

Conseil supérieur de la magistrature



Rapport d'activité 2019

CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE LA
MAGISTRATURE

RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2019

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

Conception graphique :
Denis Carpentier/Sandra Lumbroso

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

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

© Photographies : CSM

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris, 2020

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

SOMMAIRE

L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS	6
L'ANNÉE 2019, CHIFFRES ET DATES CLEFS	8
LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER	10
UN CONSEIL RENOUVELÉ	16
La nouvelle mandature	18
La nouvelle composition du Conseil	18
Le passage de relais avec la précédente mandature	30
L'organisation du Conseil, ses moyens et ses méthodes de travail	32
L'organisation du Conseil	32
Le budget du Conseil et les moyens de fonctionnement.....	36
Un renouveau des méthodes de travail	39
LES MISSIONS DU CONSEIL	42
Introduction sur le contexte général de ces missions	43
La nomination des magistrats	44
Les conditions d'exercice de la mission de nomination	45
Le pouvoir de proposition de la formation du siège	49
L'avis des formations du siège et du parquet sur les propositions de nomination du garde des Sceaux.....	53
La déontologie des magistrats	68
La discipline et les plaintes des justiciables	74
La discipline	74
La saisine directe par les justiciables et les commissions d'admission des requêtes.....	80

Les activités transversales du Conseil	86
Les missions d'information dans les cours d'appel	86
Les relations internationales	90
Les groupes de travail internes de l'année 2019.....	92
Les rencontres institutionnelles	94
Les actions de formation	96
Les actions de communication du Conseil	98
Les sites et le compte <i>Twitter</i>	99
La publication des communiqués de presse.....	99
Les autres modes de communication.....	99
RÉFLEXIONS THÉMATIQUES DU CONSEIL	102
La réflexion sur la formation des magistrats (mission Thiriez)	104
Le contexte de l'intervention du Conseil.....	104
L'analyse du Conseil	107
La réflexion sur l'évaluation des magistrats	116
Le contexte de l'intervention du Conseil.....	117
La réflexion du Conseil sur l'évaluation à 360 degrés des chefs de juridiction	117
La réflexion du Conseil sur l'évaluation des magistrats.....	118
ANNEXES	122
Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège	123
Les avis de la formation compétente pour la discipline des magistrats du parquet	156

L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS



Organe constitutionnel garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature a connu un profond renouvellement en 2019. Composé de personnalités aux parcours professionnels diversifiés, riche des échanges nourris avec les membres de la précédente mandature, le Conseil a rapidement instauré une dynamique de travail dans un esprit réflexif et collaboratif.

Soucieux d'investir chacune de ses missions constitutionnelles et de s'inscrire dans une action commune aux deux formations, le Conseil a élaboré un projet de mandature qui s'articule autour de trois objectifs principaux.

Il s'agit, d'une part, d'affirmer l'indépendance du Conseil en se positionnant comme un axe central de la gestion des ressources humaines des magistrats.

Plusieurs réunions en interne ont ainsi été organisées sur les règles et principes afférents à la nomination des magistrats ainsi que des rencontres régulières avec la direction des services judiciaires afin de favoriser un dialogue constructif et d'accroître la lisibilité du processus de nomination pour l'ensemble du corps judiciaire.

Cette orientation a conduit la formation compétente à l'égard des magistrats du siège à poser le principe d'un regroupement de l'ensemble des propositions de nomination relevant de la compétence du Conseil en deux grandes transparences annuelles. Cette réforme d'ampleur sera progressivement mise en œuvre en 2020.

Dans cette démarche réflexive qui s'intéresse aux évolutions structurelles de la magistrature, le Conseil a naturellement pris part au débat sur la réforme de l'accès à la haute fonction publique et sur l'évaluation des magistrats à 360 degrés. Plusieurs groupes de travail ont ainsi vu le jour en 2019, de nouveaux seront constitués au cours de la mandature afin de permettre au Conseil de poursuivre sa réflexion sur la parité femme/homme et sur l'attractivité des fonctions du ministère public notamment.

Le Conseil veut, en second lieu, contribuer à affirmer la qualité de la justice en utilisant notamment des indicateurs spécifiques au système judiciaire afin d'améliorer les processus de nomination. Il développe ainsi de nouvelles méthodes de travail fondées sur la capacité de disposer de données claires et complètes sur les juridictions et une démarche prospective d'anticipation des besoins. Il a ainsi formalisé des échanges avec l'Inspection générale de la justice afin d'accroître ses outils de connaissance des cours d'appel et des tribunaux judiciaires.

Il souhaite également mener une réflexion sur l'open data et le portail Portalis.

Enfin, le Conseil veut bâtir une véritable politique européenne et internationale, en ayant un rôle davantage proactif et en définissant les sujets sur lesquels il souhaite travailler en lien avec ses homologues. Cet objectif implique la participation active du Conseil dans les réseaux des conseils de justice (réseau européen et réseau francophone) et la candidature du Conseil français pour faire partie des organes de direction de ces réseaux.

Il s'agit également d'engager des échanges nourris avec les juridictions européennes (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne) et avec le Conseil de l'Europe.

Le présent rapport a ainsi pour principal objectif de rendre compte de l'ensemble de ces actions et de mieux faire connaître les différentes missions du Conseil.

L'ANNÉE 2019, CHIFFRES ET DATES CLEFS



NOMINATIONS	PLAINTES DES JUSTICIABLES	MISSIONS D'INFORMATION	COOPÉRATION INTERNATIONALE
3 090	324	9	5
avis rendus sur proposition du garde des Sceaux	requêtes enregistrées	cours d'appel visitées	participations aux travaux du Réseau européen des conseils de justice
•	•	•	•
91	301	54	2
propositions de nomination	décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes	tribunaux judiciaires visités	participations aux travaux du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire
•	•	•	•
263	153	145	16
auditions	requêtes déclarées manifestement irrecevables	entretiens individuels	réceptions de délégations et personnalités étrangères
•	•	•	•
838	138		1
observations examinées	requêtes déclarées manifestement infondées		colloque international
•	•		
13	11		
recommandations	plaintes déclarées recevables		
•			
7			
signalements			

LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER



- 9 janvier** Réunion de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature – adoption de la révision du Recueil des obligations déontologiques des magistrats
- 22 janvier** Propositions de nomination de deux conseillers à la Cour de cassation
- Proposition de nomination au poste de Premier président de la cour d’appel d’Agen
- Proposition de nomination au poste de président du tribunal de première instance de Mata-Utu
- Examen des propositions de nomination aux postes de procureur général près les cours d’appel de Chambéry, Orléans, aux postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Tours, Rennes, Versailles et Sens et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 9 janvier 2019
- Restitution des avis de la formation compétente à l’égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 9 janvier 2019
- 29 janvier** Conférence de presse sur le rapport annuel d’activité 2018
- 1^{er} février** Intervention à l’École nationale de la magistrature devant les lauréats du concours complémentaire
- 6 février** Séminaire de passage de relais entre les deux mandatures du Conseil
- 7 février** Réunion générale du Conseil
- 12 février** Séminaire de travail avec la direction des services judiciaires
- 14 février** Restitution des avis de la formation compétente à l’égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 29 janvier 2019
- 19 février** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 29 janvier 2019
- 14 mars** Propositions de nomination de six conseillers référendaires et d’un auditeur du premier grade à la Cour de cassation
- Proposition de nomination au poste de Premier président de la cour d’appel de Grenoble
- 19 mars** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence du 29 janvier et 19 février 2019
- Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la cour d’appel de Bordeaux et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 26 février 2019
- 20 mars** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec M. Jean-François Beynel, Chef de l’Inspection générale de la justice
- Session de formation « nouveaux chefs de juridiction »
- 21 mars** Rencontre avec Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice
- Propositions de nomination de quatorze conseillers à la Cour de cassation
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance d’Amiens, Clermont-Ferrand, Aurillac, Bergerac, Saint-Malo et du président du tribunal de première instance de Nouméa
- Restitution des avis de la formation compétente à l’égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2019
- 22 mars** Intervention à l’École nationale de la magistrature devant les candidats à l’intégration directe
- 26-28 mars** Mission d’information auprès de la cour d’appel de Rennes
- 2 avril** Session de formation « nouveaux chefs de cour »
- 11 avril** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance d’Annecy et Montluçon
- Restitution des avis de la formation compétente à l’égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2019
- 15 avril** Visite d’une délégation de magistrats jordaniens de haut niveau

- 16 avril** Examen des propositions de nomination au poste d'avocat général référendaire à la Cour de cassation, d'un inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2019
- Examen des propositions de nomination de deux premiers avocats généraux et de deux avocats généraux à la Cour de cassation, de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Lons-le-Saunier, Limoges, La Rochelle, Saint-Pierre de La Réunion, Basse-Terre et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 26 février 2019
- 18 avril** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2019
- 26 avril** Rencontre avec les auditeurs de justice en pré-affectation à l'École nationale de la magistrature
- 28 avril** Visite d'une délégation de la Cour suprême brésilienne menée par son président, M. Otavio de Noronha
- 28 avril** Visite d'une délégation de la Cour suprême brésilienne menée par son président, M. Otavio de Noronha
- 30 avril** Examen des propositions de nomination au poste d'avocat général à la Cour de cassation, de procureur général près la cour d'appel de Nîmes, aux postes de procureur de la République près les tribunaux de grande instance de Briey, Dax et Châlons-en-Champagne et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 26 février 2019
- 2 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2019
- 7 mai** Entretien avec le ministre de la Justice d'Albanie, Mme Etilda Gjona
- 9 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 10 avril 2019
- 13-14 mai** Réunion du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) à Luxembourg
- 14 mai** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence du 19 février et 10 avril 2019
- 21 mai** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur antiterroriste près le tribunal de grande instance de Paris et restitution de l'avis relatif à la circulaire de transparence du 3 mai 2019
- 28 mai** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec Mme Sophie Lambremon, présidente du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire. Remise du premier rapport d'activité du collège
- 29 mai** Rencontre des membres référents du Conseil avec les membres du Service d'aide et de veille déontologique (SAVD)
- Propositions de nomination aux postes de Premier président des cours d'appel d'Angers, Dijon et Douai
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 20 mai 2019
- 4 juin** Examen des propositions de nomination de magistrats du parquet national antiterroriste et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 17 mai 2019
- 5-6 juin** Assemblée générale du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) à Bratislava en Slovaquie
- 6 juin** Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance de Vienne
- 13 juin** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Brest, Saint-Brieuc et Saint-Étienne
- 14 juin** Colloque annuel du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) à Beyrouth au Liban

