyvalence : le risque de ne pas avoir de perspectives de carrière, si les postes BBis et hors hiérarchie se trouvaient réservés aux personnes « à profil » de « manager », ou d'« expert » que ce soit dans des fonctions d'encadrement ou de conseiller à la Cour de cassation.

Dès le début de la mandature en 2015, le Conseil a sollicité de la DSJ la plus grande transparence, puisque ce « profilage » peut conduire l'autorité de nomination à faire des exceptions à ses critères habituels de nomination, privilégiant le profil à l'ancienneté, autorisant des avancements sur place ou à une ancienneté moindre que la moyenne, ce qui constitue un effet d'aubaine pour le magistrat proposé, parfois peu lisible pour le corps.

Le CSM a ainsi souhaité que les postes profilés, qu'ils s'inscrivent ou non dans un contrat d'objectifs, fassent l'objet d'un appel à candidatures national. Dès lors qu'ils peuvent conduire la DSJ à opérer des exceptions à ses critères habituels de nomination, il convient que ces postes soient ouverts à tout magistrat et pas seulement aux magistrats de la juridiction concernée, pour éviter des effets d'aubaine permettant la réalisation accélérée de la hors hiérarchie, *a fortiori* sur le même ressort, alors que des magistrats exerçant dans d'autres cours peuvent présenter des qualités au moins équivalentes, le cas échéant avec une ancienneté plus grande.

Cette transparence doit aussi s'exercer à l'égard du Conseil, afin qu'il puisse s'assurer que la dérogation aux critères habituels soit bien liée à un besoin spécifique de la juridiction. Le chef de juridiction ou de cour est l'ultime arbitre de l'affectation d'un magistrat non spécialisé au traitement d'un contentieux, au gré des mutations, des vacances de poste et des demandes des magistrats de la juridiction. Toutefois, le Conseil doit pouvoir s'assurer que la proposition de nomination d'un magistrat dérogeant aux règles habituelles a pour

objectif principal l'intérêt du service et de l'institution. C'est ainsi que le Conseil a rendu des avis non conformes ou défavorables à la proposition de nomination de magistrats ne présentant pas le profil requis, contrairement à d'autres candidats ayant présenté des observations au Conseil.

La DSJ transmet désormais au Conseil, dans le cadre de son examen de la transparence, la liste des magistrats ayant répondu à un appel à candidatures afin de faciliter ce contrôle.

Par ailleurs, courant 2017, à l'occasion d'une proposition de nomination sur un profil de magistrat anti-terroriste, la formation compétente pour les magistrats du siège a interrogé la DSJ sur les raisons l'ayant conduite à privilégier la candidature d'un magistrat par rapport à celle d'un observant présentant un excellent dossier et les compétences requises dans le profil de poste. La DSJ avait alors indiqué que le magistrat observant n'avait pas renouvelé ses *desiderata* dans le cadre de l'appel à candidatures, ne démontrant dès lors pas un intérêt spécifique pour le poste. Le CSM a rendu un avis non conforme, considérant que l'observant avait néanmoins été candidat pour le poste et que son dossier apparaissait mieux correspondre au profil recherché. Faute d'obtenir que l'ensemble des candidatures soient examinées par la DSJ, le Conseil a néanmoins obtenu que soit désormais mentionnée la nécessité, pour le magistrat ayant déjà postulé sur le poste dans le cadre des mouvements annuels, de renouveler sa candidature dans le cadre spécifique de l'appel lancé, à défaut de quoi sa candidature ne serait pas examinée.

À la date de rédaction du présent rapport, la DSJ a tenu compte des objections du Conseil et examine désormais les dossiers de tous les candidats, quel que soit le cadre dans lequel ils ont postulé, abandonnant ainsi une pratique conduisant à une rupture d'égalité.

En 2017, la création de postes de premier vice-président spécialisé a pu amener la chancellerie à adopter deux approches suivant que le coordonnateur du service avait ou non sollicité le poste. Dans le premier cas, la DSJ a favorisé une nomination en « avancement » sur place afin de ne pas déposséder de ses attributions un magistrat coordonnateur donnant satisfaction au profit d'un nouvel arrivant ; certains ont ainsi pu accéder à ces postes avec une ancienneté relative et sans avoir à changer de juridiction. Pour cette période transitoire, le CSM, faisant également le constat d'un défaut de candidatures sur une forte proportion de ces postes, a validé cette approche, qui évitait en outre les conséquences vexatoires pour les magistrats coordonnateurs en exercice. À l'avenir, ou en l'absence de candidature du magistrat coordonnateur en poste, les critères habituels de nomination seront respectés (ancienneté, mobilité géographique).

De la même manière, le Conseil a instauré la pratique de l'audition des personnes proposées aux fonctions de premier président de chambre et premier avocat général et des éventuels observants sur ces postes. S'il est concevable qu'un certain *intuitu personae* entoure ces nominations, leur niveau dans la hiérarchie judiciaire justifie un contrôle accru du Conseil sur l'adéquation au profil de poste. Deux avis non conformes ont ainsi été rendus en 2017 par la formation compétente pour les magistrats du siège.

Des améliorations sont encore nécessaires pour rendre lisibles ces mouvements.

D'une part, il serait souhaitable que la transparence fasse apparaître les postes pourvus dans le cadre d'appels à candidatures ; les autres candidats pourraient ainsi mieux cibler leurs observations, notamment lors de plusieurs nominations sur les mêmes fonctions interviennent sur un même mouvement (ex. : président de chambre Paris). Une telle information permettrait en outre d'éviter le sentiment que certaines accélérations de carrière sont liées non pas à l'intérêt de l'institution, mais au réseau relationnel du candidat proposé.

D'autre part, une réflexion doit pouvoir s'engager pour permettre aux magistrats polyvalents et n'ayant pas d'appétence pour le *management* d'espérer une évolution de carrière satisfaisante et l'accès également aux postes BBis et hors hiérarchie.

Les avis non conformes et défavorables rendus en 2017

Au cours de l'année 2017, les formations du Conseil ont rendu 16 avis non conformes¹ et quatre avis défavorables qui ont, tous, fait l'objet de motivations communiquées à l'autorité de proposition et au magistrat concerné.

Comme par le passé, plusieurs types de considérations ont pu guider les choix du Conseil.

Dans certains cas, l'avis non conforme ou défavorable résulte des qualités intrinsèques du dossier du candidat proposé, qui ne permettent pas d'envisager sa nomination à certaines fonctions. En 2017, le Conseil a ainsi été conduit à rendre trois avis non conformes pour la nomination de magistrats à des fonctions de juge des libertés et de la détention, considérant que les réserves émises dans les évaluations professionnelles des intéressés rendaient inappropriée leur nomination à ces fonctions sensibles.

La situation des magistrats appelés à prendre leur premier poste fait, à cet égard, l'objet d'un examen minutieux. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège s'est notamment prononcée en faveur de l'orientation d'un candidat issu de la procédure d'intégration vers une juridiction d'une taille plus importante que celle dans laquelle sa nomination était envisagée, afin de permettre son affectation dans des fonctions non spécialisées assurant un meilleur encadrement durant ses premières années d'exercice professionnel. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis un avis défavorable motivé par des considérations analogues pour un auditeur

de justice dont la nomination était envisagée dans un parquet de taille restreinte. Elle s'est opposée à la nomination d'un autre auditeur de justice dans des fonctions de substitut, en raison des réserves exprimées à l'occasion du stage qu'il avait réalisé au parquet, durant sa formation initiale, alors même qu'il témoignait d'aptitudes supérieures dans l'essentiel des fonctions du siège, notamment en matière correctionnelle.

Dans d'autres cas, la comparaison du dossier du candidat proposé avec celui d'un observant est à l'origine de l'avis non conforme ou défavorable. La formule retenue pour motiver l'avis tient alors au fait « qu'un observant présente un dossier de meilleure qualité ».

Le Conseil prend parfois le soin de motiver son avis en considération des spécificités du poste à pourvoir. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a ainsi émis un avis défavorable à la nomination d'un magistrat au poste de premier avocat général à la Cour de cassation, estimant que, en dépit des qualités du candidat proposé, son parcours, quelque riche et diversifié qu'il fût, ne justifiait pas à lui seul sa nomination dans ces fonctions, étant précisé par surcroît qu'un observant démontrait des qualités plus en adéquation avec les exigences de ces fonctions.

Cette même logique a été appliquée pour l'examen des propositions de nomination aux fonctions, nouvelles, de premier président de chambre, pour lesquelles un avis non conforme a été rendu. Le Conseil a ici considéré que, « sans méconnaître les qualités de l'intéressé, son audition n'avait pas permis de faire apparaître un

1. Cette donnée ne concerne pas les propositions de nomination aux fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire, qui sont traitées *infra*, p. 66 et *sq.*

profil répondant aux exigences attachées à un poste de premier président de chambre, unique au sein de la cour d'appel cible, requérant de ce fait des capacités spécifiques d'animation, de coordination et de représentation ».

D'autres avis non conformes ou défavorables ont été motivés par des considérations tirées de l'impartialité objective. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège s'est ainsi opposée, à deux reprises, à la nomination de magistrats ayant exercé des fonctions au parquet dans la juridiction cible, moins de cinq ans auparavant. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis un avis défavorable à la nomination d'un magistrat au motif que l'intéressé avait exercé, avant son intégration, des fonctions

d'officier de police judiciaire à la Direction interrégionale de la police judiciaire compétente sur le territoire du tribunal de grande instance concerné.

Enfin, pour la première fois sous cette mandature, le Conseil a émis des avis non conformes à des demandes de placement en position de disponibilité. Il a considéré, au vu des avis formulés par les chefs de cour et de juridiction, que les demandes qui lui étaient soumises ne répondaient pas à l'intérêt du service au sens de l'article 44 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985. Cette solution, exceptionnelle, ne peut être retenue qu'en cas de motivations expresses fournies par les chefs de cour et de juridiction concernés, au regard des spécificités et des difficultés rencontrées au plan local.

FOCUS

L'appréciation du Conseil d'État sur l'étendue des pouvoirs du Conseil – Une confirmation bienvenue

Dans une décision du 6 décembre 2017 (CE, 6 décembre 2017, *Mme P.*, n° 397363), le Conseil d'État a estimé qu'un avis non conforme du Conseil supérieur de la magistrature, rendu sur une proposition de nomination du garde des Sceaux, peut être légalement fondé sur l'appréciation des mérites comparés des candidats alors même que ceux du candidat proposé ne seraient pas regardés par le Conseil comme insuffisants.

Cette décision valide explicitement la pratique constante du Conseil et s'inscrit dans la logique d'une jurisprudence qui lui reconnaissait déjà une grande latitude.

Le Conseil peut donc émettre un avis non conforme « s'il lui apparaît soit que la candidature proposée est inadéquate au regard des aptitudes de l'intéressé, des exigences déontologiques, des besoins de l'institution judiciaire et des caractéristiques du poste concerné, soit qu'une autre candidature est plus adéquate au regard de ces critères ».

En confirmant que l'avis conforme n'est soumis qu'à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le Conseil d'État vient donc conforter le Conseil supérieur de la magistrature dans sa mission complexe de gestion des ressources humaines de la magistrature.



Les recommandations et signalements

Partagé entre le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice, le système français de sélection et de nomination des candidats à l'exercice des fonctions judiciaires est particulièrement complexe.

Différent, selon qu'il s'agit de la nomination des magistrats du siège ou du parquet, ce système manque en outre de cohérence puisque certains postes élevés de la hiérarchie judiciaire échappent soit à tout contrôle du Conseil, soit à son pouvoir de proposition.

Cette complexité doit au moins rendre nécessaires les échanges d'informations, non seulement sur la définition des profils de poste, mais aussi sur les choix effectués et l'ensemble des éléments d'appréciation pris en compte pour

l'élaboration d'une véritable politique des ressources humaines dans la magistrature.

À ce point de vue, la présentation écrite et orale faite par la Direction des services judiciaires au Conseil des circulaires de transparences s'avère un outil indispensable et précieux de communication, qui permet notamment au ministère de fournir toutes les explications utiles sur des propositions de nomination qui dérogeraient aux critères habituellement retenus ou sur des choix s'expliquant par la nécessité de rechercher des profils particuliers de magistrat.

Le Conseil a aussi la possibilité, lors de cet échange, de faire part de ses préoccupations ou interrogations.

D'autres échanges réguliers, en dehors de toute diffusion de transparence, sont l'occasion, pour le Conseil d'améliorer son information, pour

le ministère de mieux comprendre et d'anticiper pour les futurs mouvements les attentes et critères du Conseil.

Par ailleurs, la pratique des recommandations et des signalements, déjà évoquée dans les rapports d'activité précédents, constitue un moyen privilégié d'échanges avec le ministère de la justice sur la politique de nomination des magistrats.

Le Conseil a déjà eu l'occasion de souligner que les observations des magistrats non retenus sur les transparences diffusées par le ministère de la justice étaient particulièrement utiles, dès lors qu'elles lui permettent d'avoir une meilleure vision de l'ensemble des candidatures formées pour les postes en question et d'attirer éventuellement l'attention du ministère sur des situations méritant d'être prises en considération.

En 2017, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a formulé quatre recommandations, qui ont été toutes suivies de propositions de nomination. Les deux signalements effectués par la même formation ont également été pris en compte.

Pour parvenir à un tel résultat, le Conseil veille à soigneusement sélectionner les situations professionnelles ou personnelles susceptibles de justifier une recommandation ou un signalement. L'observation doit, dans cette perspective, être spécialement motivée et, pour les situations relevant du signalement, être accompagnées de pièces justificatives.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet s'inscrit dans cette même

perspective, un usage plus modéré de la recommandation étant observé depuis le début de son mandat (19 en 2015, cinq en 2016, et seulement trois en 2017). Cela peut s'analyser comme une meilleure anticipation par la Direction des services judiciaires des attentes des membres du Conseil. En outre, la diversité fonctionnelle des *desiderata* exprimés par certains candidats, qui auraient pu attirer l'attention du Conseil, a pu conduire celui-ci à renoncer à formuler une recommandation trop générale, qui aurait pu favoriser une nomination à telle fonction de responsabilité qui ne paraissait pas adaptée au profil du magistrat concerné.

Si le taux de suivi des signalements par la DSJ reste satisfaisant, pour les magistrats du parquet (trois sur cinq, soit 60 %), il n'en n'est pas de même pour les recommandations puisque aucune des trois situations retenues à ce titre en 2017 n'a été prise en compte après la diffusion de la transparence de février 2018. Il convient toutefois de relativiser ce constat, dans la mesure où pour l'un des magistrats recommandés, il s'agit d'un poste double pouvant rendre moins aisée la réalisation des souhaits de deux conjoints, et pour un autre, la recommandation – pour un poste à profil de surcroît – n'a été émise qu'en fin d'année 2017. La formation du Conseil compétente pour les magistrats du parquet restera cependant extrêmement vigilante lors des prochains mouvements pour s'assurer que les magistrats concernés obtiendront bien la réalisation de l'un de leurs *desiderata*.

Un certain nombre de règles ou pratiques appliquées par le Conseil doivent ici être rappelées, toutes formations confondues.

Les observations ne peuvent être examinées que si le magistrat observant est candidat sur le « poste cible ».

Les recommandations et signalements ne s'accompagnent pas nécessairement d'un avis non conforme (formation du siège) ou défavorable (formation du parquet) sur la proposition faite par le ministère. Le plus fréquemment, au contraire, la proposition n'est pas remise en cause, car les qualités du magistrat proposé ne sont pas contestables.

Les recommandations ou signalements sont formulés concomitamment à l'avis conforme ou favorable du Conseil, pour attirer l'attention soit sur les mérites professionnels particuliers d'un magistrat (recommandation), soit sur une situation personnelle difficile (signalement).

La pratique des avis non conformes ou défavorables est limitée par le fait que l'examen de la transparence permet fréquemment au Conseil de solliciter du ministère des explications complémentaires sur des propositions qui font débat. C'est seulement si ces explications ne sont pas jugées suffisantes que le Conseil formule alors son opposition au projet.

Les avis non conformes ou défavorables sont motivés.

Une motivation fondée sur le fait que le dossier d'un observant paraît meilleur que celui du candidat proposé n'entraîne pas automatiquement nomination de l'observant sur le « poste cible » : le Conseil n'ayant aucun pouvoir de substitution, le ministère reprend la

main et peut parfaitement proposer un tiers sur ce poste à la transparence suivante.

La pratique est la même si le magistrat observant fait l'objet d'une recommandation ou d'un signalement : la situation de ce magistrat n'est pas nécessairement prise immédiatement en considération par le ministère.

Il convient enfin d'ajouter que l'articulation des calendriers de nominations est une autre source de complexité du système.

Le Conseil a parfaitement conscience du fait que, lorsqu'il exerce son pouvoir de proposition, il provoque des vacances de poste qui perturbent le fonctionnement des juridictions.

Nommer par exemple comme conseiller à la Cour de cassation un président de chambre de cour d'appel est de nature à désorganiser le service assuré en cour d'appel par le magistrat proposé.

Pour y remédier, le Conseil s'efforce d'anticiper sur les mouvements de magistrats préparés par le ministère de la justice, afin que le départ du magistrat proposé puisse être immédiatement pris en compte dans l'élaboration d'une nouvelle transparence.

Cela ne s'avère pas malheureusement toujours possible mais il semble au Conseil, dès lors que l'idée – un temps annoncée – d'une transparence annuelle unique n'est pas suivie en pratique, que rien n'empêche l'élaboration d'un projet de nomination particulier afin de tenir compte des propositions faites par la formation compétente.