- 18 juin** Examen des propositions de nomination au poste de procureur général près la cour d'appel de Besançon, de procureurs de la République près le tribunal de grande instance du Mans, de Béthune, de Montpellier, de Béziers, d'un inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 20 mai 2019
- 20 juin** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance d'Évreux et Tours
- 26 juin** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec M. Guy Canivet, mission sur la procédure d'évaluation des magistrats à 360 degrés
- Rencontre avec M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature
- 27 juin** Visite d'étude d'une délégation de magistrats sud-coréens
- Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance d'Argentan, Auch, Carcassonne, Chalon-sur-Saône, Compiègne, Libourne, Lons-le-Saunier, Montauban et Sens
- 2 juillet** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 14 juin 2019
- 4-9 juillet** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 14 juin 2019
- 10 juillet** Proposition de nomination du Premier président de la Cour de cassation
- 11 juillet** Visite d'étude d'une délégation de magistrats du parquet de Bosnie
- Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 14 juin 2019
- 16 juillet** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 3 juillet 2019
- 17 juillet** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence du 14 juin et du 3 juillet 2019
- 19 juillet** Rencontre avec les auditeurs de justice en début de scolarité
- 23 juillet** Examen de la proposition de nomination au poste d'inspecteur général de la justice et restitution de l'avis relatif à la circulaire de transparence du 17 juillet 2019
- 24 juillet** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence du 12 et du 22 juillet 2019
- 31 juillet** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance de Melun, Rouen, Bourges et Mamoudzou
- 3 septembre** Examen des propositions de nomination aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance de Libourne, Chambéry, Privas, Gap, La Roche-sur-Yon, d'inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 12 juillet 2019
- 4 septembre** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec la mission Thiriez sur les écoles de formation de l'État
- 5 septembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 12 juillet 2019
- 6 septembre** Audience solennelle d'installation de la nouvelle première présidente de la Cour de cassation, présidente du Conseil supérieur de la magistrature
- 11 septembre** Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance de Chambéry
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 30 juillet 2019

- 14 septembre** Séminaire de travail de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège
- 17-18 septembre** Mission d'information auprès des cours d'appel d'Agen, Riom et Nîmes
- 18-19 septembre** Réunion des groupes de travail des projets 1 et 2 du Réseau européen des conseils de la justice, à Sofia en Bulgarie
- 19 septembre** Session de formation « nouveaux chefs de juridiction »
- 23 septembre** Visite des lauréats du cycle du programme d'appui au système judiciaire mauritanien dirigé par le GIP-JCI
- Examen des propositions de nomination aux postes de procureurs généraux près la cour d'appel de Montpellier, Reims, Riom, au poste de procureur financier près le tribunal de grande instance de Paris, aux postes de procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'Angers, du Mans, de Bordeaux, d' Ajaccio et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence des 30 juillet et 5 août 2019
- 25 septembre** Proposition de nomination d'un président de chambre à la Cour de cassation
- Proposition de nomination au poste de Premier président de la cour d'appel de Paris
- 1^{er}- 3 octobre** Mission d'information auprès des cours d'appel d'Amiens et Nancy
- 8 octobre** Visite d'étude des membres de la Commission de réforme de la justice tunisienne
- 9 octobre** Visite d'étude du Conseil national des procureurs de la République de Serbie menée par Mme Zagorka Dolovac, procureure générale
- Propositions de nomination de neuf conseillers à la Cour de cassation
- Propositions de nomination de trois conseillers référendaires à la Cour de cassation
- 10 octobre** Restitution de l'avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatif à la circulaire de transparence du 17 septembre 2019
- 14 octobre** Rencontre avec le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc sur le thème du service d'aide et de veille déontologique
- 15 octobre** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 25 septembre 2019
- Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice et restitution de l'avis relatif à la circulaire de transparence du 30 septembre 2019
- 16 octobre** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec M. Jean-François Beynel, chef de l'Inspection générale de la justice
- 17 octobre** Proposition de nomination d'un magistrat du siège chargé du secrétariat général de la première présidence de la Cour de cassation
- 18 octobre** Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les candidats à l'intégration directe
- 23 octobre** Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance de Paris
- 24 octobre** Proposition de nomination au poste de Premier président de la cour d'appel de Reims
- 30 octobre** Proposition de nomination d'un conseiller 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 25 septembre 2019
- 5 novembre** Réunion générale du Conseil
- Séminaire de travail avec la direction des services judiciaires
- Rencontre avec Mme Isabelle Rome, haute fonctionnaire chargée de l'égalité femmes-hommes au ministère de la Justice
- Rencontre avec Mme Catherine Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces sur le parquet européen

- 6 novembre** Propositions de nomination aux postes de présidents des tribunaux de grande instance d'Alès, Auxerre, Cusset, Montpellier, Pointe-à-Pitre, Tarbes, Toulon et du président du tribunal de première instance de Papeete
- 12 novembre** Examen des propositions de nomination aux postes de procureurs généraux près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, Bastia, Douai, Toulouse, au poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 29 octobre 2019
- 14 novembre** Proposition de nomination d'un conseiller en service extraordinaire 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 25 octobre 2019
- 18 novembre** Visite d'une délégation du Koweït conduite par M. Youssef Jassim Al Mutawa, président du Grand Conseil de la magistrature, président de la Cour de cassation et président de la Cour constitutionnelle
- 19-21 novembre** Mission d'information auprès de la cour d'appel de Douai
- 22 novembre** Session de formation «nouveaux chefs de cour»
- 25 novembre** Intervention à l'École nationale de la magistrature dans le cadre du Plan de formation des cadres de juridictions
- 26 novembre** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Ajaccio et restitution de l'avis relatif à la circulaire de transparence du 29 octobre 2019
- Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 25 octobre 2019
- Visite d'étude du Président et des membres du Haut Conseil judiciaire de la République du Kazakhstan
- 27 novembre** Visite d'une délégation de représentants de l'Académie de Turquie menée par son président M. Muhittin Özdemir
- 28 novembre** Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 25 octobre 2019
- 29 novembre** Réunion des membres du bureau du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)
- 3 décembre** Examen des propositions de nomination de trois inspecteurs de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 25 octobre 2019
- Rencontre avec la Conférence des premiers présidents de cour d'appel
- Intervention à l'École nationale de la magistrature devant des magistrats étrangers - Le management d'une juridiction, l'exemple du système français
- 5-6 décembre** Atelier sur l'évaluation des juges organisé par le Réseau européen des Conseils de la justice (RECJ) à Rome en Italie
- 10-11 décembre** Mission d'information auprès des cours d'appel d'Angers et Limoges
- 12-13 décembre** Réunion du groupe de travail du projet 1 «Indépendance, responsabilité et qualité» organisé par le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) à Bruxelles en Belgique
- 17 décembre** Restitution de l'avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatif à la circulaire de transparence du 28 novembre 2019
- 19 décembre** Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- Proposition de nomination au poste de Premier président de la cour d'appel de Riom
- Proposition de nomination au poste de président du tribunal de grande instance de Créteil
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence du 25 octobre, 18 et 28 novembre 2019

UN CONSEIL RENOUVELÉ



Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont renouvelés tous les quatre ans, sans possibilité d'exercer un second mandat successif. L'année 2019 a ainsi débuté par l'entrée en fonction d'une nouvelle mandature au mois de février. Cette année a également été marquée par le renouvellement du président de la formation plénière et

de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, M. Bertrand Louvel ayant été admis à faire valoir ses droits à la retraite le 30 juin 2019. Mme Chantal Arens, nommée Première présidente de la Cour de cassation par décret du Président de la République du 22 juillet 2019, a pris sa suite.



Les présidents du Conseil, M. Bertrand Louvel et M. François Molins, entourés des membres du Conseil supérieur de la magistrature

LA NOUVELLE MANDATURE

LA NOUVELLE COMPOSITION DU CONSEIL

Les membres

La liste des membres

LES PRÉSIDENTS

Bertrand Louvel, Premier président de la Cour de cassation (jusqu'au 30 juin 2019), président de la formation plénière, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation plénière, présidente de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

François Molins, Procureur général près la Cour de cassation, président suppléant de la formation plénière, président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

LES MEMBRES

LES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, MEMBRES COMMUNS AUX TROIS FORMATIONS

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

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

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

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

Natalie Fricero, professeure de droit privé et sciences criminelles à l'université de Nice Sophia Antipolis, directrice de l'Institut d'études judiciaires de Nice, désignée par le président du Sénat.

Jean Cabannes, docteur d'État en droit, ancien directeur du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales du Sénat, désigné par le président du Sénat.

Frank Natali, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier et président honoraire de la conférence des bâtonniers, désigné par le président du Conseil national des barreaux.

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

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

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

Régis Vanhasbrouck, Premier président de la cour d'appel de Lyon.

Benoit Giraud, président du tribunal judiciaire de Limoges.

Virginie Duval, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles.

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

Cédric Cabut, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire d'Évry.

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

Jean-Paul Sudre, avocat général à la Cour de cassation, président suppléant de la formation.

Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale près la cour d'appel d'Amiens.

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

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

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

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

LES MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION PLÉNIÈRE

Première moitié de mandat (2019-2020)

Régis Vanhasbrouck, Premier président de la cour d'appel de Lyon.

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

Virginie Duval, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles.

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

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

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

Seconde moitié du mandat (2021-2022)

Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale près la cour d'appel d'Amiens.

Benoit Giraud, président du tribunal judiciaire de Limoges.

Virginie Duval, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles.

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

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

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

Le statut des membres

Le Conseil comprend huit personnalités qualifiées, sept magistrats du siège et sept magistrats du parquet. Il est ainsi ouvert sur la société civile et les différentes composantes de la magistrature. La diversité des profils des membres contribue à la richesse des échanges au sein du Conseil et plus généralement à celle de l'institution.

Pour leur permettre d'exercer au mieux leurs missions, les membres sont, de droit et à leur demande, mis en position de détachement ou déchargés partiellement d'activité de service pendant la durée de leur mandat, en application de l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994.

Une équipe au travail

Chaque formation réunit au moins quinze personnes aux sensibilités différentes. La collégialité est au cœur du fonctionnement du Conseil et fait la force de ses décisions. Des désaccords peuvent

exister mais ils s'inscrivent toujours dans le respect mutuel et l'écoute. Les points de vue s'expriment et donnent lieu à une décision commune, au service de l'intérêt général.

Les notices biographiques des membres

MEMBRES COMMUNS

MME SANDRINE CLAVEL



Professeure des universités, doyenne honoraire de la faculté de droit et science politique de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, présidente de la Conférence des doyens de droit et science politique, désignée par le Président de la République

Docteure en droit de l'université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, agrégée de droit privé et sciences criminelles en 2003, Mme Sandrine Clavel a été nommée maître de conférences à l'université de Reims Champagne Ardennes en 2000, puis professeur à l'université Bretagne-sud en 2003, avant de rejoindre l'université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines (UVSQ) en 2006. Elle est spécialisée en droit international privé et droit du commerce international, et plus spécifiquement en contentieux international et en droit des contrats internationaux.

Doyenne de la Faculté de droit et science politique de l'UVSQ de 2012 à 2017, responsable de la Law School de l'université Paris-Saclay de 2016 à 2020, elle préside la conférence des doyens de droit et science politique depuis juin 2014 et siège à ce titre au Conseil national du droit et au conseil d'administration de la Fondation Jus et Politia.

Elle est chevalier de l'Ordre des palmes académiques.

Membre du laboratoire DANTE, Mme Sandrine Clavel a publié plusieurs ouvrages (S. Clavel, Droit international Privé, Paris, Dalloz, coll. « Hypercours », 5^e éd, 2018 ; S. Clavel, E. Gallant, Les grands textes de droit international privé, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2019), une trentaine d'articles et chapitres d'ouvrages en langue française et anglaise, et de nombreuses notes de jurisprudence. Elle coordonne et/ou participe à plusieurs contrats de recherche.

M. YVES SAINT-GEOURS



Ministre plénipotentiaire hors classe, ambassadeur (e.r), désigné par le Président de la République

Diplômé d'études approfondies ibériques et ibéro-américaines, agrégé d'histoire, M. Saint-Geours occupe des postes d'enseignant et chercheur de 1974 à 1985 et devient directeur de l'Institut français d'études andines à Lima en 1985.

Il entame en 1990 une carrière de diplomate en administration centrale en qualité de sous-directeur des sciences sociales et humaines à la direction de la coopération scientifique et technique (Relations culturelles, scientifiques et techniques) du ministère des Affaires étrangères. En 1993, il occupe les fonctions d'adjoint au délégué aux relations internationales du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche puis au ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche. En 1997, il est nommé adjoint au directeur général (Relations culturelles, scientifiques et techniques) puis directeur de la coopération scientifique, universitaire et de recherche (Coopération internationale et développement) en 1999 et enfin directeur général adjoint (Coopération internationale et développement) en 2000. En 2003 et 2004, il occupe des fonctions de conseiller du ministre des Affaires étrangères. Après avoir exercé au sein du Centre d'analyse et de prévision en qualité de chargé de mission, il est nommé Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Sofia, de 2004 à 2007, année de sa nomination en qualité de président de l'établissement public du Grand Palais des Champs-Élysées. Enfin, alors qu'il est membre du Conseil des affaires étrangères, il est nommé ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Brasilia en 2009, puis directeur général de l'administration et de la modernisation en août 2012, poste qu'il occupe jusqu'à sa nomination, en août 2015, au poste d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République française auprès du Royaume d'Espagne.

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

MME HÉLÈNE PAULIAT



Professeure de droit public à la faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Limoges, présidente honoraire de l'université de Limoges, désignée par le président de l'Assemblée nationale

Docteure en droit public (1991) et agrégée de droit public (1992), Mme Hélène Pauliat est nommée directrice de l'École doctorale droit et sciences économiques de Limoges en 1995. En 2009, elle devient directrice adjointe de l'École doctorale Pierre Couvrat. Elle est concurremment directrice de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, directrice adjointe de la Mission de recherche droit et justice auprès du ministère de la Justice, doyenne de la faculté de droit et de sciences économiques, membre de l'Institut universitaire de France (2005-2010), présidente de la commission de la pédagogie de l'Université numérique juridique francophone (UNJF) et déléguée scientifique adjointe à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Elle a occupé respectivement les postes de vice-présidente (2010-2012) puis de présidente de l'université de Limoges (2012-2016) ; elle a également été administratrice provisoire de Sorbonne-Université (2017). Elle préside le conseil d'administration de l'Institut national universitaire Champollion d'Albi depuis décembre 2017.

Elle est chevalier de l'Ordre national de la Légion d'honneur et officier de l'Ordre national du Mérite.

Mme Pauliat a écrit de nombreux articles et ouvrages en droit administratif, en droit des services publics, en droit de la fonction publique ; elle a rédigé de multiples notes de jurisprudence, en particulier sur les décisions juridictionnelles relatives aux mesures d'administration de la justice.

M. GEORGES BERGOUOUS



Ancien directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale, désigné par le président de l'Assemblée nationale

Licencié ès lettres, docteur en droit, M. Georges Bergouous entre dans le corps des administrateurs de l'Assemblée nationale en 1985. Administrateur à la commission des finances et la commission des affaires culturelles (1985-1994), puis au service de la séance (1994-1995), il est ensuite mis à disposition au Conseil constitutionnel en qualité de chef du service juridique (1995-1999). De retour à l'Assemblée nationale en qualité de conseiller au service de la séance (1999-2000), il devient ensuite chef de la division du secrétariat général de la présidence (2000-2004) avant d'occuper les fonctions de conseiller, responsable du secrétariat de la commission des Lois (2004-2011). Directeur adjoint puis directeur du service des ressources humaines de 2011 à 2015, il a été directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale de 2015 à 2019.

Il est par ailleurs professeur associé à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne depuis 2009 et membre du conseil d'administration et du conseil scientifique de l'association française de droit constitutionnel depuis 2005.

M. Bergouous est chevalier de l'Ordre national de la Légion d'honneur et officier de l'Ordre national du Mérite.

Co-responsable de la chronique sur le Parlement de la revue Constitutions (Dalloz), il est également l'auteur de nombreux articles et ouvrages en droit constitutionnel.

MME NATALIE FRICERO



Professeure de droit privé et sciences criminelles à l'université de Nice-Côte d'Azur, directrice de l'Institut d'études judiciaires de Nice, désignée par le président du Sénat

Mme Fricero est professeure de droit privé et sciences criminelles à l'université de Nice-Côte d'Azur, directrice de l'Institut d'études judiciaires de Nice et directrice du master Gestion des contentieux privés. Elle est experte indépendante au Conseil de l'Europe depuis 2002, et auprès du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur depuis 2008. Elle préside la Commission nationale d'examen d'accès au Centre de formation professionnelle des avocats depuis janvier 2017.

Elle est chevalier de l'Ordre de la Légion d'Honneur, chevalier de l'Ordre national du Mérite, chevalier de l'Ordre des Palmes académiques et chevalier de l'Ordre des Arts et des Lettres.

Mme Fricero est spécialisée en procédure civile, en procédures civiles d'exécution et droit européen des droits de l'homme, matières dans lesquelles elle a réalisé de nombreuses publications. Elle fait partie de comités de rédaction et de conseils scientifiques de plusieurs revues.

M. JEAN CABANNES



Docteur d'État en droit, ancien directeur du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales du Sénat, désigné par le président du Sénat

M. Jean Cabannes est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, titulaire d'un diplôme d'études approfondies de droit social, il est docteur d'État en droit. Reçu au concours d'administrateur du Sénat en 1978 et affecté au service des impressions de la documentation parlementaire et de l'informatique de 1978 à 1982, il est ensuite nommé administrateur à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées de 1982 à 1990, puis au service du personnel de 1990 à 1992. Durant cette période, de 1980 à 1992, il est aussi chargé d'enseignements en droit constitutionnel à la faculté Jean-Monnet (université Paris-Sud XI).

Conseiller, responsable du secrétariat de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat de 1992 à 1999, il occupe les fonctions de directeur de l'informatique et des technologies nouvelles du Sénat de décembre 1999 à décembre 2005. Nommé directeur de cabinet du président du Sénat en décembre 2005, il occupe ces fonctions jusqu'en octobre 2008. Il exerce les fonctions de directeur du service du secrétariat général de la présidence du Sénat d'octobre 2008 à décembre 2010 avant d'occuper celles de directeur du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales de janvier 2011 à janvier 2019.

Il est officier de l'Ordre national de la Légion d'honneur et officier de l'Ordre national du Mérite.

Il est l'auteur d'un ouvrage sur « Le personnel gouvernemental sous la Ve République » (LGDJ, 1990), et de divers articles juridiques.

M. FRANK NATALI



Avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier et président honoraire de la conférence des bâtonniers, désigné par le président du Conseil national des barreaux

M. Frank Natali est licencié en droit et en sciences économiques, titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, il prête serment le 15 janvier 1975. De 1983 à 1985, il préside le Syndicat des avocats de France (SAF). En 1992, il est élu membre du Conseil national des barreaux (CNB) et de sa commission « formation professionnelle ». En 1997, il devient bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de l'Essonne. Élu, en 1999, membre du bureau de la Conférence des bâtonniers, en charge notamment de la commission pénale et de « Pénal Infos », il en devient, en 2002, le vice-président, puis, en janvier 2005, le premier vice-président avant d'en assurer la présidence de 2006 à 2008. Il est membre du Conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature.

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

M. Natali a participé à de nombreux chantiers et groupes de travail mis en place par le ministère de la Justice. En 2007, il est nommé membre du Comité consultatif de la carte judiciaire. Il participe en 2013 à l'élaboration du Rapport sur les juridictions du XX^e siècle. En 2017, il est désigné, avec Jacques Beaume, en qualité de référent pour le chantier « Simplification de la procédure pénale » au ministère de la Justice.