Les saisines spécifiques

Les auditeurs de justice

Il convient ici de rappeler que pour les premières nominations d'auditeurs de justice – mais également de magistrats issus de l'intégration (articles 22 et 23 du statut) et des lauréats des concours complémentaires, bien qu'ils ne soient pas comptabilisés sous cette rubrique – le contrôle du Conseil ne s'exerce que sur l'affectation dans une fonction et une juridiction données, et non sur l'aptitude du candidat, celle-ci étant appréciée soit par le jury, soit par la commission d'avancement.

Le contrôle du Conseil s'opère donc :

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

Les détachements, placements en position de disponibilité et démissions

Les détachements

Le Conseil a rendu 67 avis en 2017 sur des propositions de détachement (30 concernant des magistrats du siège et 37 des magistrats du parquet).

Ce chiffre est en baisse par rapport aux années précédentes (94 saisines en 2016, 82 en 2015).

Le contrôle opéré par le Conseil sur les départs en détachement est, en l'état des textes, purement formel. Il consiste à vérifier que le candidat remplit 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.

Le Conseil continue de solliciter qu'une réflexion s'engage sur l'étendue du contrôle opéré sur les détachements, ainsi que sur un pouvoir de proposition du Conseil pour certains postes tels que celui de directeur de l'ENM.

Pour éviter que les arrêtés de nomination à certaines fonctions soient publiés au *Journal officiel* alors que le CSM n'a pas encore rendu son avis sur le détachement (*cf.* rapport d'activité 2016), le Conseil s'était engagé auprès de la DSJ à une grande réactivité lorsqu'une urgence était signalée afin de limiter cette pratique. Force est de constater que dans 23 cas (34%), le Conseil a été en mesure de statuer dans les sept jours de sa saisine, malgré ses contraintes d'agenda (puisque chacune des formations siège respectivement un et deux jours par semaine).

Les placements en position de disponibilité

Le nombre de demandes de disponibilité a très légèrement augmenté : 40 en 2017 (31 au siège, 9 au parquet), contre 31 en 2016, 22 en 2015 et 37 en 2014.

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

Les démissions

Le Conseil a examiné cette année quatre demandes de démission (trois relevant du siège, et une du parquet), ce chiffre restant stable (huit en 2014, cinq en 2015, sept en 2014).

Les juges de proximité et les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)

L'année 2017 a été marquée par l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 et de son décret d'application n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 supprimant les fonctions de juge de proximité et modifiant le statut des magistrats à titre temporaire.

L'article 50-II de la loi organique prévoyait en effet des dispositions transitoires permettant aux juges de proximité de bénéficier d'une « passerelle » pour être nommés magistrats à titre temporaire en étant dispensés notamment de formation probatoire, sous réserve de l'avis du Conseil.

Eu égard à l'extension des contentieux pouvant être soumis aux magistrats à titre temporaire et du nombre de vacations annuelles des MTT – passant de 120 à 300 –, le Conseil

a dû anticiper les effets de cette réforme afin, tout à la fois :

- de faire face à l'afflux de près de 600 saisines annoncées par la Direction des services judiciaires, nécessitant de réfléchir à des méthodes de travail permettant d'examiner ces dossiers dans un délai raisonnable ;
- de respecter l'esprit du texte instaurant cette « passerelle » tant dans l'intérêt des juges de proximité que dans celui des juridictions, où leur présence vient, bon an mal an, limiter les conséquences des vacances de poste ;
- d'opérer un nécessaire contrôle des compétences des candidats pour assurer la sécurité juridique dans l'intérêt des justiciables.

Un groupe de travail interne au Conseil a donc été constitué en fin d'année 2016 au sein de la formation compétente pour les magistrats du siège, chargé d'analyser les textes, d'identifier les difficultés juridiques et pratiques que pouvaient poser ces saisines, de formuler des préconisations et de proposer des outils permettant, à délai bref, le traitement efficient et cohérent de ces saisines massives.

Ce groupe de travail a procédé à diverses consultations et auditions (Association nationale des juges d'instance, Association des juges de proximité, Syndicat des juges de proximité, directrice des services judiciaires, directeur de l'ENM...). Il a sollicité de la DSJ que, à la date de la saisine du Conseil, celui-ci soit destinataire de l'entier dossier administratif des juges de proximité candidats aux fonctions de MTT, comportant une évaluation professionnelle à jour, des éléments actualisés sur la situation professionnelle de l'intéressé et

de son conjoint, ainsi que sur leurs éventuels mandats électifs.

Des préconisations et propositions de méthodologie ont été soumises à la formation compétente pour les magistrats du siège, différenciant la situation :

- des juges de proximité demandant à bénéficier des dispositions transitoires ;
- des magistrats à titre temporaire sollicitant le renouvellement de leur mandat sous le nouveau statut ;
- des candidats aux fonctions de juge de proximité ayant effectué leur stage probatoire et dont la candidature avait été gelée par la DSJ du fait de la réforme ;
- des candidatures nouvelles aux fonctions de MTT.

Saisie le 27 janvier 2017 d'un total de 563 demandes de juges de proximité sollicitant le bénéfice des dispositions transitoires, la formation compétente pour les magistrats du siège a ainsi pu rendre, suite à ses séances des 23 mars et 20 avril, une première série de 529 avis conformes, dans tous les dossiers des juges de proximité en exercice, dont le dossier comportait une évaluation récente et ne faisait apparaître aucune réserve.

Les autres avis étaient différés pour permettre soit l'obtention des éléments complémentaires sollicités auprès de la DSJ (évaluation, éléments permettant d'écarter une question d'incompatibilité sur un ressort...), soit un examen groupé de dossiers relevant de situations similaires, notamment pour les juges de proximité se trouvant en position de disponibilité depuis de nombreuses années.

Au total, 26 avis non conformes ont été rendus :

- trois concernant d'anciens juges de proximité n'ayant jamais exercé les fonctions, ayant été immédiatement placés en disponibilité, ce qui ne permettait pas au Conseil de s'assurer de l'aptitude du candidat aux fonctions de magistrat à titre temporaire ;
- huit en raison des réserves émises dans les évaluations professionnelles ;
- douze pour des juges de proximité n'ayant exercé que sur de courtes périodes, plusieurs années en amont, ce qui ne permettait pas au Conseil d'apprécier leur aptitude aux fonctions de MTT ;
- un à raison d'une incompatibilité liée à la qualité de salarié d'un cabinet d'avocat du ressort sur lequel le candidat était proposé (incompatibilité statutaire) alors qu'au surplus, en qualité de juge de proximité, l'intéressé avait été placé en position de disponibilité dès sa nomination ;
- un à raison du caractère discontinu de l'exercice professionnel et de l'absence de toute évaluation versée au dossier ;
- un en lien avec une récente sanction disciplinaire de l'intéressé à raison d'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions de juge de proximité sur le ressort où il était proposé aux fonctions de MTT.

Ces avis non conformes n'empêchent toutefois pas les candidats de présenter une nouvelle candidature aux fonctions de MTT ; ils seront alors soumis à un stage probatoire.

La plupart des juges de proximité avaient eu un exercice continu depuis leur première nomination, leur éventuel placement en position de disponibilité n'étant intervenu qu'à l'approche de leurs sept années d'exercice, dans l'attente de

la réforme qui leur avait été annoncée depuis plusieurs années. Ainsi, la plupart des MTT nouvellement nommés ont repris leur activité en juridiction, offrant à ces dernières une bouffée d'oxygène bienvenue.

Le Conseil a depuis été saisi, pour l'année 2017, de 22 demandes de disponibilité, ce qui reste très résiduel et démontre une réelle motivation des candidats à l'exercice de ces fonctions, d'autant qu'elles sont pour l'essentiel fondées sur des motifs médicaux ou encore l'admission au stage probatoire dans le cadre d'une demande d'intégration sur titres.

Dans le même esprit que celui qui a conduit le Conseil à ne pas rendre d'avis conforme à la nomination en qualité de MTT de juges de proximité à l'exercice très résiduel, voire inexistant, ancien, et en position de disponibilité depuis plusieurs années pour exercer une activité professionnelle, deux avis non conformes ont été rendus sur des demandes de disponibilité sous le nouveau statut, « considérant qu'il résulte des avis formulés par les chefs de cour et de juridiction que cette demande ne répond pas à l'intérêt du service au sens de l'article 44 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 ».

Dans le cadre des dispositions transitoires, la soumission à un stage probatoire n'était pas prévue par les textes. Dans 25 cas, le Conseil a néanmoins préconisé une formation préalable, principalement pour des juges de proximité qui, ayant presque atteint la durée maximale de mandat de sept ans, étaient en position de disponibilité depuis plusieurs années dans l'attente de la réforme, dans le but de leur permettre d'actualiser leurs connaissances et de

bénéficier d'une formation sur les nouveaux contentieux pouvant être désormais confiés aux MTT.

Au second semestre, la formation compétente pour les magistrats du siège a en outre été saisie de la situation des candidats aux fonctions de juge de proximité dont la candidature avait été gelée au printemps 2016 à l'annonce de la réforme statutaire. Nombre d'entre eux avaient effectué l'intégralité de la formation probatoire, certains ayant même bénéficié d'une formation spécifique par l'ENM aux contentieux civils relevant de la compétence du TGI. Des avis conformes ont systématiquement été rendus pour les candidats dont le bilan de stage probatoire était bon, la formation préalable de 40 jours prévue par les textes apparaissant dès lors suffisante pour compléter leur formation. Deux ont vu l'obligation de formation préalable réduite à 20 jours, trois, réduite à zéro jour. 13 candidats ont été soumis à un stage probatoire de magistrat à titre temporaire, soit parce qu'ils n'avaient pas effectué le stage probatoire, soit lorsque celui-ci laissait craindre une aisance insuffisante pour faire face à l'ensemble des contentieux.

Désormais le CSM n'a vocation à être saisi que de candidatures nouvelles. Le principe étant alors celui de la soumission du candidat à un stage probatoire de 80 jours, dont la durée peut être réduite sur avis du Conseil, ou, en cas de dispense de stage probatoire, à un stage préalable de 40 jours.

Enfin, il convient de préciser que les recrutements de MTT continueront de se faire à raison de deux promotions par an, comme

c'était le cas pour les juges de proximité. À la demande de l'ENM, le CSM intervient désormais dans le cadre de leur formation initiale, afin de leur présenter ses missions et d'évoquer avec eux les règles d'incompatibilité, la déontologie...

Au total, en 2017, le Conseil a donc été saisi de 731 propositions de nominations aux fonctions de MTT, ce qui a fortement retenti sur son activité. Outre les retraits de l'ordre du jour, désistement et sursis à statuer, il a rendu :

- 590 avis conformes ;
- 47 avis non conformes ;
- pour les nouvelles candidatures : 12 avis conformes avec stage probatoire de 80 jours, un avec un stage probatoire réduit à 40 jours, deux dispenses de stage probatoire avec obligation de suivre une formation préalable de 20 jours, trois avec un stage préalable réduit à néant ;
- 30 avis conformes pour des mises en disponibilité : 10 portant sur des mises en disponibilité de juges de proximité dans l'attente de l'examen de leur candidature aux fonctions de MTT ; 20 pour des mises en disponibilité de MTT nouvellement nommés à ces fonctions ;
- deux avis non conformes à des demandes de disponibilité, motivés par l'intérêt du service ;
- trois avis conformes à des démissions.

Les maintiens en activité de service

20 demandes de maintien en activité de service ont été examinées en 2017, contre 23 en 2016 et 21 les deux années précédentes. Le niveau de ces demandes reste donc globalement stable sur la durée.

11 demandes émanaient de magistrats du siège et 9 de magistrats du parquet.

Toutes ont fait l'objet d'avis conformes ou favorables à l'issue d'un examen prenant en considération l'aptitude des magistrats concernés à poursuivre leur activité professionnelle au-delà de l'âge de la retraite ainsi que l'intérêt du service au sein des juridictions d'accueil.





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 2017 ses missions d'information dans les cours d'appel.

Neuf cours d'appel et 35 tribunaux de grande instance ont été visités. Au cours de ces déplacements, 168 entretiens individuels ont été réalisés avec des magistrats.

Ces rencontres avec les magistrats et fonctionnaires, les chefs de cour et de juridiction, les bâtonniers des ordres d'avocats et les représentants des organisations professionnelles, dans leur lieu d'exercice quotidien, constituent un moment privilégié pour les membres du Conseil.

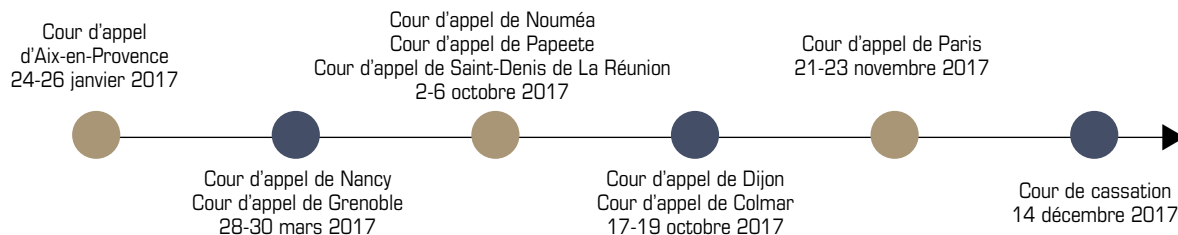
L'année 2017 fut l'occasion de déplacements dans des ressorts ultramarins présentant de

fortes disparités économiques dont les conséquences sur les conditions de travail sont nettement perceptibles.

Conscients des difficultés propres à certains ressorts, les membres du Conseil ont porté une attention accrue aux nominations des magistrats chargés de mission d'encadrement. Les profils des chefs de juridiction et leurs capacités d'adaptation ont justifié de nombreuses questions lors des auditions menées par les deux formations du Conseil.

Au-delà de ces caractéristiques, il ressort de ces missions des informations très diverses.

Ces rencontres permettent aux juridictions de mettre en valeur les initiatives développées



(Ci-contre)
Mission à la cour d'appel
d'Aix-en-Provence.

localement en réponse à un contentieux spécifique en raison de sa technicité ou de son volume. Par exemple, la présentation de dossiers pilotes destinés à connaître la position de la Cour de cassation dans des dossiers sériels comprenant plusieurs centaines de victimes fut l'occasion de présenter aux membres du Conseil les enjeux très concrets auxquels certaines juridictions sont confrontées.

Cette question des dossiers sériels revêt une importance particulière et suscite de nombreuses interrogations :

- les juridictions, civiles ou pénales, disposent-elles des moyens nécessaires pour traiter ce type de dossiers ?
- ne faudrait-il pas organiser un système de compétences permettant d'éviter la dispersion dans différentes juridictions d'instances posant les mêmes problématiques de fait et de droit ?

L'infrastructure des palais de justice n'est pas non plus négligée lors de ces déplacements. Leur conception parfois inadaptée nécessite souvent une grande capacité d'adaptation de l'ensemble de ses utilisateurs. Les remarques formulées par les professionnels de justice lors de la visite de récents palais de justice illustrent l'impact immédiat sur la qualité de la justice.

Parallèlement, ces rencontres sont une occasion pour les professionnels de faire part de leurs inquiétudes.

La faible attractivité de certaines juridictions et les conséquences liées à la fréquence des mouvements de magistrats quant à la durée des instances ou la pérennité des projets de

partenariat constituent des sujets de préoccupation grandissante.

La crédibilité et l'efficacité de l'institution judiciaire sont affectées lorsque ses partenaires sont confrontés à des changements de magistrats si fréquents qu'ils sont susceptibles d'empêcher l'engagement ou le suivi d'actions à long terme.

Les relations entre les magistrats et les auxiliaires de justice

Ces sujets sont partagés par les magistrats et fonctionnaires et les barreaux qui entretiennent, dans l'ensemble, des relations de confiance et de respect réciproques.

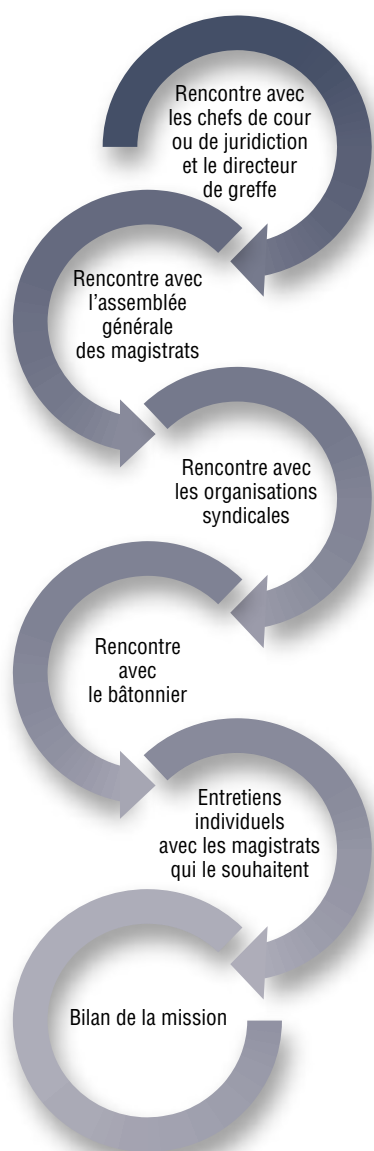
De la qualité de cette relation dépendent le bon fonctionnement de la juridiction et la circulation de l'information auprès de tous les acteurs concernés. À cet égard, les membres du Conseil ont apprécié les initiatives destinées à améliorer cette cohésion par des rencontres institutionnalisées et régulières. Ces démarches permettent des réductions notables des délais de convocation et des délibérés ainsi que le règlement des difficultés d'organisation ou de relations qui peuvent surgir périodiquement.

Les entretiens individuels

Au cours de ces déplacements, 168 entretiens individuels ont été organisés avec les magistrats qui en ont formulé la demande.

Le format demeure inchangé, deux membres du Conseil *a minima* dialoguent durant une vingtaine de minutes avec chaque magistrat. Cet entretien, qui ne peut porter que sur la

Déroulé type d'une mission



situation personnelle et non sur des sujets liés à l'exercice d'un mandat syndical, est l'occasion d'évoquer des interrogations relatives à la déontologie et aux perspectives d'évolution de carrière dans des contextes familiaux ou personnels marqués par des incompatibilités. Les membres du Conseil ont également pu être interrogés sur les changements de fonction entre le siège et le parquet après de nombreuses années d'exercice quasi exclusif de l'une ou de l'autre.

Lors de ces visites, les membres s'attachent à répondre en tenant compte de la situation personnelle du magistrat.

Cette année encore, les membres du Conseil ont rappelé aux magistrats concernés l'importance attachée au suivi de leur dossier administratif. Outre l'existence d'une évaluation régulière, les magistrats doivent veiller au contenu de celle-ci. Ainsi, il est désormais quasi systématiquement rappelé la nécessité de voir retranscrits leurs éventuels souhaits de rejoindre une filière professionnelle spécifique, telle que la Cour de cassation ou des fonctions de chef de juridiction.



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 que, 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

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

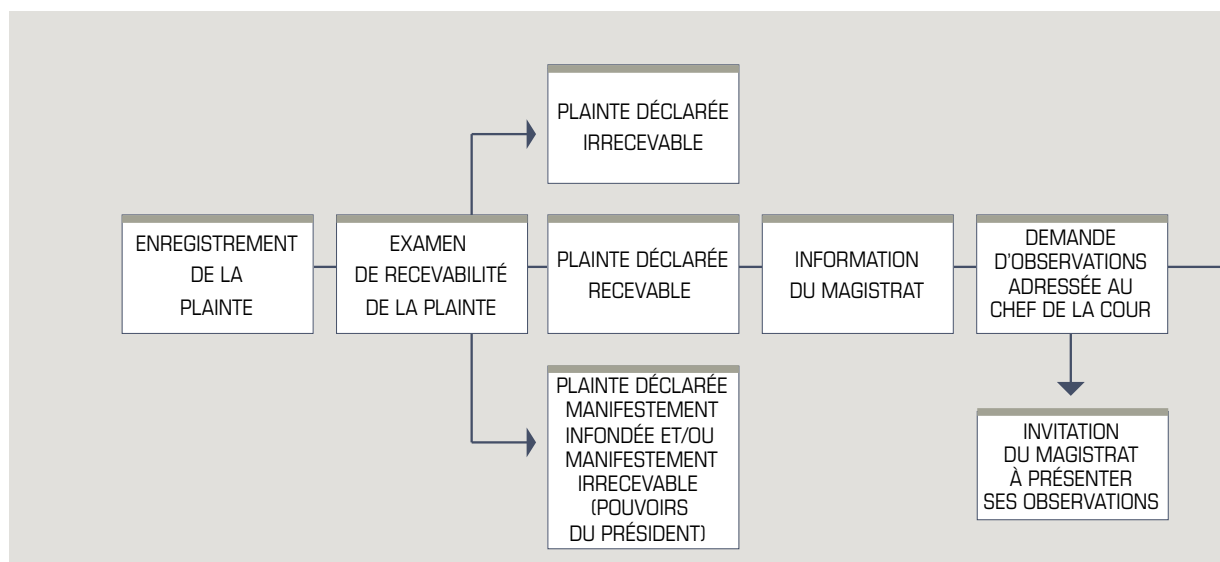
La commission d'admission des requêtes sollicite du premier président de la cour d'appel ou du procureur général près la cour dont dépend le magistrat mis en cause ses observations et tous éléments d'information utiles. Le chef de cour concerné invite le magistrat à lui adresser ses observations. Dans le délai de deux mois de la demande, 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.

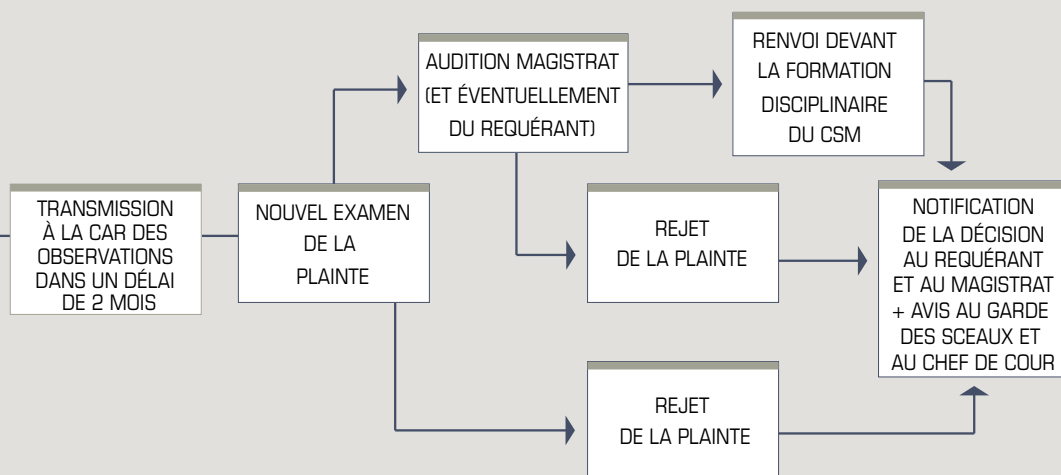
Lorsqu'elle estime que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, la commission d'admission des requêtes renvoie l'examen de la plainte au conseil de discipline des magistrats du siège ou à la formation du Conseil supérieur compétente pour la discipline des magistrats du 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
PRÉSIDENT :	PRÉSIDENT :	PRÉSIDENT :
Paule Aboudaram, avocate au barreau d'Aix-en-Provence, ancien bâtonnier	Virginie Valton, substitut du procureur général près la cour d'appel de Douai	Jean-Marie Huet, procureur général honoraire près la cour d'appel d'Aix-en-Provence
MEMBRES :	MEMBRES :	MEMBRES :
<ul style="list-style-type: none"> – Jean Danet, avocat honoraire, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes – Christophe Régnard, conseiller à la cour d'appel de Paris – Alain Vogelweith, premier vice-président au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence 	<ul style="list-style-type: none"> – Soraya Amrani-Mekki, professeure agrégée des facultés de droit à l'université de Paris-Ouest - Nanterre - La Défense – Guillaume Tusseau, professeur agrégé de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris – Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance de Montpellier 	<ul style="list-style-type: none"> – Évelyne Serverin, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique – Yves Robineau, président de section honoraire au Conseil d'État – Richard Samas-Santafé, vice-président au tribunal de grande instance de Paris



LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES

Depuis 2011, trois commissions d'admission des requêtes (CAR), deux pour le siège et une pour le parquet, ont été constituées.

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

- 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 de réunir au sein d'une même commission les membres de l'actuel collège issus de la cour d'appel d'Aix-en-Provence afin de permettre à l'autre d'examiner les dossiers intéressant ce ressort en pleine collégialité.

Les 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 trois sur quatre.

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

Leur composition a été renouvelée en février 2017, dans la configuration figurant ci-après, afin d'assurer un roulement.

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 2017

Stabilité de l'activité et permanence des constats

Avec 245 saisines (168 pour le siège, 37 pour le parquet et 40 dites mixtes, pour intéresser à la fois un magistrat du siège et un magistrat du parquet) et 230 décisions rendues (154 pour le siège, 37 pour le parquet et 39 mixtes), l'activité des trois commissions d'admission des requêtes aura connu en 2017 une certaine stabilité. La moyenne sur les trois dernières années s'établit en effet à 237 plaintes enregistrées et 241 décisions.

Comme les années précédentes, un nombre extrêmement réduit de plaintes ont été déclarées

recevables (une pour le siège, une pour le parquet et aucune mixte). Sur les 230 décisions rendues par les commissions, 163 plaintes ont été considérées comme manifestement irrecevables (magistrat mis en cause toujours saisi, dépassement du délai d'un an au terme de la procédure, absence d'élément permettant l'identification de la procédure, contestation de la décision sans remettre en cause le comportement du magistrat...) et 65 manifestement infondées.

Le constat peut être fait une nouvelle fois que, en dépit des informations exhaustives figurant sur le site internet du Conseil, des précisions apportées dans les échanges de courriers, de courriels ou téléphoniques, les justiciables



saisissant les commissions persistent à inscrire leur démarche dans une contestation des décisions rendues. Ils utilisent celle-ci comme une nouvelle voie de recours, plutôt que de mettre en évidence un comportement susceptible de constituer une faute disciplinaire.

Pourtant, en vertu de la jurisprudence des CAR adoptée en 2016, les présidents des commissions n'ont pas hésité à solliciter des plaignants des explications ou des pièces complémentaires, pour s'assurer que l'imprécision des termes de la saisine ne dissimulait pas la réalité d'une mise en cause du comportement d'un magistrat.

Des explications ont été sollicitées d'un magistrat du parquet sur l'impartialité avec laquelle il avait traité une procédure dans laquelle l'une de ses collègues était plaignante.

La plainte ayant été déclarée recevable par l'une des commissions d'admission des requêtes compétente pour les magistrats du siège faisait grief à un magistrat instructeur, ancien avocat, d'avoir manqué à son devoir d'impartialité à raison de ses liens professionnels avec le conseil d'un des mis en examen.

Aucune plainte n'a donné lieu, en 2017, à renvoi devant l'une des formations disciplinaires du Conseil.

Autres activités des commissions

Le faible nombre de plaintes déclarées recevables ne doit pas occulter le travail approfondi des commissions, qui analysent l'intégralité des pièces (souvent volumineuses) annexées à la requête du justiciable, pour tenter d'y découvrir, dans le comportement du ou des magistrats visés, les éléments constitutifs d'une éventuelle faute disciplinaire. Il faut rappeler ici que les rédacteurs de ces plaintes sont très rarement assistés d'un avocat.

Les CAR se sont réunies 30 fois en 2017 (11 réunions pour le parquet et 19 pour le siège).

Au sein du Conseil, le département « plainte des justiciables » a reçu 1 148 courriers pour 245 plaintes enregistrées, outre les nombreux appels téléphoniques et autres courriels.

LES PLAINTES DÉPOSÉES EN 2017

Les délais de traitement

L'année 2017 aura vu se réduire encore le délai de traitement des plaintes, puisqu'il est passé en dessous de la barre des 60 jours (58,67 jours en moyenne, 69 jours pour le siège, 55 jours pour le parquet et 52 jours pour les plaintes mixtes).

Contenu des plaintes

Il n'est pas rare désormais que les justiciables exploitant les moteurs de recherche informatiques sur internet tentent des rapprochements, le plus souvent fantaisistes, entre la participation d'un magistrat à tel événement passé (parfois fort ancien) et la nature ou le sens de la décision rendue par celui-ci. Pour excessive et critiquable que soit cette démarche, elle renvoie à la prudence que les magistrats doivent avoir dans l'utilisation des réseaux sociaux, comme de leur image, ainsi que le Conseil le rappellera à l'occasion de l'actualisation prochaine du *Recueil des obligations déontologiques*.

Certains plaignants n'hésitent pas à produire des enregistrements d'audience de cabinet ou publique, voire l'enregistrement de communications téléphoniques, pour stigmatiser de prétendus comportements fautifs des magistrats. Nonobstant le caractère illégal de ce type de procédé, cette pratique ne peut qu'inciter les magistrats à adopter, en toutes circonstances, un comportement irréprochable aussi bien dans leur cabinet qu'en audience publique.

Une CAR a admis la recevabilité d'un tel enregistrement. Elle a considéré que si la captation sonore était illégale, l'élément de preuve pouvait néanmoins être recevable. Pour en décider, la CAR exerce un contrôle de proportionnalité, reprenant ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation en matière pénale¹ mais désormais, également, en matière civile². Cette orientation ne remet toutefois pas en cause la pratique consistant à transmettre ces enregistrements illicites au procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

S'agissant des plaintes visant les magistrats du siège, les comportements critiqués concernent à parts égales (22 % chacun) l'activité civile générale, les affaires familiales et les juges d'instruction.

Viennent ensuite l'activité des juges des enfants (12 %), des magistrats siégeant en correctionnelle (10 %), des juges de l'exécution (4 %), des magistrats siégeant dans les contentieux sociaux (4 %) et des juges de l'application des peines (3 %). Pour les magistrats des tribunaux d'instance, c'est principalement le contentieux général qui a fourni matière à plainte (46 %), devant les tutelles (30 %, en baisse par rapport à 2016, 39 %), puis les juges de proximité siégeant au civil (14 %), au pénal (5 %) et les juges du tribunal de police (5 %).

S'agissant des plaintes visant des magistrats du parquet, ce sont classiquement les décisions de classement sans suite qui font l'objet de près

1. Voir par exemple Crim., 27 janvier 2010, pourvoi n° 09-83.395, *Bull. crim.* 2010, n° 16.
2. 1^{re} Civ., 25 février 2016, pourvoi n° 15-12.403, *Bull.* 2016, I, n° 48.

de la moitié des plaintes (49 %, en forte hausse par rapport à 2016 où un taux de 34 % était relevé), devant la contestation d'engagement de poursuites (18 %). Les réquisitions de non-lieu (4 %) sont également critiquées, devant les réquisitions à l'audience (3 %). Relativement aux décisions de classements sans suite, s'il

n'a pas été donné suite aux plaintes des justiciables qui entendaient en réalité contester ainsi une décision de justice, la forme avec laquelle ce classement a pu être signifié, dans des dossiers parfois très complexes ou humainement sensibles, aurait pu justifier de plus amples explications.





LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS

L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL

En 2017, le Conseil supérieur de la magistrature a été saisi par le garde des Sceaux de trois procédures disciplinaires mettant en cause des magistrats du siège. Une concernait un vice-président, l'autre un juge, la dernière un vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction pour des faits remontant à la période où il était substitut. Aucune saisine pour motif disciplinaire n'est intervenue concernant des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a néanmoins été saisie, pour la première fois, d'une demande de suspension d'un magistrat, pour motif médical, au titre des dispositions de l'article 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée. Ce texte, issu de la loi organique n° 2012-202 du 13 février 2012, dont le décret d'application n'a été publié au *Journal officiel* qu'en février 2016¹, permet de suspendre un magistrat lorsque son état de santé paraît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, dans l'attente de l'avis du Comité médical national sur l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Au cas d'espèce, la procédure n'a toutefois pas été conduite jusqu'à son terme, la demande du garde des Sceaux ayant, en définitive, été retirée.

Cinq décisions au fond ont été rendues par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, qui a en outre prorogé le délai prévu à l'article 50-5 de l'ordonnance statutaire avant de statuer au fond dans une affaire. La

formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a, de son côté, émis deux avis. Ces décisions et avis, mis en ligne sur le site internet du Conseil dès l'expiration des délais de recours, figurent en annexe au présent rapport. Il est à noter que, pour la première fois depuis le début de la présente mandature, les formations du Conseil ont deux procédures distinctes se rapportant à des faits connexes mettant en cause, l'une, un vice-président, l'autre, un substitut, ayant siégé à l'occasion d'une même audience. Pareille situation n'est pas sans poser des questions d'articulation dans le traitement des procédures.



1. Décret n° 2016-213 du 26 février 2016 portant application de l'article 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Tableau retraçant 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
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	3	2	2	1
2017	0	0	1***	0	3	5	0	2
TOTAL	23	22	8	6	59	60	24	25

* dont un refus et un retrait.

** dont un désistement.

*** saisine au titre de l'article 69 de l'ordonnance statutaire.

LES MANQUEMENTS SANCTIONNÉS EN 2017

Manquements sanctionnés par la formation compétente pour les magistrats du siège

Atteinte à l'image d'impartialité de la justice et à la crédibilité de l'institution judiciaire, manquement au devoir de loyauté

Le Conseil de discipline des magistrats du siège a été saisi par le garde des Sceaux du cas d'un juge de proximité qui, lors de conversations téléphoniques faisant l'objet d'une interception, a évoqué à plusieurs reprises une procédure pénale avec un tiers qu'il avait assisté en sa qualité d'avocat. Ce juge a accepté de discuter de la peine à prononcer, que son interlocuteur souhaitait sévère. Il a ensuite siégé dans la formation ayant à connaître de l'affaire, sans rien dire de ses échanges aux autres membres du tribunal.

Le Conseil a jugé que les propos ainsi tenus caractérisaient, de la part du magistrat, une atteinte à l'impartialité et à la crédibilité de l'institution judiciaire. Il a qualifié de manquement au devoir de loyauté le silence du juge à l'égard de ses collègues.

La sanction de blâme avec inscription au dossier a été prononcée.

Dépendance à l'alcool

Sur saisine du garde des Sceaux, le Conseil s'est prononcé sur le cas d'un magistrat dont

l'addiction à l'alcool a entraîné de multiples incidents, que ce soit dans sa vie privée (outrages et violences contre diverses personnes en se prévalant de sa qualité de magistrat) ou dans sa vie professionnelle (présence en état d'ébriété dans les locaux du tribunal, comportement inadapté à l'égard de collègues ou de fonctionnaires).

Ces différents faits ont été qualifiés de manquements aux devoirs de dignité et de délicatesse, d'atteinte à l'image de la justice, d'atteinte à la crédibilité du magistrat auprès de ses collègues et des fonctionnaires de la juridiction.

Considérant que la composante médicale du dossier n'apparaissait pas de nature à atténuer la responsabilité du magistrat dont le comportement était ancien et avait déjà fait l'objet d'un avertissement, le Conseil a prononcé la sanction de révocation.