M. OLIVIER SCHRAMECK



Président de section honoraire au Conseil d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État

Lauréat de l'Institut d'études politiques de Paris (1971), titulaire d'un DESS de droit public à la faculté de droit de Paris, ancien élève de l'École nationale d'administration promotion André Malraux (1975-1977), M. Olivier Schrameck est nommé auditeur au Conseil d'État à sa sortie de l'ENA. Il occupe ensuite successivement les fonctions de commissaire du Gouvernement près l'assemblée du contentieux et les autres formations de jugement du Conseil d'État (1981-1982, 1987-1988), conseiller technique puis chargé de mission auprès du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (1982-1984), directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des enseignements supérieurs au ministère de l'Éducation nationale (1984-1985), et celles de directeur des enseignements supérieurs au ministère de l'Éducation nationale (1985-1986). En 1988, il est nommé directeur de cabinet du ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. En 1991, il réintègre le Conseil d'État et, parallèlement, devient secrétaire général du Conseil constitutionnel de 1993 à 1997. Nommé conseiller d'État en 1995, il occupe ensuite la fonction de directeur de cabinet du Premier ministre de 1997 à 2002, année où il accède au poste d'ambassadeur de France en Espagne. Nommé président de la sixième sous-section de la section du contentieux du Conseil d'État en 2008, il est parallèlement membre du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (2007). De 2003 à 2013, il préside la section du rapport et des études du Conseil d'État. Pendant cette période, il est aussi nommé vice-président, puis président du comité d'appel de la Banque mondiale (2010-2012) et membre de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (2012).

M. Schrameck a été assesseur (1993) puis président des jurys de l'École nationale d'administration (2008), professeur associé de droit à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (1991-1997 et 2005-2010) et à Sciences Po (2010-2013).

En janvier 2013, M. Schrameck est nommé président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité administrative indépendante qu'il dirige jusqu'en janvier 2019.

Il est commandeur de l'Ordre national de la Légion d'honneur.

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *La fonction publique territoriale* (1995), *Les cabinets ministériels* (1995), *Matignon - Rive gauche*, 1997-2001 (2001), *Mémoires d'alternance - L'Espagne de Zapatero* (2005), *Dans l'ombre de la République - Les cabinets ministériels* (2006).

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

M. DIDIER GUÉRIN



Président de chambre honoraire à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

M. Didier Guérin est entré dans la magistrature en 1977. À sa sortie de l'École nationale de la magistrature, il exerce les fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Reims, avant de rejoindre le tribunal d'instance de Saint-Maur des Fossés en décembre 1978. Nommé à la chancellerie en juillet 1979, il est affecté à la direction des affaires criminelles et des grâces puis, de 1983 à 1986, à la direction de l'administration pénitentiaire avant de devenir sous-directeur de la législation criminelle puis sous-directeur chargé du droit pénal général et international. Nommé président de chambre de l'instruction à la cour d'appel de Versailles en décembre 1999, il rejoint la Cour de cassation, en qualité de conseiller, en janvier 2007, avant d'être nommé président de chambre à cette même Cour en juillet 2014.

M. Guérin est président de chambre maintenu en activité à la Cour de cassation depuis 2017.

M. Guérin est chevalier de l'Ordre national de la Légion d'Honneur et officier de l'Ordre national du Mérite.

M. RÉGIS VANHASBROUCK



Premier président de la cour d'appel de Lyon

M. Régis Vanhasbrouck est entré dans la magistrature en 1982. Il a débuté en exerçant les fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance de Saint-Quentin, puis est nommé dans les mêmes fonctions au tribunal de grande instance de Lille en 1984. Nommé premier juge d'instruction au tribunal de grande instance de Valenciennes en 1986, il rejoint ensuite le tribunal de grande instance de Grenoble en 1988 où il exerce les fonctions de premier juge d'instruction puis de vice-président en 1990. En 1993, il est nommé premier vice-président au tribunal de grande instance de Béthune. Il exerce ensuite successivement les fonctions de président des tribunaux de grande instance de Nevers en 1997, Amiens en 2005 et Montpellier en 2009. Il est nommé Premier président de la cour d'appel de Pau en 2013 et est installé dans les fonctions de Premier président de la cour d'appel de Lyon le 27 février 2017.

Il a été président de la Conférence nationale des premiers présidents de septembre 2016 à septembre 2017.

Il est officier de l'Ordre national du Mérite et officier de l'Ordre national de la Légion d'Honneur. Il est également médaillé de la jeunesse et des sports (échelon bronze).

M. BENOIT GIRAUD



Président du tribunal judiciaire de Limoges

M. Benoit Giraud est entré dans la magistrature en 2000. Il a débuté en exerçant les fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance de Sarreguemines. En 2002, il est nommé substitut du procureur près le tribunal de grande instance de Melun puis, en 2005, substitut à la direction des services judiciaires de l'administration centrale du ministère de la Justice où il occupe le poste d'adjoint au chef de mission en charge de la mission de modernisation de la justice. En 2007, il est nommé vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny puis il rejoint, en 2009, le tribunal de grande instance de Versailles où il exerce les fonctions de vice-président chargé du secrétariat général de la présidence de cette juridiction.

Il a été membre suppléant de la commission d'avancement de 2007 à 2010.

Nommé président du tribunal de grande instance de Dax en janvier 2012, il a été installé dans les fonctions de président du tribunal de grande instance de Limoges le 21 mars 2016.

MME VIRGINIE DUVAL



Vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles

Mme Virginie Duval est entrée dans la magistrature en 2002. Elle a débuté en exerçant les fonctions de juge placée auprès du Premier président de la cour d'appel de Caen puis est nommée juge des enfants au tribunal de grande instance de Caen en 2005.

Elle a été membre de la commission d'avancement d'octobre 2007 à octobre 2010.

En 2010, elle rejoint le tribunal de grande instance de Bobigny où elle exerce les fonctions de vice-présidente en charge de l'instruction. Elle est ensuite nommée, en 2014, vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal de grande instance de Versailles.

Mme Duval occupe les fonctions de vice-présidente au tribunal de grande instance de Versailles depuis le 1^{er} janvier 2019.

M. BENOIST HUREL



Vice-président chargé de l'instruction au tribunal judiciaire de Paris

M. Benoist Hurel est entré dans la magistrature en 2004. Il a débuté en exerçant les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Créteil.

Il est nommé auditeur à la Cour de cassation en 2011 avant d'être détaché auprès de la mairie de Paris en qualité de conseiller chargé de la prévention, de la sécurité, de la mémoire, des affaires militaires et des anciens combattants, en 2012.

En 2014, il est nommé vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Nanterre puis mis à disposition auprès du cabinet de la garde des Sceaux où il assure les fonctions de conseiller politique pénale et action publique.

M. Hurel est installé dans les fonctions de vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Paris le 4 janvier 2016 où il exerce au sein de la juridiction interrégionale spécialisée dans la lutte contre le crime organisé.

M. CÉDRIC CABUT



Procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire d'Évry

M. Cédric Cabut est entré dans la magistrature en 1992. Il a débuté en exerçant les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Mâcon, en 1992, avant de rejoindre le tribunal de grande instance de Lyon, en 1995, pour y exercer les mêmes fonctions. Nommé vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Grenoble en 2003, il devient procureur de la République près le tribunal de grande instance de Belley en 2005. Il a été membre de la commission d'avancement de 2004 à 2007. En 2007, il rejoint le tribunal de grande instance de Lyon en qualité de vice-procureur de la République au sein de la juridiction interrégionale spécialisée dans la lutte contre le crime organisé avant d'être nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu en 2010. M. Cabut a été installé dans les fonctions de procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance d'Évry le 29 août 2016.

Il est chevalier de l'Ordre national du Mérite.

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

M. JEAN-PAUL SUDRE



Avocat général à la Cour de cassation, président suppléant de la formation

M. Jean-Paul Sudre est entré dans la magistrature en 1983. Il a débuté en exerçant les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance du Mans, puis il rejoint, en 1992, le tribunal de grande instance de Lorient en qualité de premier substitut du procureur de la République.

Nommé procureur de la République adjoint dans ce même tribunal en 1996, il rejoint ensuite, en 1999, la cour d'appel de Nancy où il exerce les fonctions de substitut général.

Membre du Conseil supérieur de la magistrature de 2002 à 2006, il y exerce ses missions en qualité de magistrat élu, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. M. Sudre est nommé avocat général près la cour d'appel de Paris en 2007, puis inspecteur général adjoint des services judiciaires en 2009. Il est installé dans les fonctions d'avocat général à la Cour de cassation le 17 décembre 2013.

Il est chevalier de l'Ordre national de la Légion d'honneur.

**MME JEANNE-MARIE
VERMEULIN**



Procureure générale près la cour d'appel d'Amiens

Mme Jeanne-Marie Vermeulin est entrée dans la magistrature en 1979. Elle a débuté en exerçant les fonctions de juge au tribunal de grande instance de Nevers en charge du tribunal d'instance de la ville. Elle est ensuite nommée premier substitut du procureur de la République près la même juridiction en 1986. En 1993, elle devient conseiller à la cour d'appel de Bourges puis elle occupe le poste de vice-présidente au tribunal de grande instance de Créteil en 2001 avant d'être nommée conseiller à la cour d'appel de Versailles, en 2003. En 2008, elle est nommée avocate générale près la cour d'appel de Riom. En 2013, elle est nommée procureure générale près la cour d'appel de Bourges avant d'être installée dans les fonctions de procureure générale près la cour d'appel d'Amiens le 20 juin 2017.

Elle est officier de l'Ordre national de la Légion d'honneur, ainsi que de l'Ordre national du Mérite.

M. DAVID CHARMATZ



Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Saint Étienne

M. David Charmatz est entré dans la magistrature en 1990. Il a débuté en exerçant les fonctions de juge au tribunal de grande instance de Basse-Terre chargé du tribunal d'instance de Basse-Terre avant d'être nommé substitut du procureur de la République près cette même juridiction en 1992. Nommé substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Perpignan en 1997, il est mis à disposition de l'École nationale de la magistrature en 2001, pour occuper un poste de maître de conférence. Nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance de Soissons en 2003, il rejoint ensuite, en 2006, la cour d'appel de Montpellier pour y exercer les fonctions de substitut général chargé d'un secrétariat général. En 2011, il est nommé procureur de la République près le tribunal de grande instance de Narbonne avant d'être installé dans les fonctions de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saint-Étienne le 23 mai 2018.