Non-lieu à sanction

Le Conseil a été saisi de la situation d'un vice-président chargé de l'application des peines à qui il était reproché, alors qu'il était vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction, de n'avoir pas sollicité son dessaisissement dans une procédure d'information judiciaire ouverte contre personne non dénommée du chef de violation du secret de l'instruction et recel, alors que cette procédure était susceptible d'entraîner la mise en cause de ses collègues magistrats et greffiers.

Il a jugé n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire, dès lors qu'il n'était pas démontré que ce magistrat ait été animé d'une quelconque intention de nuire dans la conduite des actes d'instruction réalisés à la suite de sa saisine et qu'aucun manquement ne pouvait être reproché à ce magistrat qui, ayant été régulièrement saisi d'une procédure, avait l'obligation de l'instruire.

**Manquements
ayant donné lieu à un avis
de la formation compétente
pour les magistrats
du parquet**

Le Conseil a été saisi par le garde des Sceaux du cas d'un substitut qui :

- d'une part, dans des écrits destinés à divers interlocuteurs de son propre parquet ainsi qu'au ministère de la justice, avait dénigré le chef dudit parquet, insinuant que la conduite par celui-ci de procédures pénales était dictée par des motivations personnelles incompatibles avec l'exercice de ses fonctions ;
- d'autre part, avait pris contact avec un service d'enquête pour obtenir des informations sur le déroulement d'une procédure l'intéressant personnellement, avec cette précision qu'un gendarme ayant reçu l'appel téléphonique avait indiqué par procès-verbal que la teneur de la conversation pouvait s'apparenter à une forme de pression.

Le Conseil a qualifié le premier grief de manquement au devoir de délicatesse à l'égard du procureur, et le second de manquement aux devoirs de l'état de magistrat et de délicatesse à l'égard des enquêteurs.

Il a émis un avis tendant au prononcé d'un blâme avec inscription au dossier. Comme pour tous les avis émis depuis 2011 en matière disciplinaire, cet avis a été suivi par le garde des Sceaux.

**Saisine concomitante
des formations du siège
et du parquet à raison de faits
impliquant un juge et un substitut**

Le garde des Sceaux a saisi la formation du parquet du cas d'un substitut qui, après l'audience, a porté sur le feuilleton la mention d'un maintien en détention qui, contrairement à ce qu'il avait cru, n'avait pas été prononcé. Le détenu, avisé par son avocat de sa remise en liberté, puis par la maison d'arrêt de son maintien en détention, s'est donné la mort.

Le substitut en question ayant pu être induit en erreur par le magistrat du siège présidant la formation correctionnelle, la formation du siège a été saisie du cas de ce vice-président.

Malgré le caractère avéré des faits reprochés et la reconnaissance de leur aspect fautif, aucune des formations n'a estimé devoir prononcer ou proposer une sanction.

Il a en effet été retenu dans l'un et l'autre cas qu'il s'agissait d'un fait isolé reproché à des magistrats ne présentant qu'une faible expérience. L'avis de non-lieu à sanction concernant le substitut a été suivi par le garde des Sceaux.

Ces deux affaires ont révélé une difficulté lorsque se présente l'occurrence, certes rare, de poursuites disciplinaires simultanées contre

un magistrat du siège et un autre du parquet à raison de faits auxquels ils ont l'un et l'autre participé. Dans cette hypothèse, les membres communs participant par définition aux deux formations deviennent dans chacune d'elles dépositaires du secret du délibéré, qu'ils ne peuvent partager avec les magistrats de l'autre formation. Il s'ensuit un risque d'incohérence entre les décisions prononcées.

C'est un effet négatif de la constitution du Conseil supérieur de la magistrature en deux formations distinctes. Le seul remède envisageable paraît résider, pour ce cas particulier, dans la constitution d'une formation *ad hoc* réunissant des membres des deux formations, qui seraient habilités à statuer en une procédure disciplinaire unique à l'égard des magistrats du siège et du parquet.

Décision non définitive, frappée d'un pourvoi en cassation

Sur renvoi de la commission d'admission des requêtes, à laquelle s'est ajoutée une saisine du garde des Sceaux, le Conseil a eu à connaître du cas d'un magistrat instructeur dont le comportement fautif a été révélé par des écoutes téléphoniques.

Il s'est avéré que lors d'une conversation téléphonique avec la partie civile constituée dans une procédure d'assassinat dont il était saisi, ce juge dénigrait le parquet, les enquêteurs, des

magistrats de la cour d'appel et un tiers. Il a indiqué à cette partie civile que son fils, convoqué par les services de gendarmerie pour une audition libre, n'était pas tenu de s'y rendre. Il a, au cours de la même discussion téléphonique, évoqué des affaires dont il était saisi mais qui ne concernaient pas son interlocuteur, lui faisant part des suites procédurales qu'il envisageait de donner aux dossiers qu'il citait.

Le Conseil a jugé que les propos tenus sur le parquet, les enquêteurs et les magistrats de la cour d'appel caractérisaient autant de manquements aux devoirs de loyauté et de délicatesse. La communication de renseignements judiciaires à une partie non concernée a été qualifiée de méconnaissance des exigences de confidentialité et de violation du secret professionnel.

Il a également jugé que les propos tenus auprès d'une partie civile, mettant en doute la qualité du traitement de procédures d'instruction par l'institution judiciaire caractérisaient une atteinte à l'image de la justice, propre à en diminuer le crédit.

La sanction de blâme avec inscription au dossier a été prononcée.

Cette décision a fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État, en cours d'examen à la date de publication du présent rapport. Pour cette raison, le Conseil estime devoir ne pas la faire figurer en annexe au présent rapport.

QUESTIONS DE DROITS ET DE PROCÉDURE

La mise en œuvre des dispositions issues de la loi organique n° 2016-1090 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 notamment une prescription de l'action disciplinaire, ainsi que des délais pour statuer sur les procédures engagées devant le Conseil supérieur de la magistrature.

Les grandes lignes de cette réforme ont été exposées dans le précédent rapport d'activité du Conseil, auquel il est renvoyé pour plus de détail.

L'année 2017 a été l'occasion de mettre en application ces nouvelles dispositions en ce qui concerne notamment le respect des délais impartis au Conseil pour statuer.

En pratique, les conséquences de la réforme demeurent limitées dans la mesure où, dès avant son entrée en vigueur, le Conseil avait institué des calendriers de procédure permettant de circonscrire le traitement des affaires dans un temps contraint.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège n'en a pas moins été conduite à mettre en œuvre les dispositions relatives à la prorogation du délai pour statuer, prévue à l'article 50-4 de l'ordonnance statutaire.

Selon cette disposition, le Conseil « se prononce sur la situation du magistrat ayant fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercice [...] dans un délai de huit mois à compter du jour où il a été saisi en application des articles 50-1 à 50-3. Il 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 l'intéressé 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 ».

Le Conseil a précisé les conditions d'application de ce texte dans le temps. En l'espèce, le magistrat poursuivi soutenait que, en l'absence de dispositions transitoires prévues par le législateur organique pour les procédures en cours à la date d'entrée en vigueur de la réforme, les délais institués devaient courir du jour du prononcé de la mesure d'interdiction temporaire d'exercice qui le concernait. Cette argumentation n'a pas convaincu, le Conseil retenant que les délais institués par le législateur organique n'avaient pu commencer à courir avant l'entrée en vigueur de la loi, de sorte qu'il devait être procédé à leur décompte à partir du jour de cette entrée en vigueur, soit le 12 août 2016, le principe d'application immédiate ne pouvant conduire à une application rétroactive.

La loi organique ne précisant pas les formes devant être respectées pour statuer sur les demandes de prorogations ou de maintien d'une

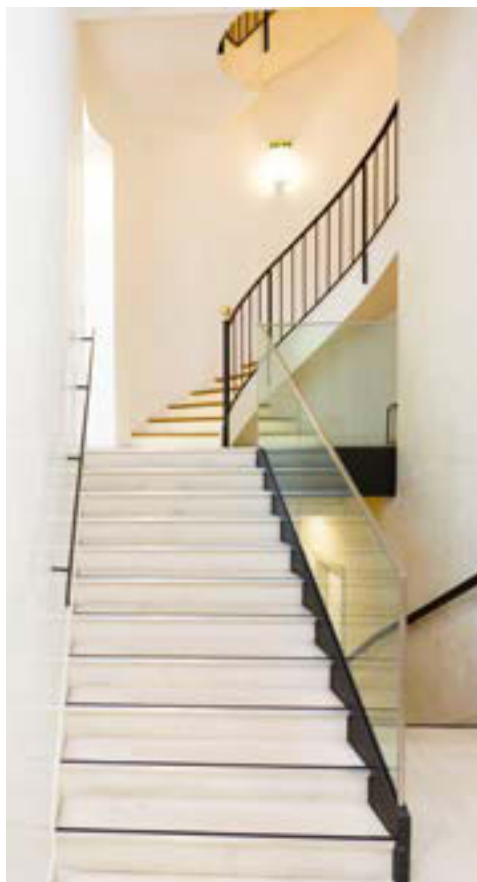
mesure d'interdiction temporaire d'exercice jusqu'à décision définitive sur les poursuites disciplinaires, le Conseil a retenu le principe d'une décision collégiale nécessitant la réunion de la formation compétente siégeant dans sa composition disciplinaire.

Lorsqu'une interdiction temporaire d'exercice a été prononcée, il considère qu'il y a lieu de convoquer le magistrat concerné dans les mêmes formes que celles prescrites pour le prononcé de l'interdiction temporaire d'exercice, afin qu'il compare en audience non publique. En l'absence d'une telle mesure, la convocation portera mention de l'objet, de la date et du lieu de l'audience, avec l'indication que le magistrat poursuivi a la possibilité de comparaître s'il le souhaite.

S'agissant du délai de prescription de l'action disciplinaire de trois ans à compter du jour où l'autorité de poursuite a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits, prévu à l'article 47 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 pris dans sa nouvelle rédaction, le Conseil a eu l'occasion d'indiquer à la Direction des services judiciaires qu'il regarderait comme prescrits les faits portés à la connaissance du garde des Sceaux ou des chefs de cour depuis plus de trois ans. Sauf l'hypothèse d'une action continue ou indivisible, il estime que des faits prescrits à raison de l'écoulement de ce délai ne pourront être joints à une procédure engagée pour d'autres faits non prescrits, le principe de saisine *in personam*, qui caractérise la procédure disciplinaire des magistrats, ne pouvant faire obstacle à la prescription instituée par le législateur organique.

Le respect des droits de la défense et du principe de la contradiction

Saisi d'une demande tendant à voir constater des violations des droits de la défense à l'occasion de la procédure conduite par l'Inspection générale de la justice préalablement à sa saisine, le Conseil a rappelé, dans une affaire mettant en cause un substitut, qu'il procédait





à une appréciation *in concreto* des différents actes effectués au cours de l'enquête administrative. En l'espèce, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a constaté que les conditions de convocation de l'intéressé en vue de son audition par les inspecteurs ne lui avaient pas fait grief. De même, l'absence de délivrance d'une copie de la procédure avant l'audition ne constituait pas une atteinte à ses droits, dès lors que le magistrat avait été convoqué quinze jours avant cette audition et avait pu disposer de la procédure dans les huit jours précédents.

Le refus opposé par l'Inspection générale à la demande d'assistance par un représentant syndical n'a, de même, pas été retenu comme opérant dès lors que le magistrat concerné avait acquiescé à la tenue de son audition sans assistance.

L'absence d'observations dans le délai imparti de huit jours à l'issue de celle-ci et le caractère

pré-disciplinaire de l'enquête administrative ne permettaient pas de constater une atteinte non réparable aux droits de la défense.

Devant le Conseil, ce même magistrat avait formulé diverses demandes d'audition et de confrontation, adressées tant au rapporteur qu'à la formation disciplinaire elle-même, concernant des personnes déjà entendues au cours de la procédure.

Le Conseil a, sur ce point, rappelé qu'aucun texte particulier ni aucune règle générale n'impose de faire droit à des demandes d'actes ou de motiver un éventuel refus. La non-réalisation de ces auditions, dont la demande n'avait pas été réitérée lors de l'audience disciplinaire, ne pouvait donc constituer une atteinte aux droits de la défense.

Une jurisprudence bien établie se trouve ainsi confirmée.



LA DÉONTOLOGIE

LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL

La déontologie est au cœur des missions du Conseil supérieur de la magistrature 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.

L'année 2017 a vu le service d'aide et de veille déontologique créé en juin 2016 poursuivre et affermir son action. Elle a aussi permis au Conseil de poursuivre les travaux qu'il avait engagés afin d'assurer la mise à jour du *Recueil des obligations déontologiques*.

Entré en fonction le 1^{er} juin 2016, le service d'aide et de veille déontologique du Conseil (SAVD) propose à tous les magistrats une aide concrète, sous la forme d'une permanence leur permettant de bénéficier d'informations rapides et adaptées sur les questions qu'ils se posent en matière déontologique. Il assure concurremment une veille propre à nourrir la réflexion du Conseil dans son travail d'actualisation du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

Réunissant des personnalités choisies à raison de leur expérience dans le domaine de la déontologie des magistrats, le SAVD a vu sa composition évoluer en 2017. Mme Lombard et M. Beaume ont été remplacés, respectivement,

par Mme Chantal Kerbec, administratrice honoraire du Sénat, et M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire, tous deux membres de la mandature 2011-2015.

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.

En 2017, le Conseil a décidé d'élargir la saisine du service aux auditeurs de justice qui, durant leur scolarité à l'École nationale de la magistrature, peuvent désormais s'adresser à lui.

La saisine s'opère sans formalisme. Elle peut se faire par simple appel téléphonique, sur la ligne dédiée mise en place par le Conseil, par courriel ou par courrier postal.

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.

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

Aucun écrit n'est adressé au magistrat. Le SAVD ne délivre pas d'avis formalisé. Sa démarche peut être qualifiée de maïeutique.

Rapports entre le SAVD et le CSM

Le service rend régulièrement compte au Conseil des problématiques traitées, par l'intermédiaire de trois membres référents (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.

L'anonymat des magistrats consultants est ainsi garanti vis-à-vis des membres du Conseil, qui n'ont jamais accès à l'identité des appelants.

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 ressortit à sa compétence. Cette démarche contribuera notamment à la mise à jour du *Recueil des obligations déontologiques*.

En 2017, les membres du SAVD ont en outre rencontré l'ensemble des membres du Conseil en réunion générale pour un bilan de la première année d'activité de ce service. Cette rencontre a été l'occasion d'échanges fructueux sur la déontologie des magistrats et son évolution récente, dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur de nouveaux textes.

L'activité du SAVD en 2017

Durant l'année 2017, le service d'aide et de veille déontologique du Conseil a reçu 36 saisines, via la ligne téléphonique dédiée ou l'adresse de messagerie structurelle. Entre sa date de création – le 1^{er} juin 2016 – et le 31 décembre 2017, le service a donc eu à connaître 68 situations. Après un démarrage d'activité portant parfois à dix le nombre de saisines par mois, le service connaît désormais un rythme de croisière, avec une moyenne de trois interrogations mensuelles.

La répartition des saisines entre le siège et le parquet et par grade s'établit ainsi :

	Parquet	Siège	TOTAL
Magistrats hors hiérarchie	2	7	
Magistrats du 1 ^{er} grade	6	29	
Magistrats du 2 ^e grade	6	15	
Juges de proximité		1	
Auditeurs de justice			2
TOTAL	14	52	68

Parmi ces saisines, on relève sept présidents de juridiction, un procureur de la République, six premiers présidents et un procureur général.

Les questions posées portent notamment sur :

- 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 qui révèle la conscience qu'ont les magistrats de l'impact de leurs actions sur la perception de la justice par la société ;
- les relations avec d'autres professionnels de la justice (avocats, huissiers) pour les besoins d'un litige, par exemple, ou l'acquisition d'un bien.



*Les membres du SAVD,
Jean-Olivier Viout,
Chantal Kerbec et Henry Robert,
entourant les présidents
du Conseil.*

LE COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE INSTITUÉ PAR LA LOI ORGANIQUE DU 8 AOÛT 2016

L'article 28 de la loi organique n° 2016-1990 du 8 août 2016 a créé 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 ;
- d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2 de l'ordonnance.

Selon l'article 10-2 de l'ordonnance statutaire issue de cette réforme, ce collège est composé de cinq membres : trois magistrats, une personnalité extérieure et un universitaire, dont « un magistrat, en fonctions ou honoraire, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, nommé par le Président de la République sur proposition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, se prononçant hors la présence du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite cour ».

Le Conseil a ainsi été appelé, en cours d'année, à désigner celui de ses anciens membres qu'il souhaitait voir siéger au sein de cette instance.

La formation plénière s'est réunie à cette fin le 6 juin 2017. Cette réunion a mis en évidence les difficultés pratiques posées par les dispositions de la loi organique, qui modifient la

composition de la formation plénière, privant celle-ci de son président.

Pour pallier cette difficulté, la formation a désigné en son sein un président de séance.

Elle a ensuite choisi M. Loïc Chauty, membre de la mandature 2011-2015, alors premier président de la cour d'appel de Basse-Terre, afin de siéger au sein du collège de déontologie.

Comme il a été indiqué dans le précédent rapport d'activité, le Conseil a considéré que l'entrée en fonction de cette instance n'était pas de nature à remettre en cause l'existence de son service d'aide et de veille déontologique, institué en 2016.

Le Conseil supérieur de la magistrature considère en effet les deux instances comme complémentaires¹.

1. Cf. *Rapport d'activité 2016*, p. 103.

LA RÉVISION DU RECUEIL DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS

L'année 2017 a été l'occasion de poursuivre les travaux engagés afin d'assurer la révision du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

On rappellera que, en application de l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, celui-ci a charge d'élaborer et de rendre public ce Recueil, dont la première et actuelle édition date de 2010.

Ces dernières années ont mis en lumière la nécessité de procéder à une mise à jour.

De nouvelles problématiques sont apparues, à la faveur d'affaires disciplinaires ou d'interrogations adressées au Conseil. Il en va ainsi, par exemple, des questions suscitées par 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 parquet¹ ou à l'introduction de la notion de conflit d'intérêts².

Plus largement, la philosophie générale du Recueil, fortement marquée par l'affaire dite « d'Outreau » et la mise en cause de l'institution judiciaire, peut être interrogée. La

déontologie peut, de fait, dans une approche constructive, se concevoir davantage comme un outil de progrès professionnel et d'amélioration de la qualité du service rendu au justiciable, que comme un vecteur de justification d'une institution.

Afin de mener à bien la révision de cet outil, le Conseil a institué un groupe de travail interne, avec pour objectif la publication d'une version actualisée d'ici la fin de la mandature actuelle.

Les grandes orientations présidant à ces travaux conduisent à envisager la restructuration du Recueil en deux parties, l'une présentant les valeurs du magistrat, l'autre proposant des illustrations pratiques selon une approche thématique. Cette dernière traitera notamment du magistrat face à la communication et aux technologies de l'information, du magistrat et de ses proches, des activités annexes, des engagements, de l'audience, de la carrière, etc.

Dans cette démarche d'ensemble, le Conseil souhaite mettre l'accent sur l'idée de qualité de la justice, ainsi que sur la dimension pratique du référentiel. Il s'appuiera sur les enseignements tirés des interrogations qui lui ont été soumises, parfois par le truchement de procédures disciplinaires, mais aussi sur les retours du service d'aide et de veille déontologique.

1. 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.

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



LE BUDGET ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le Conseil supérieur de la magistrature bénéficie d'un programme budgétaire spécifique – le programme 335 – au sein de la mission Justice. Ses crédits de fonctionnement sont donc distincts de ceux des juridictions de l'ordre judiciaire, qu'ils ne grèvent pas. Cette autonomie présente un caractère relatif, le programme 335 demeurant soumis aux arbitrages internes à la mission Justice, comme aux arbitrages interministériels. Aussi, le Conseil s'est-il prononcé en faveur de la consécration d'une autonomie réelle de son budget, qui passerait par l'octroi d'une dotation spécifique au sein de la mission Pouvoirs publics¹.

Au plan pratique, l'année 2017 s'est inscrite dans une continuité de gestion, conforme aux orientations arrêtées lors de la programmation triennale relative aux années 2015, 2016 et 2017, avec le souci d'une approche rigoureuse de la dépense.

Les grands équilibres du programme 335 demeurent inchangés. La part la plus importante du budget de fonctionnement est consacrée aux dépenses dites de structure, qui couvrent notamment le paiement du loyer du site Moreau-Lequeu, siège du Conseil depuis

2013. Les dépenses d'activités correspondent, quant à elles, au financement des besoins liés à l'exercice de ses missions. Ce titre de dépenses varie peu d'une année sur l'autre. Sur le terrain des investissements, les travaux engagés en 2016 afin de renouveler les outils informatiques du Conseil n'ont pu être poursuivis en 2017, en raison du gel de crédits de report destinés à financer ces projets.

Cette situation n'a pas empêché une évolution favorable des indicateurs de performance du Conseil, qui révèlent une réduction significative du temps de traitement des propositions de nomination formulées par le garde des Sceaux. Avec une moyenne de 35 jours au siège et 20 jours au parquet, les formations du Conseil ont atteint les niveaux les plus bas enregistrés depuis la mise en place de l'indicateur. Ce résultat n'a été rendu possible que par la mobilisation importante des membres et du secrétariat général, une priorisation des activités et une gestion rigoureuse du calendrier afin d'anticiper les propositions de nomination.

Il est à noter que ces résultats ont été obtenus dans un contexte de réduction des effectifs du secrétariat général, qui a dû faire face à des vacances de poste non remplacées.

1. Cf. *supra*, p. 26-27.

FOCUS

Le budget 2017 en chiffres

Les recettes

En 2017, les crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature se sont élevés à 3 773 574 euros en autorisations d'engagement et 4 545 098 euros en crédits de paiement, répartis à raison de 2 651 126 euros pour les dépenses de personnels (titre II), 1 122 448 euros en autorisations d'engagement et 1 893 972 euros en crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement (hors titre II).

	Titre 2	Hors titre 2	TOTAL
AE	2 651 126 €	1 122 448 €	3 773 574 €
CP	2 651 126 €	1 893 972 €	4 545 098 €

Ces attributions marquent une légère augmentation par rapport à l'exercice précédent, qui trouve sa principale explication dans le financement des dépenses de structure, dont le poste principal correspond au paiement du loyer du site du Conseil (*cf. infra*).

La répartition de ces dépenses fait apparaître la part prégnante des dépenses dites de structure dans le budget de fonctionnement du Conseil. Celles-ci correspondent, à titre principal, au financement du loyer de l'hôtel Moreau-Lequeu.

Les conditions de cet hébergement ont fait l'objet d'un audit en 2017, au titre du marché de conseil et d'assistance à l'optimisation des baux de l'État et de ses opérateurs. Cette mission a mis en évidence des conditions de location saines, n'appelant pas de révision en l'état.

Les dépenses d'activité constituent le deuxième poste de dépense en volume. Elles permettent notamment la prise en charge des frais de déplacement liés à la participation hebdomadaire des membres aux séances du Conseil, ainsi que la mise en œuvre des missions d'information au sein des juridictions et la conduite d'actions de coopération internationale. Ce poste a connu une légère augmentation en 2017, liée à la conduite de missions outre-mer.

Le maintien à un niveau élevé des dépenses informatiques correspond au financement des actions engagées en 2016, dont le paiement a dû être imputé pour des raisons techniques sur l'exercice suivant. Le Conseil n'a pu poursuivre, en 2017, les évolutions qu'il avait engagées, du fait du gel des crédits de report destinés à financer cette action qui a, en conséquence, été suspendue.

Les dépenses de personnel correspondent à la rémunération des vingt-deux membres du Conseil, établie conformément aux règles fixées par le décret n° 2011-2061 du 30 décembre 2011, à laquelle s'ajoute celle des effectifs du secrétariat général.

Ce poste de dépenses est relativement stable, les différences constatées entre la programmation et l'exécution tenant, pour une part, aux vacances de poste constatées au sein du secrétariat général, pour l'autre, à la nécessité de budgéter les crédits correspondant à d'éventuelles demandes de détachement et d'évolution des taux de décharges d'activité des membres, qui sont de droit.

Les dépenses de fonctionnement

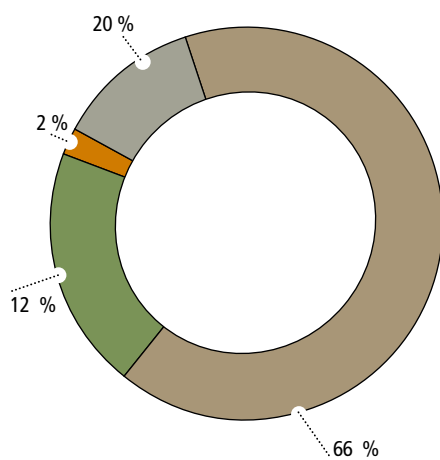
0,81 M€

en autorisations d'engagement

1,72 M€

en crédits de paiement

Répartition de la dépense



- dépenses de structure
- dépenses d'activité
- dépenses d'équipement
- dépenses d'informatique

Les dépenses de personnel

20

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

2,44 M€

en autorisations d'engagement
et en crédits de paiement

22

membres



UN CONSEIL OUVERT SUR LE MONDE

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les orientations en matière de coopération internationale souhaitées par le Conseil depuis le début de la mandature actuelle ont pu se concrétiser au cours de cette année 2017.

Poursuivant une politique d'ouverture aux nombreuses sollicitations ponctuelles de nos partenaires institutionnels, les membres du Conseil se sont surtout fortement impliqués dans certains projets plus ambitieux.

Une exigence de pérennité dans les échanges bilatéraux

Sur le plan bilatéral, ces rencontres sont régulièrement sollicitées par les institutions homologues du Conseil supérieur ou par la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère de la justice. Elles s'inscrivent le plus souvent dans un contexte de projets de réformes ou de réflexions relatives au fonctionnement de l'institution judiciaire dans son ensemble.

Deux sujets principaux ont motivé ces demandes de coopération.

Le premier est l'intérêt grandissant pour les questions relatives à la déontologie. La mise en place par le Conseil d'un service d'aide et de veille déontologique mis à disposition de tous les magistrats et auditeurs a suscité un réel intérêt. La possibilité de développer de telles structures à droit constant représente un moyen concret pour des Conseils supérieurs

soucieux de prévenir d'éventuels manquements disciplinaires.

La publication, le 30 juin 2017, du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats du Sénégal* illustre cette démarche. La participation en 2016 durant trois semaines de deux membres du Conseil aux travaux d'élaboration de ce recueil a certes contribué à cette dynamique de questionnements au Sénégal, mais elle a également nourri les réflexions du groupe de travail interne au Conseil. La méthodologie choisie pour la refonte du Recueil français s'est appuyée sur ce retour d'expériences.

Ce projet a permis de renforcer les liens avec les autorités sénégalaises, relations qui se sont poursuivies tout au long de l'année 2017 par l'accueil à Paris d'une mission de l'Inspection générale de la justice du Sénégal et de l'organisation d'un stage au secrétariat général du Conseil au bénéfice du secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature.

Le second thème relève du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et de l'organisation concrète de ses diverses missions.

Sur cette thématique, le Conseil a répondu favorablement à une demande d'entraide du Mali. Trois membres du Conseil se sont rendus durant une semaine à Bamako dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités du Conseil supérieur malien. À l'issue de travaux préparatoires sur les textes disponibles,

*(Ci-contre)
Assemblée générale
du Réseau européen
des conseils de justice,
9 juin 2017, Cour de cassation.*

la mission du Conseil a contribué au projet de réforme envisagé par les autorités maliennes.

Outre des projets multilatéraux souvent financés par la Commission européenne dont l'opérateur français Justice coopération internationale (JCI) est chargé de la mise en œuvre, deux réseaux de Conseils de la magistrature ont concentré l'essentiel de cette activité internationale.

Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)

Le réseau francophone a démontré sa capacité à dépasser le cadre d'une relation franco-québécoise de très grande qualité à l'origine de sa création en 2014, pour aujourd'hui comporter dix-huit membres¹ et deux observateurs.

Le Conseil supérieur de la magistrature, qui exerce la présidence de ce réseau, depuis le mois de novembre 2016 pour une durée de deux ans avec le soutien du secrétaire général du Réseau, M^e André Ouimet, s'est donné pour objectif de soutenir la croissance de cette instance tout en lui permettant de devenir un lieu de réflexion pérenne.

L'enjeu est de répondre aux attentes des Conseils en leur proposant une expertise susceptible de les aider à mener à bien leurs missions, mais aussi de représenter un interlocuteur reconnu par les instances internationales ou nationales lors de l'élaboration de projets de réforme des systèmes judiciaires.

À ce titre, l'année 2017 a permis la concrétisation d'outils de nature à satisfaire ces attentes.

L'élaboration de standards sur les missions fondamentales des Conseils

Dans un contexte international marqué par une volonté de transparence, de nombreux États ont initié des réformes destinées à renforcer la déontologie des magistrats. Ce sujet envisagé sous le prisme de l'usage des réseaux sociaux par les magistrats fut le thème du colloque annuel organisé par le réseau francophone, du 7 au 9 novembre 2017 à Dakar, en présence de cinquante représentants des Conseils francophones.

Un groupe de travail constitué de représentants des Conseils du Liban, du Sénégal, de la Belgique et du Québec a été missionné à l'issue de l'assemblée générale annuelle afin de poursuivre les réflexions engagées à Dakar et de proposer des recommandations aux Conseils lors de la prochaine assemblée générale.

La mise à la disposition des membres d'outils adaptés

La création d'un site internet² présentant une cartographie des membres et des fiches signalétiques sur le fonctionnement de chacun devrait faciliter les échanges directs entre les membres qui, via un espace protégé, pourront accéder à une documentation actualisée et détaillée sur les missions et le fonctionnement de chaque Conseil membre ou observateur.

Le site présentera régulièrement des travaux des instances nationales ou internationales et des universitaires sur les thématiques relevant de la compétence des Conseils.

1. Sont membres les Conseils ou structures équivalentes d'Andorre, de Belgique, du Burkina Faso, d'Égypte, de France, du Gabon, de Guinée, d'Haïti, du Liban, de Madagascar, du Mali, du Maroc, de Mauritanie, de Monaco, du Québec, de Roumanie, du Sénégal et de Tunisie.

2. <https://rfcmj.com/>

Délégations et personnalités étrangères reçues en 2017	
27 février	<p><i>Visite d'études d'une délégation palestinienne</i> présidée par M. Emad Saleem, président de la Cour suprême et président du Haut Conseil de justice de Palestine ;</p> <p>en présence de deux magistrats : Mme Rasha Hammad et M. Saad Sawiti ;</p> <p>et de trois directeurs d'administration centrale : M. Mohammed Sharaka, M. Ahmad Shaddeh et M. Mahmoud Alsarraj.</p>
3 et 4 avril	<p><i>Rencontre avec une délégation kosovare</i> présidée par Mme Manushe Karaci et M. Ćerim Fazliji, juges de la chambre spéciale de la Cour suprême et membres du conseil judiciaire du Kosovo ;</p> <p>en présence de cinq magistrats : Mme Makifete Saliuka, M. Nenad Lazic, M. Gjimeshit Galushi, Mme Anita Prenaj Krasniqi et M. Skender Çoçaj.</p>
27 juin	<p><i>Rencontre avec une délégation kirghize</i> présidée par Mme Ainash Tokbaeva, présidente de la Cour suprême, et par M. Kydyk Dzhunushpaev, président du conseil des juges ;</p> <p>en présence du magistrat : M. Kylychbek Toktogulov ;</p> <p>et de deux directeurs d'administration centrale : M. Sultan Bokoshov et M. Maksat Saiakbaev.</p>
19 septembre	<p><i>Rencontre avec une délégation ukrainienne</i> composée de quatre procureurs généraux des parquets régionaux : M. Yurii Danylchenko, M. Oleg Zhuchenko, M. Yurii Kviatkovskiy et M. Dmytro Chibisov ;</p> <p>en présence de deux directeurs au sein du bureau du procureur général de l'Ukraine : M. Ievgen Chernikov et M. Yevhen Pikalov ;</p> <p>et de trois membres d'administration centrale : Mme Rosalyn Sheehan, M. Gatis Doniks et Mme Svitlana Oliinyk.</p>
25 septembre	<p><i>Rencontre avec une délégation jordanienne</i> composée de M. Mohammad Abdu' Refaat Shammout, juge à la Cour de cassation jordanienne et directeur général du bureau technique ;</p> <p>en présence de six magistrats de la Cour de cassation jordanienne : M. Taha Hamed Ali Aldhmour, M. Adnan Khaled Mufleh Sheyab, M. Mustafa Jadooh Karim Al-Assaf, M. Mohammed Talal Mohammed Ali Thib Al Homsy, M. Hani Qaqish et M. Eyad Sobhi Khamisse Al-Hanbali.</p>

Le Réseau européen des conseils de justice (RECJ)

En sa qualité de membre du bureau exécutif du Réseau européen des conseils de justice (RECJ), le Conseil supérieur de la magistrature a soutenu les positions prises par cette instance³ pour faire part publiquement de sa

préoccupation quant à la situation de la justice dans certains États européens.

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.

3. <https://www.ency.eu/>

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.

Il importe également que les Conseils affirment clairement leur indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif des États.

Sur le plan national, les travaux menés par le Conseil avec son homologue irlandais sur le financement de l'institution judiciaire ont permis d'alimenter la réflexion menée par un groupe de travail national dont les conclusions ont été présentées en juillet 2017 à la Cour de cassation¹.

Parallèlement, le Conseil a présidé, pour la deuxième année consécutive, avec le Conseil néerlandais un groupe de travail sur l'indépendance et la responsabilité avec une attention accrue à la problématique de la qualité, notamment des décisions de justice (*cf.* focus *infra* sur le rôle des Conseils).

À cet égard, l'orientation des travaux du RECJ est sans équivoque : dès lors qu'elles ont pour objet de trancher un litige, les décisions de justice doivent être motivées, ce qui implique qu'elles statuent sur les prétentions des parties en se prononçant sur les moyens de fait ou de droit qu'elles ont soutenus.

Comme le souligne l'avis n° 11 du Conseil consultatif des juges européens (CCJE), « la motivation permet non seulement une meil-

leure compréhension et acceptation de la décision par le justiciable, mais elle est surtout une garantie contre l'arbitraire ».

Le RECJ a aussi entrepris d'examiner la délicate question de l'évaluation de la qualité des décisions de justice, avec quelques pistes de réflexion.

La qualité des décisions de justice ne peut pas se mesurer de manière suffisamment objective au regard du pourcentage d'infirmité de ces décisions par la juridiction supérieure, lorsque le système permet aux juges d'appel de statuer sur des demandes nouvelles ou de se fonder sur des moyens de droit et de fait différents. Certains jugements, parfaitement conformes au droit et indiscutables en fait, peuvent être contredits par la juridiction d'appel prenant en compte des circonstances nouvelles, sans que pour autant l'infirmité révèle une mauvaise qualité de la décision frappée de recours.

Il est en revanche indispensable que le processus de prise de décision satisfasse à certains standards, tels que :

- l'effectivité de la collégialité, lorsqu'elle est prévue par les textes ;
- les échanges entre juridictions et les discussions entre juges afin de rechercher, dans le respect de l'indépendance de chacun, la meilleure sécurité juridique possible ;
- la mise à la disposition des juges des moyens humains, matériels et techniques facilitant l'accès à l'information juridique et aux décisions rendues dans des contentieux similaires.