Il a été membre du jury de la Conférence de consensus pour la prévention de la récidive et a été membre de l'Observatoire de la récidive et de la désistance.

Il est chevalier de l'Ordre national du Mérite.

MME ISABELLE POUHEY



Substitut général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Mme Isabelle Pouey est entrée dans la magistrature en 1990. Elle a débuté en exerçant les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Évreux avant d'être nommée substitut à l'administration centrale du ministère de la Justice en 1992 puis substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris en 1995. En 1996, elle effectue un détachement dans le corps des conseillers des affaires étrangères auprès du ministère des Affaires étrangères en qualité de secrétaire des affaires étrangères. Elle rejoint le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence en 2001 où elle exerce les fonctions de substitut du procureur de la République avant d'être nommée vice-procureure de la République près de ce tribunal en 2003.

Mme Pouey est installée dans les fonctions de substitut général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 1^{er} septembre 2008.

Elle est chevalier de l'Ordre national du Mérite.

M. JEAN-FRANÇOIS MAYET



Vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras

M. Jean-François Mayet est docteur en droit, spécialisé en droit des affaires. Titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat obtenu en 1998, il a exercé la profession d'avocat aux barreaux de Carcassonne et de Toulouse avant d'intégrer la magistrature en 2009. Il y occupe en premier poste les fonctions de substitut placé auprès du procureur général près la cour d'appel de Limoges. En 2014, il rejoint le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre où il exerce les fonctions de substitut du procureur de la République. Il est installé dans les fonctions de vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Carpentras le 1^{er} septembre 2016.

MME MARIE-ANTOINETTE HOUYVET



Présidente de chambre à la cour d'appel de Paris

Mme Marie-Antoinette Houyvet est entrée dans la magistrature en 1985. Elle a débuté en exerçant les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Beauvais avant d'être nommée juge d'instruction au tribunal de grande instance de Senlis en 1988. Nommée vice-présidente au tribunal de grande instance d'Amiens en 1999, elle rejoint en 2001 le tribunal de grande instance de Paris pour y exercer les fonctions de premier juge d'instruction avant d'occuper le poste de conseiller à la cour d'appel de Caen en 2009. Elle est membre de la commission d'avancement d'octobre 2013 à octobre 2016. Mme Houyvet est installée dans les fonctions de présidente de chambre à la cour d'appel de Paris le 27 décembre 2016.

Elle est chevalier de l'Ordre national de la Légion d'honneur.

Une nouvelle présidente en cours de mandat

Mme Chantal Arens a été installée dans les fonctions de Première présidente de la Cour de cassation le 6 septembre 2019.

Outre ses responsabilités de chef de cour, le Premier président de la Cour de cassation assume la présidence de la formation plénière et de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que la présidence du conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature.

Depuis 1979, Mme Chantal Arens a exercé successivement les fonctions de juge au tribunal d'instance de Saint-Avold et de Metz avant d'être nommée vice-présidente au tribunal de grande instance de Thionville, puis de Chartres et de Versailles.

Entre 1989 et 1993, elle a été détachée au ministère des Postes et Télécommunications en qualité de chef du bureau du droit communautaire puis d'adjointe au sous-directeur des affaires juridiques. Au cours du dernier semestre de l'année 1993, elle a été mise à disposition du ministère des Affaires étrangères dans le cadre de la présidence française des accords de Schengen.

Fin 1993, elle intègre le parquet du tribunal de grande de Paris comme chef de la section de la délinquance astucieuse au pôle financier. En 1999, elle rejoint l'inspection des services judiciaires. C'est en 2002, qu'elle accède à la fonction de présidente de tribunal de grande instance d'abord à Évreux puis à Nanterre en 2008 et à Paris en 2010. En septembre 2014, elle devient première présidente de la cour d'appel de Paris.

Mme Chantal Arens est officier de la Légion d'honneur, commandeur de l'Ordre national du mérite, médaillée d'argent de l'administration pénitentiaire et officier des palmes académiques.

Le secrétaire général

Secrétaire général nommé sous la précédente mandature, M. Daniel Barlow a accompagné les premiers mois de fonctions de la nouvelle mandature. Il a été nommé premier vice-président au tribunal de grande instance de Nanterre à comp-

ter du 2 septembre 2019. Mme Sophie Rey a été nommée, par décret du 7 septembre 2019, pour lui succéder.

Issue de la promotion 1997 de l'École nationale de la magistrature, Mme Sophie Rey a débuté sa carrière en qualité de juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Melun avant de rejoindre la direction des affaires criminelles et des grâces comme rédactrice au bureau de l'exécution des peines puis de cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales. En 2008, elle est devenue cheffe du bureau des ressources humaines de magistrats à la direction des services judiciaires.

En 2011, elle a été nommée vice-présidente en charge du secrétariat général au tribunal de grande instance de Bobigny et en 2013 vice-présidente au tribunal de grande instance de Paris où elle a été cheffe d'une section du service des affaires familiales.

En mars 2016, elle est nommée conseillère, chargée de mission de la première présidente de la cour d'appel de Paris, en charge notamment du suivi des ressources humaines des magistrats de la cour et de l'organisation des services.

LE PASSAGE DE RELAIS AVEC LA PRÉCÉDENTE MANDATURE

Le principe du renouvellement du Conseil et ses effets

Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont, conformément à l'article 6 de la loi organique n° 94-11 du 5 février 1994, désignés pour une durée de quatre ans non-renouvelable immédiatement.

L'actuelle mandature a pris ses fonctions en février 2019, riche de personnalités venues d'horizons divers. Le renouvellement du Conseil constitue un moment fort. Il est l'occasion d'un changement de regard sur la situation des magistrats et l'institution. Ce changement n'exclut toutefois pas une continuité dans l'action. L'organisation et le fonctionnement du Conseil restent en effet pérennes. Chaque mandature continue à le faire vivre en lui conférant une identité propre.

La transmission de l'expérience acquise

Un séminaire de travail s'est tenu le 6 février 2019 entre l'ancien et le nouveau collège du Conseil.

Le principe d'un « passage de relais » a été instauré en 2015 pour aider les nouveaux membres à s'approprier les missions du Conseil dans toutes leurs dimensions et leur permettre d'être rapidement opérationnels en capitalisant sur l'expérience de leurs prédécesseurs.

La mandature sortante a souhaité laisser à ses successeurs un bilan de ses pratiques pour nourrir leur réflexion et les éclairer, autant que faire se peut.

Cette initiative a été saluée et a permis des échanges intenses et constructifs principalement sur les nominations, le traitement des plaintes des justiciables par les commissions d'admission des requêtes et les missions d'information.

Le séminaire a également permis d'évoquer les réflexions majeures engagées par le Conseil dont les membres s'attachent, au gré des mandatures, à servir l'institution judiciaire, préserver son indépendance et chercher au travers de l'exercice de ses missions les moyens d'améliorer la qualité de la justice.



Séminaire de travail
du 6 février 2019

L'ORGANISATION DU CONSEIL, SES MOYENS ET SES MÉTHODES DE TRAVAIL



L'ORGANISATION DU CONSEIL

Les structures

L'article 65 de la Constitution distingue trois formations, auxquelles s'ajoutent des instances informelles.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège dispose d'un pouvoir de proposition pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires. 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.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet émet des avis sur les propositions de nominations du garde des Sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Si ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contrai-

gnant, les gardes des Sceaux successifs ont, depuis plusieurs années, pris l'engagement de ne pas passer outre. En matière disciplinaire, le garde des Sceaux ne peut prononcer de sanction à l'encontre des magistrats du parquet sans l'avis de la formation compétente à leur égard. Elle comprend alors le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

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

Le secrétariat général

Le secrétaire général veille au bon fonctionnement administratif et matériel du Conseil. Il reçoit, à cette fin, délégation de signature du Premier président de la Cour de cassation, ordonnateur secondaire des dépenses.

Il contribue, sous l'autorité des présidents, à l'organisation des travaux du Conseil, auxquels il apporte son concours. Il prépare les séances de tra-

vail (ordre du jour, recueil des informations, suivi opérationnel des procédures de nomination et des procédures disciplinaires), participe aux réflexions internes du Conseil, met en œuvre et assure le suivi de ses décisions.

Travaillant à temps plein au sein de l'institution, il est l'interlocuteur des juridictions, des magistrats, des autres institutions et des tiers (presse, grand public, etc.).

Le secrétaire général est assisté dans ces missions par deux secrétaires généraux adjoints, un troisième ayant été nommé en fin d'année 2019, ainsi que par 19 agents. Le secrétariat général, placé sous l'autorité du secrétaire général et de ses adjoints, est organisé en cinq pôles :

- Budget et marchés publics ;
- Nomination des magistrats ;
- Discipline des magistrats ;
- Traitement des plaintes des justiciables ;
- Missions transversales.



Les membres
du secrétariat général
du Conseil supérieur
de la magistrature

LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

Daniel Barlow, secrétaire général (jusqu'au 1^{er} septembre 2019)

Sophie Rey, secrétaire générale (à compter du 1^{er} septembre 2019)

Pauline Jolivet, secrétaire générale adjointe

Sophie Havard, secrétaire générale adjointe

Hélène Bussière, secrétaire générale adjointe (à compter du 30 décembre 2019)

Les outils mis à la disposition des membres

Deux logiciels sont à la disposition des membres du Conseil : LOLFI et LODAM.

Le premier leur sert pour la préparation des rapports dans le cadre des nominations. Il contient les dossiers électroniques des magistrats que les membres peuvent consulter dès lors qu'est examinée une proposition de nomination sur l'un des postes auquel ils sont candidats.

Le second constitue un outil métier utile pour la gestion des nominations et des plaintes des justiciables.

Via un accès sécurisé, ces deux logiciels peuvent être consultés tant dans les locaux du Conseil qu'à l'extérieur, permettant une certaine souplesse dans l'organisation du travail de chacun.

Le calendrier de travail

Entretien sur le calendrier de travail et focus sur une semaine-type d'un membre du Conseil

Cet entretien vise à donner une illustration vivante de l'action menée par les membres du Conseil supérieur de la magistrature, sous la forme d'une présentation très générale du calendrier de travail avec un focus sur une semaine-type de travail.