Indépendamment du contenu même de la décision, dont l'appréciation relève de l'exercice des

1. <https://www.courdecassation.fr/IMG/Rapport%20professeur%20Bouvier%20Autonomie%20budg%C3%A9taire.pdf>

voies de recours prévues par la loi, il ne faut pas négliger le fait que le jugement, destiné au justiciable, doit satisfaire aux exigences de clarté et d'efficacité, la possibilité d'obtenir l'exécution de ce jugement étant une composante du droit au procès équitable garanti par l'article 6§1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La création du forum « Justice en ligne » (*Digital Justice Forum*) a constitué une nouvelle initiative du réseau tendant à promouvoir la modernisation des systèmes judiciaires européens et à faciliter leurs échanges. La réunion d'un séminaire de formation à Amsterdam le 31 mars 2017 fut l'occasion d'évoquer les enjeux liés à l'accessibilité des données de l'*open data* juridique et à l'usage du numérique par les magistrats.

Enfin, l'assemblée générale annuelle du Réseau, organisée à Paris, pour la première fois, les 8 et 9 juin 2017 sur le thème : « Vers des systèmes judiciaires résilients », a été l'occasion de démontrer sa volonté de rendre ces réflexions plus accessibles aux citoyens.

Cette rencontre a notamment été marquée par l'organisation de tables rondes ouvertes à des acteurs extérieurs au monde judiciaire, innovation qui doit beaucoup à la volonté du directeur exécutif du RECJ. Des journalistes de grands médias nationaux, français et étrangers, ont été invités à participer aux deux tables rondes, consacrées, l'une, à la résilience judiciaire face

aux pressions des médias et des pouvoirs étatiques, l'autre, à la confiance du citoyen dans la justice et à l'image de l'institution judiciaire.

Les débats se sont déroulés, dans un climat caractérisé par la grande liberté des échanges et une écoute attentive des positions exprimées par les personnalités extérieures. Les travaux ont notamment pu s'appuyer sur les résultats d'un sondage mené en 2016 à l'initiative du RECJ auprès des juges de 26 pays sur la question de la perception par les juges de leur indépendance¹.

À l'issue de ces échanges, l'assemblée générale a adopté une déclaration² sur la résilience des systèmes judiciaires aux termes de laquelle le Réseau européen des conseils de justice appelle les institutions européennes et les États membres à assurer l'indépendance des systèmes judiciaires afin de garantir l'État de droit et, au-delà, invite les Conseils de justice et les juges à être résilients face aux défis qui les attendent.

Rappelant les mises en cause publiques dont certains magistrats ont été l'objet, le Réseau a fait des propositions d'action dans six domaines afin de garantir le maintien de systèmes judiciaires ouverts et transparents.

Les travaux sur ces thèmes se poursuivront en 2018 dans le cadre de réunions de travail.

1. https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_survey_2016_2017.pdf
 2. https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Paris/encj_paris_declaration_adopted_ga.pdf

FOCUS

La qualité de la justice : le rôle des Conseils de justice

L'institution judiciaire doit se préoccuper, elle-même, de la qualité de la justice et démontrer ainsi que son but est d'améliorer la confiance du public dans le fonctionnement des tribunaux et de faire du droit au procès équitable, consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une réalité.

Les indicateurs permettant d'évaluer la qualité de la justice sont multiples, ils englobent les questions d'organisation de la justice et de l'ensemble du processus judiciaire et, dès lors qu'ils incluent des éléments touchant au statut des juges et aux décisions juridictionnelles, il importe que les Conseils de justice, garants de l'indépendance et de l'impartialité des juges, jouent un rôle, non seulement dans la détermination de ces critères de qualité, mais aussi dans l'évaluation de la performance des systèmes judiciaires.

À ce point de vue, il n'est pas inutile de rappeler certaines préconisations émises par le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) :

- « *La qualité de la justice peut bien sûr se mesurer par rapport à des données objectives telles que les conditions d'accès à la justice et d'accueil du public dans les juridictions, les facilités de mise en œuvre des procédures qui leur sont offertes et les délais d'obtention et d'exécution des décisions attendues. Mais elle implique aussi une appréciation plus subjective touchant notamment à la valeur des décisions rendues et à leur perception dans le public. Elle doit également tenir compte de données plus politiques telles que la part allouée à la justice dans le budget de l'État et la perception de l'indépendance judiciaire par les autres pouvoirs. L'ensemble de ces considérations justifie l'implication active du Conseil de la justice dans le travail d'appréciation de la qualité de la justice et dans la mise en œuvre des techniques destinées à assurer l'efficacité du travail du juge* » (avis n° 10, paragraphe 54¹) ;
- le choix et la collecte des données qualitatives, l'élaboration de la procédure de collecte de ces données, l'évaluation des résultats et leur diffusion en retour aux acteurs concernés ainsi qu'au grand public devraient relever de la compétence des Conseils (avis n° 6 du CCJE, paragraphe 43) ;
- indépendamment de l'appréciation de la pertinence de la décision de justice, qui relève du seul exercice des voies de recours (avis n° 11, paragraphe 57), l'évaluation des critères généraux de qualité des jugements implique l'intervention des Conseils de la justice (même avis, paragraphe 75).

Plusieurs degrés possibles d'implication des Conseils dans l'appréciation de la qualité de la justice peuvent être envisagés et, sans prétendre à l'exhaustivité, on peut envisager les options suivantes :

1 – Une implication indirecte du Conseil dans l'appréciation de la qualité de la justice

Dans un certain nombre de pays membres de l'UE, les magistrats font l'objet d'une évaluation individuelle.

Cette évaluation peut prendre différentes formes mais, parmi les critères d'appréciation du travail du juge, on peut trouver des indicateurs tels que les compétences juridiques du juge, son aptitude à une rédaction claire et précise des décisions, son ouverture d'esprit, son sens des relations avec les autres juges et collaborateurs de justice, etc.

C'est donc à travers l'évaluation du travail du juge que le Conseil peut faire émerger une doctrine de la qualité du service de la justice. Cette doctrine n'apparaît ainsi qu'implicitement et indirectement.

Mais il appartiendrait au Conseil de fixer lui-même à l'attention des utilisateurs des services de la justice les critères généraux et objectifs de qualité leur permettant d'avoir confiance dans l'indépendance et le fonctionnement de l'institution judiciaire.

1. <https://rm.coe.int/1680747797>

2 – Une implication du Conseil par la fixation des obligations déontologiques des magistrats

Lors de l'élaboration du recueil des obligations déontologiques des magistrats, le Conseil fournit par ce biais des orientations générales sur la qualité requise du service de la justice.

Même si cette forme d'intervention des Conseils de justice est intéressante en ce qu'elle se présente comme un guide d'action pour les juges et une synthèse des principes de bonne conduite qu'ils doivent appliquer, elle présente néanmoins l'inconvénient de ne couvrir que partiellement les indicateurs de qualité du service de la justice et de ne pas proposer une évaluation globale par le Conseil des indicateurs, tels qu'ils sont appliqués concrètement dans chaque pays.

3 – La fixation par les Conseils des indicateurs et des méthodes d'évaluation de la qualité de la justice

Dans le prolongement des suggestions émises par le Réseau européen et d'autres instances, comme le Conseil consultatif de juges européens, le Conseil pourrait participer directement au processus d'évaluation de la qualité de la justice, notamment par les actions suivantes :

- définition des indicateurs de qualité de la justice, au besoin avec le concours d'autres institutions et après concertation avec les partenaires de l'institution judiciaire ;
- définition des instruments de mesure de l'efficacité de chaque système judiciaire, au regard des critères ainsi définis ;
- élaboration, avec le concours des juridictions et, si elles existent, des institutions de formation des juges, de guides de bonnes pratiques portant sur les différents aspects de la qualité de la justice, en particulier la qualité du processus judiciaire et celle de la décision de justice ;
- publication de rapports périodiques sur la qualité de chaque système judiciaire, afin d'accroître la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la justice ;
- fixation des conditions requises pour que les systèmes d'évaluation de la qualité de la justice n'interfèrent pas avec l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges.

Les travaux du RECJ devraient permettre d'approfondir ces différentes questions et de proposer aux Conseils des orientations générales afin de montrer, non seulement aux autres pouvoirs de chaque État, mais aussi au public en général, que la qualité du service offert au justiciable est, pour les juges, une préoccupation primordiale.

LES ACTIONS NATIONALES

Publication de deux communiqués de presse

En mars 2017, le Conseil a assumé sa responsabilité de garant de la sérénité et de l'indépendance de la justice en rendant public un communiqué exprimant son inquiétude face à la teneur de certains débats et initiatives démocratiques durant la campagne présidentielle.

L'engagement international du Conseil l'a déterminé, en décembre 2017, à réagir au sort réservé à de nombreux magistrats en Pologne en

publiant un communiqué de presse où il exprimait sa vive inquiétude sur le respect de l'indépendance judiciaire.

Les grands entretiens du Conseil

La volonté d'ouverture du Conseil s'est encore illustrée, en 2017, par l'organisation de rencontres en dehors du cadre institutionnel traditionnel et par une forte implication dans la formation, initiale et continue, des magistrats.

Communiqué du Conseil supérieur de la magistrature du 7 mars 2017

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 7 mars 2017, exprime son inquiétude face à certains débats et initiatives qui, à l'occasion d'un temps démocratique majeur, s'en prennent à l'institution judiciaire.

S'attaquer à l'institution judiciaire, c'est miner la démocratie et l'État de droit, qui doit garantir à tous le respect effectif de la légalité. Notre Constitution et le statut des magistrats créent les conditions de l'indépendance des juridictions.

Autorité constitutionnelle composée de non-magistrats et de magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature, en charge du respect de ces conditions et exigences, estime devoir rappeler l'impérieuse nécessité de cet équilibre institutionnel et la force de ses choix.

Communiqué du Conseil supérieur de la magistrature du 13 décembre 2017 sur la situation de la justice en Pologne

Le Conseil supérieur de la magistrature français partage l'inquiétude exprimée par le Réseau européen des conseils de justice (RECJ) quant aux conséquences des projets de réforme en cours en Pologne.

Les atteintes portées à l'indépendance de l'institution judiciaire en Pologne compromettent gravement l'État de droit et la confiance qu'elle doit inspirer aux citoyens polonais et européens.

Le Conseil supérieur exprime son soutien à l'égard des membres actuels du Conseil national de justice polonais (Krajowa Rada Sądownictwa – KRS) dont le statut pourrait être gravement remis en cause par l'application de ces lois nouvelles.

L'année 2017 a ainsi été marquée par la poursuite du cycle des « Entretiens du Conseil » durant lesquels les membres du Conseil supérieur de la magistrature accueillent plusieurs hautes personnalités reconnues pour l'acuité de leur regard sur le fonctionnement de l'institution judiciaire et sa place dans le paysage institutionnel.

Le premier invité des « Entretiens du CSM » était M. Jacques Toubon, Défenseur des droits et ancien garde des Sceaux, pour un échange sur les grands thèmes d'actualité qui animent

l'autorité judiciaire. Les échanges ont porté sur la lutte du Défenseur des droits contre les discriminations, la défense et la protection des mineurs, la déontologie des magistrats et des forces de sécurité, la garantie des libertés individuelles et des droits de l'homme.

M. Patrick Poirret, inspecteur général de la justice, chef de l'Inspection générale, a poursuivi ce cycle de rencontres sur les problématiques de l'évolution des missions et des méthodes de travail de l'Inspection générale de la justice.



*Rencontre
avec M. Patrick Poirret,
inspecteur général de la justice,
7 mars 2017.*



Enfin, trois rencontres ont été organisées avec Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice, entre les mois de juillet et décembre 2017. Cette démarche, inhabituelle par sa régularité, et le temps ainsi dévolu à ces rencontres de très haut niveau ont permis d'évoquer les grandes lignes des projets de réforme comme les attentes du Conseil dans la perspective d'une réforme constitutionnelle.

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 2017.

Les stagiaires du concours complémentaire, les auditeurs de justice de la promotion sortante et une délégation de magistrats chinois ont notamment bénéficié de ces échanges.

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 éthiques, déontologiques, voire disciplinaires, 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. À cet égard, une intervention sur les spécificités des nominations outre-mer a été

proposée au mois de juin 2017, à Bordeaux, par M. Jean-Marie Huet, procureur général honoraire près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, membre du Conseil.

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. Cinq sessions de formation leur ont été dédiées.

Formations et colloques organisés par l'ENM durant l'année 2017

Date	Lieu	Formation/thème	Public
2 février	CSM	Compétences du Conseil et rôle du chef de cour	Nouveaux chefs de cour
3 février	ENM Bordeaux	Éthique, déontologie et discipline du magistrat	Lauréats du concours complémentaire
15 mars	ENM Paris	Compétences du Conseil et rôle du chef de juridiction	Nouveaux chefs de juridiction
28 avril	ENM Bordeaux	Éthique, déontologie et discipline du magistrat	Auditeurs de justice
19 mai	ENM Paris	Nomination et déontologie du magistrat	Délégation chinoise
26 juin	ENM Bordeaux	« Être magistrat en outre-mer » : la question des nominations en outre-mer	Nouveaux chefs de juridiction
21 juillet	ENM Bordeaux	Éthique, déontologie et discipline	Auditeurs de justice
20 septembre	CSM	Compétences du Conseil et rôle du chef de juridiction	Nouveaux chefs de juridiction



ANNEXES

DÉCISIONS ET AVIS DISCIPLINAIRES

115





LES DÉCISIONS ET AVIS RENDUS EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

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

Le 2 mars 2017

Mme X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni à la Cour de cassation comme conseil de discipline des magistrats du siège afin de statuer sur les poursuites disciplinaires engagées par le garde des Sceaux, ministre de la justice, contre Mme X, juge de proximité au tribunal de grande instance de xxxxx,

Sous la présidence de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

M. Jean Danet,
Mme Soraya Amrani-Mekki,
M. Georges-Éric Touchard,
Mme Dominique Pouyaud,
Mme Évelyne Serverin,
M. Guillaume Tusseau,
Mme Paule Aboudaram,
M. Yves Robineau,
M. Alain Lacabarats,
Mme Chantal Bussière,
M. Alain Vogelweith,
Mme Virginie Valton,

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 41-23 et 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, ministre de la justice, du 26 octobre 2015, dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires engagées contre Mme X juge de proximité au tribunal de grande instance de xxxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2015 désignant Mme Paule Aboudaram en qualité de rapporteur ;

Vu l'ordonnance du 2 novembre 2016 prorogeant le délai imparti à Mme Aboudaram pour faire rapport ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme X, mis préalablement à sa disposition, ainsi qu'à celle de ses conseils ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu le rapport déposé par Mme Aboudaram le 16 novembre 2016, dont Mme X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée à Mme X le 10 janvier 2017 et sa notification du 25 janvier 2017 ;

Vu la convocation adressée le 10 janvier 2017 à M. A, avocat au barreau de xxxxx, ancien bâtonnier de l'ordre ;

Vu la convocation adressée le 7 février 2017 à Mme B, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de xxxxx ;

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 ;

Après avoir entendu :

- M. Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, assisté de Mme Perrine Vermont, magistrat à l'administration centrale du ministère de la justice, en ses observations tendant au prononcé d'une mesure de fin des fonctions, conformément à l'article 41-23 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée ;
- Mme X en ses explications et moyens de défense ;
- Maître A en sa plaidoirie ;
- Mme B en ses observations ;

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 2 mars 2017, à 14 heures 30, par mise à disposition au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Attendu qu'il est reproché à Mme X d'avoir, lors de conversations téléphoniques, dont une eut lieu à son initiative, évoqué à plusieurs reprises avec un individu qu'elle assistait comme avocat, une procédure pénale qu'elle était appelée à juger en qualité de juge de proximité complétant un tribunal correctionnel ; qu'il lui est notamment fait grief d'avoir, dans ces conditions, échangé avec l'intéressé sur la sévérité de la peine à prononcer et de lui avoir communiqué la composition du tribunal, puis d'avoir siégé dans la formation ayant à connaître de l'affaire à propos de laquelle cet ancien client lui avait demandé d'être sévère ;

Attendu que Mme X ne conteste pas la matérialité des faits, qui se trouve établie par la retranscription des conversations en cause, à la suite d'interceptions de télécommunications réalisées dans le cadre d'une procédure pénale ;

Qu'il ressort de ces retranscriptions qu'à aucun moment elle n'a opposé une fin de non-recevoir à son interlocuteur, alors même que celui-ci lui demandait, de façon réitérée, de faire preuve de sévérité à l'égard des protagonistes d'une affaire qu'elle était appelée à juger ; qu'ainsi sollicitée, Mme X répondait à plusieurs reprises : « bon d'accord », ponctuant ses réponses de rires, avant de conclure : « D'accord donc je ne tire pas vers le bas comme je fais d'habitude » ; qu'à l'issue d'une autre conversation, elle concluait, reprenant les propos de son interlocuteur : « demain grosse journée pas de cadeau » ;

Que les réponses ainsi faites par Mme X, quelles qu'aient été ses motivations, pouvaient objectivement laisser penser à l'intéressé que ses demandes étaient entendues et qu'il leur serait donné une suite favorable ;

Qu'elle a en outre pris l'initiative d'évoquer à nouveau la procédure avec lui à l'occasion d'une autre conversation téléphonique, lui donnant des précisions sur les conditions d'examen de l'affaire et notamment sur la personnalité d'un autre membre de la formation de jugement ;

Qu'en agissant de la sorte, Mme X a laissé croire à son interlocuteur que le cours de la justice pouvait être influencé, portant ainsi atteinte à l'image d'impartialité de la justice et à la crédibilité de l'institution judiciaire;

Qu'il est en outre constant et non-contesté, que Mme X ne s'est à aucun moment ouverte de l'existence de ces échanges avec les magistrats siégeant avec elle pour connaître de l'affaire concernée; que ce silence, qui n'a pas permis à la formation de s'interroger sur les répercussions possibles d'une telle situation sur l'impartialité du tribunal, constitue un manquement au devoir de loyauté;

Attendu qu'en considération des fautes ainsi caractérisées, il y a lieu de prononcer à l'encontre de Mme X la sanction du blâme avec inscription au dossier;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence de Mme Paule Aboudaram, rapporteur,

Statuant en audience publique le 9 février 2017 pour les débats et le 2 mars 2017 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

Prononce à l'encontre de Mme X, juge de proximité au tribunal de grande instance de xxxxx, un blâme avec inscription au dossier, en application des dispositions des articles 41-23 et 45, 1°, 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

Le 15 juin 2017

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

M. Georges-Éric Touchard,
Mme Dominique Pouyaud,
Mme Evelyne Serverin,
M. Guillaume Tusseau,
M. Yves Robineau,
Mme Chantal Bussière,
M. Alain Lacabarats,
M. Éric Maréchal,
M. Christophe Régnard,
M. Alain Vogelweith,
Mme Virginie Valtou,
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 dépêche du garde des Sceaux, ministre de la justice du 9 juillet 2014 dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires engagées contre M. X, vice-président chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de xxxxx, anciennement vice-président

chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche;

Vu l'ordonnance du 8 avril 2015 désignant Mme Chantal Bussière en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition, ainsi qu'à celle de ses conseils;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure;

Vu le rapport déposé par Mme Bussière le 28 octobre 2015, dont M. X a reçu copie;

Vu la convocation adressée à M. X le 20 mars 2017 et sa notification du 30 mars 2017;

Vu les convocations adressées à M. A, avocat au barreau de xxxxx, et à M. B, vice-procureur près le tribunal de grande instance de xxxxx, le 20 mars 2017;

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 »;

M. X, comparant, n'ayant formulé aucune demande en ce sens;

Le rapporteur ayant présenté son rapport, préalablement communiqué aux parties;

Le Conseil ayant procédé à l'audition de M. C, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, témoin entendu à la demande de M. X et de ses conseils;

Après avoir entendu :

- Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, en ses observations tendant au prononcé d'un blâme;
- M. X en ses explications et moyens de défense;
- M. B en ses observations;
- Me A en sa plaidoirie;

M. X ayant eu la parole en dernier;

L'affaire ayant été mise en délibéré, avis ayant été donné que la décision serait rendue le 15 juin 2017, à 14 heures 30, par mise à disposition au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

Attendu qu'aux termes du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature: « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire »;

Que le Conseil supérieur de la magistrature, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, ne peut, sur ce fondement, porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du seul pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige ;

Attendu qu'il est, en l'espèce, reproché à M. X de n'avoir pas sollicité son dessaisissement dans une procédure d'information judiciaire ouverte contre personne non dénommée du chef de violation du secret de l'instruction et recel, alors que cette procédure était susceptible d'entraîner la mise en cause de ses collègues magistrats et greffiers ; que, selon les termes de la saisine, il aurait, ce faisant, manqué aux devoirs de son état, et en particulier au devoir d'impartialité et au sens des responsabilités auxquels tout magistrat est tenu ;

Mais attendu que les pièces versées aux débats ne caractérisent aucune faute dans le comportement de M. X ; qu'il n'est notamment pas démontré que celui-ci ait été animé d'une quelconque intention de nuire dans la conduite des actes d'instruction réalisés à la suite de sa saisine, la Direction des services judiciaires ayant elle-même reconnu, à l'audience, l'absence d'une telle intention ;

Que, dans ces conditions, aucun manquement ne saurait être reproché à ce magistrat qui, ayant été régulièrement saisi d'une procédure, avait l'obligation de l'instruire ;

D'où il suit que les poursuites engagées contre M. X ne reposent sur aucun élément sérieux ;

Qu'il y a lieu, en conséquence, de le renvoyer des fins de la poursuite et dire n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire à son encontre ;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence de Mme Chantal Bussière, rapporteur,

Statuant en audience publique le 31 mai 2017 pour les débats et le 15 juin 2017 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Dit n'y avoir lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire à l'encontre de M. X ;

Rappelle qu'en application des dispositions de l'article 12-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature « Lorsque le magistrat a fait l'objet de poursuites disciplinaires s'étant conclues par une décision de non-lieu à sanction, il peut demander le retrait des pièces relatives à ces poursuites de son dossier. Ce retrait est de droit. » ;

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**

Le 13 juillet 2017

Mme X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

M. Jean Danet,
Mme Soraya Amrani-Mekki,
Mme Dominique Pouyaud,
Mme Evelyne Serverin,
M. Guillaume Tusseau,
Mme Paule Aboudaram,
M. Yves Robineau,
M. Alain Lacabarats,
Mme Chantal Bussière,
M. Christophe Regnard,
Mme Virginie Valton,
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 dépêche du garde des Sceaux, ministre de la justice du 3 août 2016 dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires engagées contre Mme X, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 30 août 2016 désignant Mme Soraya Amrani-Mekki en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme X, mis préalablement à sa disposition, ainsi qu'à celle de ses conseils;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure;

Vu le rapport déposé par Mme Amrani-Mekki le 1^{er} mars 2017, dont Mme X a reçu copie;

Vu la convocation adressée à Mme X le 26 avril 2017 et sa notification du 3 mai 2017;

Vu les convocations adressées à M. A, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et à Mme B, présidente de chambre à la cour d'appel de xxxxx, le 26 avril 2017;

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;

Après avoir entendu:

- M. Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, assisté de Mme Perrine Vermont, magistrat à l'administration centrale du ministère de la justice, en ses observations tendant au prononcé d'un blâme en application du 1^o de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée;
- Mme X en ses explications et moyens de défense;
- M^e A en sa plaidoirie;
- Mme B en ses observations;

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 13 juillet 2017, à 14 heures 30, par mise à disposition au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

Attendu qu'aux termes du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature: «tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire»;

Attendu qu'il est, en l'espèce, reproché à Mme X d'avoir manqué aux devoirs de son état de magistrat et notamment à ses devoirs de rigueur et de légalité, du fait de sa connaissance insuffisante des règles de procédure pénale l'ayant conduite à prendre le risque de commettre une erreur sur une question fondamentale et constitutionnelle de libertés individuelles, en confirmant au représentant du ministère public, après la clôture d'une audience correctionnelle qu'elle avait présidée, qu'un maintien en détention avait été prononcé à l'encontre de la personne condamnée alors même que cette décision n'avait pas été prise, contribuant ainsi à maintenir indûment en détention cette personne qui, informée par son avocat de sa libération dans la journée, n'a pas supporté cette déception et s'est donné la mort;

Attendu qu'il résulte des pièces versées au dossier et des débats qu'appelée à statuer dans une affaire mettant en cause M. C, la formation correctionnelle présidée par Mme X a condamné celui-ci à une peine de vingt-quatre mois d'emprisonnement dont six avec sursis et mise à l'épreuve pendant une durée de trois ans, sans prononcer son maintien en détention; qu'après le retour du condamné à la maison d'arrêt, l'agent pénitentiaire chargé du greffe de la maison d'arrêt s'est rendu au tribunal de grande instance pour s'enquérir de l'absence d'une telle mesure auprès du substitut ayant participé à l'audience;

Que, lors de cet entretien, auquel Mme X assistait, celle-ci reconnaît avoir évoqué l'intention de la formation de jugement de voir M. C maintenu en détention;

Qu'en prenant ainsi part à la discussion suscitée par l'agent pénitentiaire, sans répondre de façon claire et univoque, en s'en tenant à la décision rendue, Mme X a permis que la fiche de liaison assurant la transmission à l'établissement pénitentiaire de l'information sur la teneur du jugement soit modifiée;

Qu'elle a, ce faisant, manqué à son devoir de rigueur et de légalité;

Mais attendu que les faits ainsi qualifiés présentent un caractère isolé dans le parcours d'un magistrat qui ne disposait alors que d'une faible expérience, pour n'avoir été nommée dans ses fonctions, à la suite d'une intégration dans le corps judiciaire, que trois mois auparavant;

Que, dans ces conditions, le prononcé d'une sanction n'apparaît pas justifié;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence de Mme Soraya Amrani-Mekki, rapporteur,

Statuant en audience publique le 28 juin 2017 pour les débats et le 13 juillet 2017 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

Dit que, nonobstant l'existence d'une faute disciplinaire, il n'y a pas lieu à sanction à l'encontre de Mme X;

Dit que copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline
des magistrats du siège

Le 19 juillet 2017

M. X

DÉCISION

Le Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de 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-Eric Touchard,
Mme Dominique Pouyaud,
Mme Evelyne Serverin,
M. Guillaume Tusseau,
Mme Paule Aboudaram,
Mme Chantal Bussière,
M. Eric Maréchal,
M. Christophe Regnard, M. Alain Vogelweith,

Membres du Conseil,

Assistés de M. Daniel Barlow, secrétaire général ;

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 50 et 50-5 ;

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, ministre de la justice, du 26 juillet 2016 dénonçant au Conseil les faits motivant des poursuites disciplinaires contre M. X, vice-président au tribunal de grande instance d'xxxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 8 septembre 2016 désignant M. Guillaume Tusseau en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X, mis préalablement à sa disposition, ainsi qu'à celle de ses conseils ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure ;

Vu la convocation adressée à M. X le 15 juin 2017 et sa notification du 21 juin 2017 ;

Vu les convocations adressées à MM. A et B, avocats au barreau de xxxxx, ainsi qu'à M. C, avocat au barreau de xxxxx, le 15 juin 2017 ;

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 » ;

M. X, comparant, 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 ;

Après avoir entendu :

- M. Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires du ministère de la justice, assisté de Mme Virginie Tilmont, adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie du ministère de la justice, en ses observations tendant à la révocation de M. X ;
- M. X, assisté de M. A et M. B, avocats au barreau de xxxxx, en ses explications et moyens de défense ;
- Maître A en sa plaidoirie ;

M. X ayant eu la parole en dernier ;

L'affaire ayant été mise en délibéré, avis ayant été donné que la décision serait rendue le 19 juillet 2017, à 14 heures 30, par mise à disposition au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Attendu qu'aux termes de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée : « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire » ;

Attendu qu'en l'espèce, le garde des Sceaux reproche à M. X des manquements aux devoirs de son état de magistrat, et plus particulièrement aux devoirs de délicatesse et de dignité, pour avoir, alors qu'il se trouvait en état d'ivresse manifeste :

- le 15 août 2014, commis des outrages accompagnés de violences et de menaces sur des personnes dépositaires de l'autorité publique, en se prévalant de sa qualité de magistrat ;

– le 2 avril 2016, insulté un contrôleur de la SNCF, en faisant état de sa qualité de magistrat, et perturbé la tranquillité des voyageurs d'un train par des propos orduriers ;

Qu'il lui est en outre reproché de s'être présenté en état d'ébriété sur son lieu de travail, quelques jours après ces derniers faits, et d'avoir adopté à l'égard de ses collègues et des fonctionnaires de la juridiction un comportement inadapté ;

Que la saisine du garde des Sceaux retient enfin des menaces adressées par M. X à son ex-compagne, en août 2015, dans un contexte de séparation conflictuelle ;

Attendu que les faits ainsi relevés sont avérés ; qu'ils ont, pour certains, donné lieu à des condamnations pénales, devenues définitives ;

Que, si M. X conteste s'être présenté sur son lieu de travail en état d'ébriété, le caractère inadapté de son attitude lors de l'épisode relevé par l'acte de saisine est établi au regard des témoignages recueillis ; que M. X reconnaît les autres faits, dont il ne minimise en rien la portée ;

Qu'il est en outre établi qu'il a, postérieurement à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par le garde des Sceaux, adressé à l'un de ses collègues un SMS contenant des menaces et des insultes dirigées contre l'intéressé et les chefs de juridiction, à l'occasion d'un nouvel épisode d'alcoolisation ;

Attendu que les comportements ainsi mis en exergue caractérisent des manquements aux devoirs de dignité et de délicatesse d'autant plus graves qu'ils ont été commis sur une période longue et qu'ils se sont poursuivis alors qu'un avertissement avait été adressé à M. X par son chef de cour en juin 2015 ;

Qu'ayant eu, pour certains, un retentissement médiatique, ils ont porté atteinte à l'image de la justice ;

Qu'ils ont en outre porté atteinte à la crédibilité de M. X auprès de ses collègues et des fonctionnaires de la juridiction de xxxxx, comme auprès d'avocats présents lors de l'un de ces incidents ;

Attendu que, s'ils présentent une composante médicale, celle-ci n'apparaît pas de nature à atténuer la responsabilité de M. X ;

Qu'en dépit des démarches thérapeutiques qu'il a engagées, ce dernier n'apparaît manifestement pas en capacité de reprendre ses activités de magistrat, tant au plan personnel qu'au regard des nécessités propres au fonctionnement de la juridiction et aux exigences liées à l'image de la justice ;

Qu'au demeurant, un sevrage, à le supposer définitif, ne saurait effacer la gravité des manquements constatés ;

Que M. X demeure sous le coup d'une condamnation pénale avec sursis et mise à l'épreuve qui, quoique non-inscrite au bulletin n° 2 de son casier judiciaire, apparaît difficilement compatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles ;

Qu'ainsi, malgré la conscience qu'il manifeste de sa situation, son repentir sincère et les efforts qu'il a engagés en vue d'une amélioration de son état, la nature et la gravité des manquements constatés ne permettent pas d'envisager la poursuite de sa carrière de magistrat par M. X et justifient le prononcé de sa révocation en application du 7° de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée;

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence de M. Guillaume Tusseau, rapporteur,

Statuant en audience publique, le 5 juillet 2017 pour les débats et le 19 juillet 2017 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

Prononce la révocation de M. X, en application du 7° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée;

Dit qu'une copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx, aux fins de notification.

Les avis de la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet

Avis motivé
sur les poursuites engagées
contre Madame X,
substitut du procureur de la République
près le tribunal de grande instance de xxxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet,

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,
Madame Paule Aboudaram,
Monsieur Yves Robineau,
Monsieur Didier Boccon-Gibod,
Monsieur Jean-Marie Huet,
Monsieur Vincent Lesclous,
Monsieur Raphaël Grandfils,
Monsieur Richard Samas-Santafé,
Madame Virginie Valton,

Membres du Conseil,

Assistés de Madame Lisa Gamgani, secrétaire général adjoint du Conseil supérieur de la magistrature;

La direction des services judiciaires étant représentée par Monsieur Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires du ministère de la justice, assisté de Madame Virginie Tilmont, adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie du ministère de la justice;

Madame X, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, étant assistée de Maître A, avocate au barreau de xxxxx et de Madame B, vice-présidente au tribunal de grande instance 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 8 juillet 2016 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Madame X;

Vu la décision du 22 juillet 2016 désignant Madame Dominique Pouyaud, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu la décision de prorogation en date du 1^{er} mars 2017;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Madame X, préalablement mis à sa disposition ainsi qu'à celle de ses conseils;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure, que Madame X et ses conseils ont pu consulter;

Vu le rapport du 22 mars 2017 déposé par Madame Pouyaud, dont Madame X a reçu copie;

Vu la convocation adressée à Madame X le 2 mai 2017 et sa notification du 11 mai 2017;

Les débats se sont déroulés en audience publique, dans les locaux de la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge à Paris (1^{er}), le 20 juin 2017.

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* ».

Madame X, comparante, n'a formulé aucune demande en ce sens.

A l'ouverture des débats, Maître A a soutenu les moyens soulevés dans le mémoire déposé au cours de la procédure disciplinaire le 13 juin 2017. Après avoir entendu Madame B et Monsieur

André en leurs observations, Madame X ayant eu la parole en dernier, le Conseil en a délibéré et décidé de joindre ces demandes au fond.

A la reprise des débats, Madame Pouyaud, rapporteur, a procédé à la lecture de son rapport.

Puis, Madame X a été interrogée sur les faits objet de la saisine et a fourni ses explications.

Monsieur André a présenté ses observations et a demandé le prononcé d'un avis tendant à la révocation de Madame X.

Maître A a été entendue en sa plaidoirie.

Madame B a été entendue en ses observations.

Madame X a eu la parole en dernier.

L'affaire a été mise en délibéré au 11 juillet 2017.

Sur la procédure

Sur la demande tendant à voir constater les violations des droits de la défense à l'occasion de la procédure conduite par l'inspecteur général des services judiciaires

Le Conseil exerce une appréciation *in concreto* du respect des droits de la défense par l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) lors des différents actes effectués au cours de l'enquête administrative.

L'examen des pièces de la procédure permet de constater que les conditions de convocation de Madame X en vue de son audition par les inspecteurs ne lui font pas grief. Tant le délai de prévenance de quinze jours, que les conditions de mise à disposition de l'ensemble des pièces de la procédure, durant huit jours, ont permis à celle-ci de préparer utilement son audition. L'absence de délivrance d'une copie de la procédure avant l'audition ne constitue pas, dans ce contexte, une atteinte à ses droits.

Le deuxième argument tiré de sa particulière vulnérabilité à la date de son audition ne saurait prospérer. La production de certificats médicaux datés du 24 février 2017 et du 1^{er} mars 2017 évoquant des troubles anxio-dépressifs ne justifie pas que soient écartées des débats des auditions menées les 18 et 19 juin 2015, dès lors que Madame X exerçait son activité professionnelle normalement à cette époque et qu'à aucun moment, elle n'a fait état d'un quelconque état de faiblesse. Un examen précis des temps de pause proposés ou organisés par les inspecteurs illustre au contraire une attention constante à la qualité de l'audition.