Il repose sur une présentation à trois voix par Mme Hélène Pauliat, membre commun aux deux formations du Conseil, M. Benoit Giraud, magistrat de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège et Mme Jeanne-Marie Vermeulin, magistrat de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Pourriez-vous décrire, après une première année de fonctions, le calendrier de travail annuel du Conseil ?

Mme Pauliat : Le principal constat est que l'activité de nomination représente environ les deux tiers de l'activité du Conseil, ce qui ne l'empêche pas de réserver du temps pour des échanges entre membres, sur des questions stratégiques ou organisationnelles.

M. Giraud : L'activité annuelle du Conseil se décompose en trois grandes activités : les nominations, la discipline et la déontologie, puis toutes les autres activités que l'on peut qualifier de missions transversales : les réunions générales, les groupes de travail et de réflexion et les rencontres institutionnelles, les missions d'information dans les cours et les relations internationales.

En matière de nomination, l'activité se décompose entre l'examen des transparences présentées par la direction des services judiciaires et, pour la formation siège uniquement, l'activité de proposition de nomination.

L'activité disciplinaire peut être évaluée en moyenne à une audience mensuelle, au fond ou dans le cadre d'une interdiction temporaire d'exercice, avec un travail en amont pour un rapporteur au fond. L'activité importante des trois commissions d'admission des requêtes, dites CAR, qui traitent des plaintes des justiciables à l'encontre de magistrats, doit aussi être soulignée puisqu'elles se réunissent en moyenne une fois par mois et reçoivent par an un peu plus de 300 plaintes.

Mme Vermeulin : Il faut ajouter que le Conseil se livre à des travaux de réflexion dont l'importance va croissant. De nombreux groupes de travail ont été constitués, notamment pour que le Conseil soit en mesure de donner des avis éclairés sur des sujets variés. Par ailleurs, les rencontres institutionnelles sont nombreuses. N'oublions pas non plus les missions d'information.

Mme Pauliat : Une dizaine de missions d'information sont en effet conduites chaque année auprès des cours d'appel. Dans les plus grandes cours, l'ensemble du Conseil se déplace tandis que plusieurs missions peuvent être organisées simultanément par des délégations restreintes dans les cours de taille moins importante. Ces missions sont extrêmement utiles pour expliquer concrètement aux magistrats rencontrés comment le Conseil exerce ses missions, mais en retour, elles permettent aux magistrats d'échanger de manière moins formelle avec l'institution ; elle leur paraît ainsi moins lointaine. Les missions sont aussi particulièrement importantes

pour les membres communs du Conseil afin de mieux appréhender le fonctionnement des juridictions.

Quelles sont les différences dans l'organisation de travail de chaque formation ?

Mme Pauliat : Le Conseil est Un, il symbolise l'unité du corps judiciaire. Cette unité n'exclut pas pour autant une diversité des instances délibérantes.

Le Conseil se réunit le mardi pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ; les mercredi et jeudi pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. En outre, certaines actions justifient une mobilisation des membres en dehors de ces jours de séance des deux formations. Il s'agit, pour l'essentiel, des réunions générales, des missions d'information, des groupes de travail thématiques, et de certaines interventions effectuées soit au titre de la formation des magistrats, soit au titre de la coopération internationale. Les réunions générales du Conseil, qui permettent d'évoquer les sujets d'intérêt commun, de rapprocher les modalités de travail des deux formations et d'assurer la cohérence de l'action de l'institution, revêtent une grande importance.

Mme Vermeulin : Ces réunions générales, dont le rythme est désormais mensuel, sont d'autant plus importantes qu'elles déterminent les axes de travail et de réflexion du Conseil dans sa composition la plus large.

M. Giraud : S'agissant des spécificités de chaque formation du Conseil, au siège et au parquet, quelques éléments peuvent être soulignés.

Au siège, c'est l'activité relevant du pouvoir de proposition du Conseil qui est sans doute la plus importante, puisque le Conseil maîtrise le processus des nominations, du début à la fin. Il a ainsi la totale maîtrise de sa manière de procéder en la matière et notamment de l'organisation du calendrier des transparences du Conseil.

Sur les modalités d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux, elles sont au fond très proches au siège et au parquet,

puisque les deux formations rendent des avis sur ces propositions, après avoir procédé à l'examen des dossiers des magistrats proposés, mais aussi de ceux des observants, voire après avoir procédé à des auditions, pour quelques postes spécifiques.

Comment se déroule une semaine-type de travail pour un membre du Conseil, qu'il soit magistrat ou membre commun aux deux formations ?

Mme Pauliat : Pour un membre commun aux deux formations, la semaine-type s'organise autour des trois journées de travail hebdomadaires, le mardi au sein de la formation parquet, les mercredi et jeudi au sein de la formation siège. La préparation de ces séances représente environ une journée de travail complémentaire. La charge de travail au Conseil est naturellement plus lourde pour les membres communs mais elle est aussi très enrichissante puisqu'elle leur permet de disposer d'une approche globale de l'organisation et du fonctionnement du corps judiciaire. Mais il est remarquable de constater que, dans le fonctionnement quotidien du Conseil, il n'existe pas de différence majeure, et encore moins de ligne de clivage, entre les magistrats et les personnalités qualifiées. Le Conseil est ainsi capable, au-delà de la diversité des parcours de ses membres, de dégager des réflexions communes sur des sujets stratégiques et sur une vision commune de la justice et de ses enjeux.

M. Giraud : Sans revenir sur ce qui a déjà été dit sur les jours de séance de chaque formation, il est possible de distinguer deux types de périodes d'activité, en dehors des activités communes.

La première concerne les deux formations du Conseil, puisqu'elle est relative au pouvoir de proposition du garde des Sceaux. Il s'agit d'examiner les transparences de la DSJ, en particulier la transparence annuelle de février, puis la transparence dite « balai » de juin et enfin la transparence d'automne en octobre. Cet examen se déroule sur deux à cinq semaines. Les dossiers de tous les magistrats rendus transparents sont répartis entre les membres, examinés par eux puis

rapportés en séance. Les mérites des candidats font l'objet de discussions, tout comme ceux des magistrats ayant formulé des observations sur telle ou telle proposition de nomination.

La seconde période d'activité est propre à la formation siège, puisqu'elle concerne le pouvoir de proposition du Conseil. Au cours de cette période, les semaines de travail visent à recenser et examiner les postes vacants, sélectionner les candidats à auditionner après examen approfondi des dossiers, puis établir un calendrier des auditions pour les postes à pourvoir à la Cour de cassation ou les postes de premiers présidents et de présidents de tribunal judiciaire. Les journées d'auditions peuvent être particulièrement chargées, avec parfois huit auditions programmées, voire plus. De manière générale, la formation siège s'efforce de limiter la vacance des postes de chefs de juridiction et de cour, mais son calendrier de travail doit s'articuler avec l'activité résultant du pouvoir de proposition du garde des Sceaux.

En tout état de cause, lorsque des situations particulières le justifient, notamment lorsque la situation de la juridiction l'impose, le Conseil peut adapter son calendrier de travail et répondre à des saisines urgentes ou organiser des auditions dans des délais très courts. Très exceptionnellement, dans un tel cas, la nouvelle mandature a décidé d'organiser une mission d'information spéciale destinée à mieux comprendre un contexte local et les ressorts d'une crise.

Mme Vermeulin : Aux transparences principales évoquées par Benoit Giraud s'ajoutent les multiples transparences intermédiaires, particulièrement nombreuses pour la formation parquet, et qui ont un impact non négligeable sur l'organisation de ses travaux et son fonctionnement. De ce point de vue, les deux formations appellent de leurs vœux une réduction du nombre des transparences.

LE BUDGET DU CONSEIL ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

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

Depuis plusieurs années, les grands équilibres du programme 335 sont restés constants. La part principale des dépenses du budget de fonctionnement, en autorisation d'engagement comme en crédit de paiement, a été consacrée au financement du loyer du site de l'hôtel Moreau-Lequeu, qui accueille depuis 2013 le siège du Conseil. Ce poste de dépense fait l'objet chaque année d'une hausse mécanique, liée notamment aux clauses de révision des loyers.

Les dépenses d'activité correspondent quant à elles au financement des besoins liés à l'exercice de ses missions. Une part des crédits est traditionnellement consacrée aux frais de déplacement qui permettent la venue des membres à Paris, pour assister aux séances du Conseil, et assurent la mise en œuvre des missions d'information auprès des cours et tribunaux. Certains postes de dépenses pourraient connaître une hausse ponctuelle dans les années à venir, pour assurer le financement d'opérations spécifiques souhaitées par la mandature ayant pris ses fonctions en février 2019. Pour cette première année d'exercice, les membres ont souhaité prendre le temps de la réflexion avant de déterminer les actions qui seraient développées au cours de leur mandat.

Les dépenses de personnels sont restées stables. Elles correspondent au versement des indemnités de fonctions des membres et permettent la rémunération des personnels du secrétariat général du Conseil dont les effectifs n'ont pas évolué sur l'exercice. Toutefois, le renforcement du secrétariat général du Conseil, souhaité par la première présidente et le procureur général, présidents des

FOCUS

Le budget 2019 en chiffres

Les crédits initiaux de l'exercice 2019

En 2019, les crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature se sont élevés à 4 871 769 euros en autorisation d'engagement et 4 810 769 euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnels (titre 2) ont représenté 2 727 086 euros et les dépenses de fonctionnement (hors-titre 2) 2 144 683 euros en autorisations d'engagement et 2 083 683 euros en crédits de paiement.

	Titre 2	Hors titre 2	Total
AE	2 727 086 euros	2 144 683 euros	4 871 769 euros
CP	2 727 086 euros	2 083 683 euros	4 810 769 euros

L'augmentation constatée au regard de l'exercice précédent trouve sa principale explication dans le financement des dépenses de structure, dont le poste principal correspond au paiement du loyer du site du Conseil.