Enfin, il est fait état, au soutien de sa requête, du refus opposé à la demande d'assistance par un représentant syndical. Le procès-verbal relatif à cette audition par l'IGSJ porte toutefois mention de l'acquiescement de Madame X à la tenue de son audition sans assistance, l'intéressée ayant indiqué « (souhaiter) être entendue et s'expliquer, n'ayant pas besoin de quelqu'un et se sentant apte à répondre à toutes les questions ».

Cette dernière mention, l'absence d'observations dans le délai imparti de huit jours à l'issue de celle-ci et le caractère pré-disciplinaire de cette enquête administrative ne permettent pas de constater une atteinte non réparable aux droits de la défense.

Sur la demande relevant la violation du principe de la contradiction

Madame X a formulé diverses demandes d'audition et de confrontation adressées tant au rapporteur qu'à la formation disciplinaire elle-même, concernant des personnes déjà entendues au cours de la procédure, à l'exception de son époux.

Aucun texte particulier ni aucune règle générale n'impose au Conseil supérieur de la magistrature de faire droit à des demandes d'actes ou de motiver un éventuel refus. La non réalisation de ces auditions, dont la demande n'a pas été réitérée lors de l'audience disciplinaire, ne saurait donc constituer une atteinte aux droits de Madame X.

Quant au versement à la procédure du rapport de Monsieur C en date du 16 août 2016, postérieurement à la saisine du garde des Sceaux, Madame X a pu en prendre connaissance avant son audition par le rapporteur, faire valoir ses observations à cette occasion, ainsi que par des écrits ultérieurs.

Le Conseil supérieur de la magistrature pouvant connaître de l'ensemble du comportement du magistrat concerné sans être tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance, il n'y a pas lieu d'écarter cette pièce de la procédure.

Aucune atteinte au principe de la contradiction ne peut donc être relevée.

La saisine du garde des Sceaux du 8 juillet 2016 reproche à Madame X :

- D'avoir mis en cause de manière déplacée le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et d'être intervenue de façon inappropriée auprès d'un officier de police judiciaire chargé d'une procédure la concernant ;
- D'avoir répandu une rumeur mettant en cause le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et une de ses collègues substitut, et d'avoir entretenu des relations sur un mode inapproprié avec son supérieur hiérarchique direct, en l'espèce le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx ;
- D'avoir réagi de manière inadaptée, indélicate voire déloyale aux mises en garde dont elle a bénéficié.

Le garde des Sceaux a ultérieurement transmis au Conseil deux documents faisant état de nouveaux faits.

Le premier est le rapport de Monsieur C, procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, en date du 16 août 2016 et transmis le 21 octobre 2016, mentionnant un incident au cours de la permanence téléphonique des 13 et 14 juillet 2015.

La seconde transmission, en date du 24 mai 2017, est une dépêche de Madame D, procureure générale près la cour d'appel de xxxxx décrivant un appel téléphonique de Madame X,

le 24 mars 2017, à un service d'enquêtes extérieur à son ressort en charge d'une procédure la concernant à titre personnel.

Sur le premier grief

Sur la mise en cause du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx

Les éléments versés aux débats établissent que Madame X a, à plusieurs reprises, porté une appréciation personnelle péjorative sur le comportement professionnel de Monsieur E, procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, pour sa direction d'enquêtes la concernant sur des faits survenus avant son entrée dans la magistrature.

Ces observations comportent toutes une allusion à des « intérêts locaux » susceptibles de placer le procureur de la République dans une forme de « conflit » et expliquant son « inertie ».

Madame X a fait état de ces appréciations dans des écrits destinés à des interlocuteurs du procureur de la République de xxxxx, qu'il s'agisse d'une demande de protection statutaire adressée à la direction des services judiciaires en octobre 2013, d'une lettre adressée au procureur général de xxxxx en mars 2015 ou d'un courriel envoyé à un enquêteur placé sous l'autorité dudit procureur en octobre 2014.

L'argument tiré de l'exercice de ses droits en qualité de citoyenne pour se plaindre de procédures la concernant, avancé par Madame X, ne saurait justifier un tel comportement et est en totale contradiction avec sa demande de mise en œuvre de la protection statutaire, réservée aux magistrats subissant des menaces ou attaques dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette attitude, qui tend à dénigrer les décisions d'un magistrat en suggérant que la conduite par celui-ci de procédures pénales serait dictée par des motivations personnelles incompatibles avec l'exercice de ses fonctions de procureur, constitue un manquement au devoir de délicatesse à l'égard de Monsieur E, d'autant plus caractérisé qu'il a été réitéré pendant plus de deux ans auprès de différents interlocuteurs professionnels de ce dernier.

Sur les appels téléphoniques adressés à des enquêteurs

Il ressort des pièces versées aux débats que Madame X a contacté en novembre 2014, un officier de police judiciaire, Monsieur F, lieutenant à la section de recherches de xxxxx, afin de recueillir des informations sur une enquête la concernant personnellement en qualité de plaignante. A l'issue de cet appel, le lieutenant F a dressé un procès-verbal indiquant que « la teneur de leur conversation pourrait s'apparenter à une forme de pression ». Un second appel de Madame X est intervenu, le 24 mars 2017, auprès de la brigade de recherches, afin de convenir d'un rendez-vous avec le commandant de la section de recherches et le lieutenant F. L'objet de ce rendez-vous était de voir ledit procès-verbal « modifié ou annulé ».

Madame X a contesté toute volonté d'intervention dans une affaire la concernant personnellement, alléguant avoir sollicité des explications « en qualité de citoyenne » et avoir précisé à chaque fois que sa démarche était faite à titre personnel.

Les procès-verbaux dressés à l'issue de ces conversations téléphoniques traduisent pourtant l'ambiguïté entretenue par cette dernière sur son positionnement institutionnel à l'égard des gendarmes destinataires de ces appels.

En prenant attache avec un service d'enquêtes afin de solliciter des informations sur le déroulement d'une procédure l'intéressant à titre personnel ou dans l'objectif de voir modifier ou annuler un procès-verbal lui portant préjudice et ce, après avoir fait état de sa qualité de substitut du procureur de la République, Madame X a manifesté une confusion entre ses droits attachés à sa qualité de citoyenne et ses devoirs de magistrat. Elle a ainsi manqué aux devoirs de son état ainsi qu'à son devoir de délicatesse à l'égard des enquêteurs.

Sur sa gestion de la permanence téléphonique des 13 et 14 juillet 2015

Le troisième aspect de ce grief concerne l'attitude de Madame X à l'occasion de la permanence téléphonique des 13 et 14 juillet 2015.

Dans un rapport complémentaire, en date du 16 août 2016, Monsieur C a fait part d'incidents susceptibles de mettre en cause son autorité auprès des services de police, en reprochant à Madame X d'avoir justifié une décision par des instructions de clémence.

S'agissant de la décision prise par Madame X à l'occasion de sa permanence téléphonique avec un enquêteur du commissariat de xxxxx, le Conseil considère qu'il s'agit d'un acte de la fonction dont il n'a à apprécier ni le bien-fondé, ni la motivation. En outre, aucun élément n'établit de manière certaine que Madame X a mis en cause son supérieur hiérarchique à l'occasion de ces échanges.

Cet élément ne saurait donc prospérer.

Sur le deuxième grief

Sur la rumeur

Le Conseil donne acte à la direction des services judiciaires de l'abandon d'une partie de ce deuxième grief relative à la propagation d'une rumeur mettant en cause le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et une de ses collègues substitut et constate, en effet, que ce grief n'est pas caractérisé au regard des pièces de la procédure.

Sur les relations avec son supérieur hiérarchique

Il est reproché à Madame X de s'être adressée à son supérieur hiérarchique par de nombreux messages électroniques et SMS sur un mode émotionnel et affectif.

L'examen des pièces ne permet pas de relever une fréquence anormale de cette communication par SMS. Si le contenu de quelques messages isolés peut prêter à confusion quant à leur interprétation, ils ne sauraient en eux-mêmes suffire à caractériser un manquement aux devoirs de délicatesse et de dignité.

Ce deuxième grief doit donc être écarté.

Sur le troisième grief

Le fait pour Madame X de s'affranchir de la voie hiérarchique en s'adressant directement au procureur général près la cour d'appel de xxxxx, et ce malgré plusieurs mises en garde effectuées à ce sujet par ses supérieurs hiérarchiques, est contraire aux usages.

Le recours à cette pratique doit cependant être examiné en tenant compte de la relation très conflictuelle avec son supérieur hiérarchique direct alors que l'objet même des courriers ainsi transmis était de répondre aux rapports du procureur de la République la mettant personnellement en cause.

Ce dernier grief n'apparaît donc pas caractérisé.

Sur la sanction

Madame X a tenté de justifier son comportement par un désir d'intégration et de reconnaissance auprès des magistrats du parquet du tribunal de grande instance de xxxxx et par la réticence de certains collègues à son endroit qu'elle attribue à son mode de recrutement. Ce contexte délicat se serait dégradé après la diffusion d'une rumeur mettant en cause le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx et une de ses collègues substitut, ces derniers la considérant comme responsable de cette situation.

Dans ce climat, les démarches effectuées auprès de la gendarmerie pour s'enquérir de l'avancement d'enquêtes la concernant à titre personnel, auraient ainsi été, selon elle, instrumentalisées au soutien de cette procédure disciplinaire.

Ces explications lors de l'audience disciplinaire, comme l'examen des pièces de la procédure illustrent une difficulté de positionnement persistante de la part de Madame X entre sa vie privée et ses activités professionnelles, ainsi qu'une incompréhension manifeste de ses obligations en qualité de magistrat. Il convient donc de prononcer à son encontre la sanction de blâme prévue au 1^o 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 Madame Dominique Pouyaud, rapporteur désigné,

Emet l'avis de prononcer à l'encontre de Madame X la sanction de blâme prévue au 1^o 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 Madame X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 11 juillet 2017.

**CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE**

**Formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet**

Avis motivé

de la formation compétente pour la discipline
des magistrats du parquet
sur les poursuites engagées
contre Madame X,
substitut du procureur de la République
près le tribunal de grande instance de xxxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet, composée de :

Monsieur Jean-Claude Marin,
Procureur général près la Cour de cassation, président,
Monsieur Jean Danet,
Madame Soraya Amrani Mekki,
Madame Dominique Pouyaud,
Monsieur Guillaume Tusseau,
Madame Paule Aboudaram,
Monsieur Yves Robineau,
Monsieur Didier Boccon-Gibod,
Monsieur Jean-Marie Huet,
Monsieur Vincent Lesclous,
Monsieur Raphaël Grandfils,
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 Monsieur Ludovic André, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, assisté de Madame Perrine Vermont, magistrat à l'administration centrale du ministère de la justice ;

Madame X, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, étant assistée de Monsieur A, vice-procureur près le tribunal de grande instance 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 3 août 2016 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Madame X ;

Vu la décision du 30 août 2016 désignant Madame Soraya Amrani Mekki, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Madame 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 Madame X et son conseil ont pu consulter ;

Vu le rapport du 1^{er} mars 2017 déposé par Madame Amrani Mekki, dont Madame X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée à Madame X le 2 mai 2017 et sa notification du 16 mai 2017 ;

Les débats se sont déroulés en audience publique, dans les locaux de la Cour de cassation, 5 quai de l'Horloge à Paris (1^{er}), le 4 juillet 2017.

A 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* ».

Madame X, comparante, n'a formulé aucune demande en ce sens.

Madame Amrani-Mekki a été entendue en son rapport, puis Madame X a été interrogée sur les faits dont le Conseil est saisi et a fourni ses explications.

Monsieur André a présenté ses observations et demandé le prononcé d'un avis tendant à une sanction de blâme avec inscription au dossier.

Madame X a été entendue en ses explications et moyens de défense.

Monsieur A a été entendu en ses observations.

Madame X a eu la parole en dernier.

L'affaire a été mise en délibéré au 13 juillet 2017.

1. Le garde des Sceaux reproche à Madame X d'avoir manqué aux devoirs de son état de magistrat, et plus particulièrement aux devoirs de rigueur et de prudence, en portant sur la feuille de liaison qui assure la transmission des informations entre le tribunal correctionnel et la maison d'arrêt, la mention du maintien en détention d'un condamné, alors que cette mesure n'avait pas été prononcée par le tribunal.

Il lui reproche plus particulièrement de s'être fiée, pour ce faire, aux déclarations verbales de la présidente de l'audience correctionnelle, sans prendre le temps de la réflexion et de la distance vis-à-vis de la démarche de l'agent pénitentiaire du greffe de la maison d'arrêt, venu se renseigner sur l'absence de cette mention, et sans procéder aux vérifications qui s'imposaient auprès du greffier d'audience quant au prononcé du maintien en détention, prenant ainsi le risque de commettre une erreur sur une question fondamentale liée à la protection de la liberté individuelle constitutionnellement garantie, sur laquelle elle se devait d'exercer un contrôle vigilant.

2. Il résulte des débats et des pièces versées au dossier que M. C a été condamné, le 12 juin 2015, à une peine de vingt-quatre mois d'emprisonnement dont six avec sursis et mise à l'épreuve pendant trois ans, sans que le tribunal correctionnel prononce son maintien en détention, qui n'avait pas été requis.

Madame X, qui représentait le ministère public lors de cette audience, a dans un premier temps inscrit cette peine sur la feuille de liaison destinée à l'établissement pénitentiaire.

Elle a ultérieurement ajouté sur ce document la mention du maintien en détention de l'intéressé.

Cette modification est intervenue après que l'agent pénitentiaire chargé du greffe de la maison d'arrêt eut pris l'initiative de se rendre au palais de justice pour interroger Madame X sur l'absence de maintien en détention du condamné, alors que cette dernière s'entretenait d'un autre dossier avec la présidente d'audience, en présence de tiers.

Si les circonstances ayant présidé à la modification de la feuille de liaison demeurent confuses, pour ce qui concerne notamment les propos exacts échangés avec la présidente d'audience quant au maintien en détention de M. C, il est constant que Madame X a alors agi dans la précipitation, sans prendre le temps de procéder à des vérifications approfondies sur la teneur exacte de la décision rendue, alors même qu'elle indique avoir eu un doute à ce sujet à la suite de l'interpellation de l'agent chargé du greffe de la maison d'arrêt.

4. Au-delà des difficultés suscitées par la pratique de la feuille de liaison, dont le statut et le régime ne sont précisés par aucun texte légal ou réglementaire, mais dont Madame X connaissait l'importance, cette attitude caractérise un manquement aux devoirs de prudence et de rigueur dans le contrôle de l'existence d'une mesure qui, parce qu'elle affectait la liberté d'un individu, devait justifier de la part de Madame X une vigilance toute particulière.

Le Conseil relève que l'omission ainsi caractérisée est intervenue à l'issue d'une audience au cours de laquelle la procédure ayant conduit à la condamnation de M. C était seule appelée et dont le déroulé n'a pas révélé de difficultés particulières.

Il n'est, à cet égard, pas démontré que les conditions du prononcé de la décision aient été de nature à perturber la bonne compréhension par Madame X de son énoncé, circonstance qui aurait dû la conduire à être d'autant plus circonspecte quant à une modification des notes qu'elle avait alors portées sur la feuille de liaison, sur une question touchant la protection de la liberté individuelle, dont tout magistrat est le gardien.

Il y a lieu, en conséquence, de regarder ce manquement comme fautif.

5. Le Conseil relève toutefois que les faits à l'origine de la saisine présentent un caractère isolé dans le parcours d'un très jeune magistrat, qui ne disposait alors que d'une faible expérience et dont chacun s'accorde à reconnaître les grandes qualités personnelles et professionnelles.

Ils sont en outre intervenus dans un contexte propre à interroger sur l'attitude et le positionnement d'autres acteurs de la procédure.

Ayant eu des conséquences dramatiques, du fait du suicide du condamné, ils ont enfin été à l'origine d'une forte remise en cause personnelle et professionnelle de Madame X, qui en a été durablement affectée.

En considération de ces éléments, le Conseil estime que le prononcé d'une sanction disciplinaire n'apparaît ni justifié, ni opportun.

PAR CES MOTIFS,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de Madame Soraya Amrani-Mekki, rapporteur désigné,

Emet l'avis que, nonobstant l'existence d'une faute disciplinaire, n'y a pas lieu à sanction à l'encontre de Madame X;

Dit que le présent avis sera transmis au garde des Sceaux et notifié à Madame X par les soins du secrétaire soussigné.

Fait et délibéré à Paris, le 13 juillet 2017.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
21, boulevard Haussmann
75009 Paris
Tél. : 01 53 58 48 78
csm@justice.fr

Dépôt légal : juin 2018

Conseil supérieur de la MAGISTRATURE



« Tous les ans,
le Conseil supérieur de la magistrature
publie le rapport d'activité
de chacune de ses formations. »

Article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994

Troisième rapport d'activité de la mandature ayant pris ses fonctions en février 2015, la présente édition propose une mise en perspective de l'action du Conseil supérieur de la magistrature durant l'année 2017.

Les missions conduites par le Conseil y sont exposées dans toutes leurs dimensions, de même que les réflexions conduites durant l'année écoulée.

Les activités en matière de nomination, de déontologie et de discipline des magistrats sont détaillées, ainsi que les actions réalisées au titre des missions d'information et de la coopération internationale.

Fruit de l'expérience acquise depuis le début de la mandature, ce rapport se veut un outil d'information pratique à l'intention de tous.

Diffusion
**Direction de l'information
légale et administrative**
La documentation Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr
ISBN : 978-2-11-145761-4