Les dépenses de fonctionnement

1,78 m€

en autorisation d'engagements

1,67 m€

en crédits de paiement

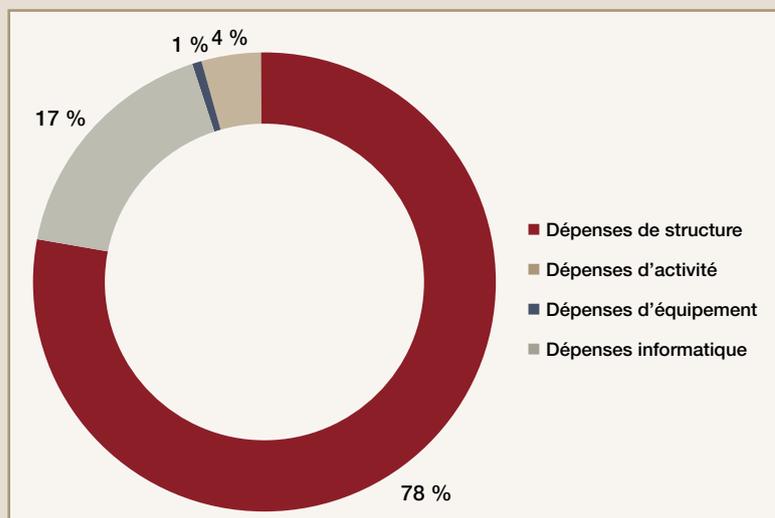
La répartition des dépenses de fonctionnement fait apparaître la part prégnante des dépenses dites de structure dans le budget du Conseil. Celles-ci correspondent, à titre principal, au financement du loyer de l'hôtel Moreau-Lequeu.

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. En l'absence de déménagement du Conseil dans les locaux du Palais de justice de Paris au 1^{er} juin 2019, le bail liant le Conseil ira jusqu'à son terme le 31 mai 2022.

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 diminution en 2019 compte tenu du renouvellement du Conseil. Les membres qui ont pris leur fonction en février 2019 ont défini des projets qui seront mis en œuvre au cours de la mandature.

Les dépenses informatiques enregistrent elles aussi une baisse, qui trouve son origine dans la réalisation d'économies dans l'exécution de certains marchés.

Répartition de la dépense



Les dépenses de personnel

19

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

22

membres

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

Ce poste de dépenses est stable, les différences constatées entre la programmation et l'exécution tenant, pour une part, aux vacances de postes constatées au sein du secrétariat général dont l'un n'a pas été pourvu sur l'exercice, 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.

deux formations du Conseil, a reçu un avis favorable de la part de la garde des Sceaux. Un secrétaire général adjoint supplémentaire a été nommé le 30 décembre 2019.

En dépit d'une très légère augmentation par rapport à l'année 2018¹, les indicateurs de performance du Conseil durant la période considérée² sont restés tout à fait favorables grâce à la mobilisation des membres, qui ont gagné en expérience, ainsi qu'à celle des agents du secrétariat général, et à l'amélioration de leurs outils de travail respectifs.

UN RENOUVEAU DES MÉTHODES DE TRAVAIL

Les constats

Dès ses premières semaines de fonctionnement, le Conseil a fait le constat d'un rythme et d'une charge de travail particulièrement soutenus en raison du poids de l'activité de nomination par rapport à toutes les autres missions du Conseil. Ce déséquilibre entre l'activité de nomination et la réflexion générale souhaitée par le Conseil sur d'autres thèmes a conduit celui-ci à réfléchir à la mise en place de nouvelles méthodes de travail destinées à lui permettre d'engager un véritable travail de fond, de réflexion collective et d'échanges sur toutes les questions méritant d'être débattues avec l'ensemble des membres. La simplification de certaines pratiques a permis également au Conseil de gagner en efficacité de travail, l'objectif poursuivi étant toujours d'améliorer son mode de fonctionnement et d'investir l'ensemble de ses missions constitutionnelles.

Parallèlement, le besoin d'informations et d'échanges collectifs des membres, surtout en tout début de mandature, a conduit le secrétariat général à renforcer sa politique de communication à leur égard et à planifier encore davantage le calendrier de travail du Conseil.

La concrétisation de ces méthodes

Les réunions de méthodologie et leurs résultats

Afin de permettre des échanges avec l'ensemble du Conseil, les questions relatives à la méthodologie ont tout d'abord été abordées à l'occasion des réunions générales du Conseil supérieur de la magistrature qui constituent un ancrage important dans le fonctionnement général du Conseil. Leur fréquence a augmenté tout au long de l'année 2019 pour aboutir à l'organisation de réunions mensuelles réunissant les présidents du Conseil, l'ensemble de ses membres, le secrétaire général et ses adjoints.

Ensuite, outre des réunions ponctuelles à l'occasion des séances de travail des formations, plusieurs séminaires de travail ont été organisés, le 14 septembre 2019 pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et les 9 juillet et 22 octobre 2019 pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ainsi, une réflexion a pu être rapidement menée par le Conseil sur la méthodologie de travail à adopter, notamment sur les questions relatives aux modalités de vote au sein de chaque formation, mais aussi sur l'examen et les modalités de rapport des dossiers, la doctrine de la délibération, l'amélioration des processus de nomination ainsi que sur la technique d'entretien.

Des méthodes de travail très pragmatiques et concrètes ont ainsi pu être adoptées afin de rationaliser l'ensemble des activités du Conseil. À titre d'exemple concernant la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, il a notamment été acté qu'un retour systématique serait effectué auprès des candidats auditionnés mais non retenus pour des postes à la Cour de cassation, et non plus seulement pour des postes de chefs de juridiction. La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a, pour sa part, notamment

1. En 2018, la durée moyenne d'examen des propositions de nomination communiquées par le garde des Sceaux s'est établie à vingt-trois jours pour la formation siège et vingt-cinq jours pour la formation parquet.

2. En 2019, la durée moyenne d'examen des propositions de nomination communiquées par le garde des Sceaux s'est établie à trente jours pour la formation siège et vingt-huit jours pour la formation parquet.



validé le principe de rapports allégés pour les projets de mouvements simples, ne posant pas de difficultés, ou pour ceux relatifs à des propositions soumises à un contrôle restreint du Conseil. Pour ce faire, une harmonisation des points de contrôle, selon le type de mouvement considéré, a été mise en œuvre.

Enfin, les travaux d'élaboration d'un *vademecum* pour l'activité de nomination sont venus compléter cette démarche visant à la mise en œuvre d'une méthodologie renouvelée.

La formation aux techniques d'entretien

Soucieux d'établir une technique d'entretiens professionnalisée, le Conseil a souhaité la mise en place d'une formation à la technique d'entretien afin de soutenir les membres dans leur activité en matière de nomination.

Une formation à la conduite d'entretien a ainsi été organisée sous la forme de deux sessions qui se sont tenues au siège du Conseil les 28 mai et 6 juin 2019.

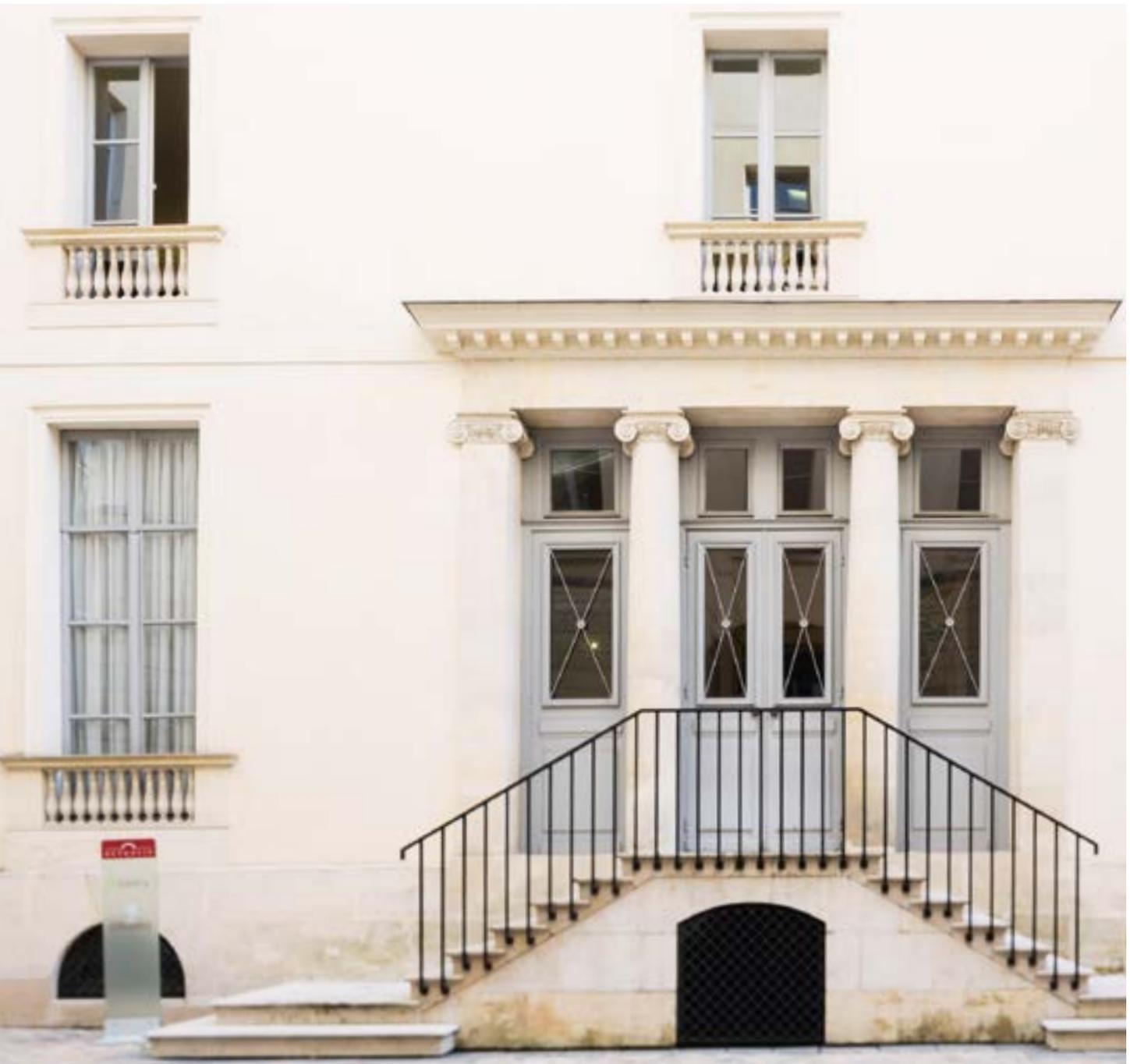
La première session a notamment permis au Conseil d'avoir une réflexion sur les outils d'évaluation de l'audition (proposition d'élaboration d'une grille d'évaluation comportant des items relatifs aux aptitudes professionnelles, aux qualités personnelles, à la motivation du candidat et à la qualité de son exposé), les points méthodologiques pour la conduite d'entretien, mais aussi

le fonctionnement de la collégialité et son renforcement par un partage des pratiques. Cette session a été l'occasion d'échanges sur les qualités et compétences attendues des candidats, en fonction des postes à pourvoir, l'objectif étant de réfléchir à l'élaboration d'un outil permettant d'apprécier l'ensemble des candidats pour un poste déterminé selon les mêmes critères.

Au cours de la seconde session, les membres ont poursuivi leur réflexion en travaillant sur la nécessaire articulation du questionnement lors de la conduite des auditions devant les formations du Conseil. Ils ont pu également échanger sur la structuration du déroulement de l'audition, les éléments d'appréciation d'un exposé (maîtrise du temps, structuration et finesse de la pensée, capacité d'expression, émotivité/gestion du stress, capacité à synthétiser les traits saillants de la carrière et l'adéquation du parcours par rapport au poste à pourvoir, etc.), la nature des questions posées et les écueils à éviter, les éléments d'appréciation pour le délibéré et le retour d'information aux candidats.

Cette formation, particulièrement riche, a ainsi offert aux membres du Conseil l'occasion d'une véritable réflexion sur la technique d'entretien, laquelle s'est parallèlement consolidée avec l'expérience acquise, 263 auditions ayant été réalisées au cours de l'année 2019 par les deux formations (198 au siège dont 186 relevant du pouvoir de proposition du Conseil, 65 au parquet).

LES MISSIONS DU CONSEIL



INTRODUCTION SUR LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE CES MISSIONS

La garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire, mission essentielle confiée au Conseil supérieur de la magistrature par l'article 64 de la Constitution, dans sa dimension d'assistance au Président de la République, est au cœur de ses diverses attributions. Le Conseil a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de souligner ce qu'impliquait ce rôle en termes de compétences, de moyens et d'accomplissement des missions dont il a la charge.

La présente mandature, soucieuse d'assurer pleinement ce rôle sur le fondement des textes qui régissent son activité et des pratiques développées

par le Conseil au fil de son histoire, a adopté un projet de mandature ayant pour ambition d'en faciliter la réalisation.

Le Conseil inscrit l'accomplissement des missions dont il a la charge dans le cadre des principes déontologiques qui gouvernent l'activité de ses membres.

On rappellera, à cet égard, qu'en application de l'article 10-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, ceux-ci exercent leur mission dans le respect des exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêt.

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



LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA MISSION DE NOMINATION

Le rappel des principes

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège dispose d'un pouvoir de proposition pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires.

Elle dispose d'un pouvoir d'avis (conforme ou non) pour les autres magistrats du siège, nommés sur proposition du garde des Sceaux.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet émet des avis (favorables ou défavorables) sur les propositions de nomination du garde des Sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contraignant pour le garde des Sceaux mais le Conseil constate qu'à l'instar de ses prédécesseurs, l'actuel garde des Sceaux ne passe pas outre ces avis. L'inscription dans la Constitution de cette pratique serait toutefois de nature à conforter l'indépendance des magistrats du ministère public.

À cet égard, le Conseil déplore le fait que la réforme constitutionnelle, pourtant attendue depuis de nombreuses années, demeure au stade de projet. Placée au cœur des préoccupations du Conseil, elle se limite, en l'état, à l'introduction dans l'article 65 de la Constitution du principe selon lequel les magistrats du parquet seront nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple. Il est également prévu que cette formation statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet, à l'instar de la formation compétente pour les magistrats du siège.

Dans la continuité de la position déjà exprimée à plusieurs reprises par le Conseil, l'actuelle mandature, outre l'indispensable réforme des pouvoirs de la formation compétente pour les magis-

trats du parquet en matière disciplinaire, estime nécessaire l'alignement des pouvoirs de ses deux formations en matière de nomination.

Cet alignement, qui s'inscrirait dans une logique de renforcement de l'indépendance de l'autorité judiciaire et d'affirmation claire de l'unité du corps judiciaire, implique donc de reconnaître au Conseil, en matière de nomination des magistrats du parquet, un pouvoir de proposition pour les postes du parquet général de la Cour de cassation ainsi que pour les postes de procureur général près les cours d'appel et de procureur de la République près les tribunaux judiciaires.

Les constats généraux

Les travaux du Conseil supérieur de la magistrature consacrés à la nomination des magistrats représentent une part majeure de son activité. Au-delà des seuls éléments quantitatifs de l'année 2019, qui témoignent de la densité des travaux des deux formations, cette nouvelle mandature a examiné en profondeur, au cours de l'année écoulée, les évolutions structurelles qui traversent aujourd'hui la magistrature judiciaire. Les grandes tendances observées ces dernières années – l'hyper-mobilité professionnelle des magistrats, la féminisation du corps, la diversification des parcours professionnels et des profils des magistrats, l'amorce d'une diminution des vacances de postes, la baisse d'attractivité de certaines fonctions – concourent à modifier le regard porté sur les nominations des magistrats.

Comme les années précédentes, le Conseil a fait le constat d'une très faible attractivité de certains postes de chefs de juridiction, non seulement en première instance, mais, et cela apparaît relativement nouveau, également en cours d'appel¹.

Pour mieux en comprendre les causes et formuler des propositions de nature à y remédier, la présente mandature a constitué un groupe de travail² réunissant, outre des membres du Conseil, trois premiers présidents de cour d'appel et trois présidents de tribunal judiciaire.

1. Voir Focus du rapport d'activité 2018 p. 49.

2. Voir *infra* p. 93 «Focus sur le groupe de travail sur l'attractivité des postes de chefs de juridiction».

Toutefois, le constat du défaut d'attractivité dépasse les postes de chef de cour et de juridiction. Cela peut concerner certaines fonctions, notamment au parquet où le déficit de hiérarchie intermédiaire reste patent, comme certaines juridictions, au regard de leur localisation géographique ou de leur charge d'activité insuffisamment corrélée à leurs moyens.

Si la vacance de poste permet de pallier ces difficultés, en permettant aux magistrats de faire l'effort de rejoindre une juridiction peu attractive pour une durée relativement courte avant de rejoindre une juridiction correspondant davantage à leurs attentes, la réduction toujours plus importante du taux de vacances de postes modifiera nécessairement la mobilité et la situation de ces juridictions fragiles.

Le Conseil, à l'initiative de la direction des services judiciaires (DSJ) et en concertation avec elle, réfléchit à une forme de contractualisation de la mobilité pour ces juridictions. Les données de ce problème, plurielles et complexes, nécessitent une réflexion approfondie afin de favoriser la plus juste gestion des ressources humaines de ces juridictions, sur le long terme.

Par ailleurs, le Conseil a sollicité de la DSJ la communication du rapport relatif aux juridictions en situation de fragilité élaboré en 2016. Cette réflexion très aboutie avait permis l'élaboration d'un auto-diagnostic permettant d'identifier l'ensemble des points forts et des points faibles des juridictions, sur la base de critères qualitatifs et quantitatifs.

Le rapport a été remis le 10 octobre 2019 au Conseil qui s'est interrogé sur les suites données aux préconisations et sur l'existence éventuelle d'une cartographie actualisée des juridictions fragiles.

La DSJ a indiqué qu'un nouveau dispositif avait été privilégié, dont le Conseil n'est pas, à ce jour, en mesure d'apprécier la pertinence, dans l'attente d'informations complémentaires.

Les outils du Conseil

Les dossiers des magistrats

Les membres du Conseil consultent, sur la base LOLFI, le dossier administratif des magistrats dont ils doivent examiner la candidature. Ce dossier comprend : la synthèse qui retrace le parcours

de l'intéressé ; les onglets « état-civil », « *desiderata* », « formation » et « évaluations » ; les éventuels entretiens de carrière, avertissements prononcés par les chefs de cour et procédures disciplinaires engagées devant le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil déplore le fait que certaines informations restent lacunaires. La situation personnelle des magistrats est rarement actualisée dans les *desiderata* alors que sa connaissance est précieuse pour apprécier, par exemple, d'éventuelles incompatibilités liées à la situation du conjoint. L'âge de départ à la retraite est renseigné tardivement alors qu'il serait particulièrement utile pour se prononcer sur l'opportunité de certains mouvements. De façon très pragmatique, le numéro de téléphone des magistrats pourrait être systématiquement précisé afin de faciliter l'organisation des auditions.

Les évaluations des magistrats sont un outil essentiel du processus de nomination, d'où une difficulté majeure lorsque le dossier ne dispose pas d'une évaluation actualisée ou que la règle de l'évaluation biennale n'a pas été respectée.

L'évaluation est un outil d'autant plus fondamental dans le processus de nomination que le Conseil s'interdit d'évoquer des éléments qui n'apparaîtraient pas au dossier. Dans les quelques hypothèses où des éléments ont néanmoins été portés à la connaissance du Conseil alors qu'ils n'apparaîtraient pas au dossier, la formation a veillé à ce que le magistrat puisse s'en expliquer lors de l'audition.

La connaissance des juridictions

L'année 2019 a permis de construire les bases d'un meilleur partage d'informations entre le Conseil, l'Inspection générale de la justice, la direction des services judiciaires et les cours d'appel afin de mieux connaître la situation des juridictions et d'exercer au mieux ses pouvoirs en matière de nomination.

Ainsi, au-delà des éléments qui lui sont communiqués par la DSJ sur la situation des effectifs dans les juridictions et des éléments recueillis lors de ses missions d'information, le Conseil s'attache à réunir des informations complémentaires.



S'agissant plus spécifiquement de la nomination des chefs de juridiction, le Conseil dispose de fiches de renseignements sur la situation des juridictions fournies par les cours d'appel. Elle développe également depuis peu des échanges avec l'Inspection générale de la justice³ pour disposer de données constituant un portrait du territoire de la juridiction concernée, ainsi qu'une synthèse des mesures de contrôle réalisées dans cette juridiction au cours des deux années précédentes. Cela aidera le Conseil à affiner sa vision des qualités attendues du chef de cour ou de juridiction à nommer.

Le dialogue avec la direction des services judiciaires

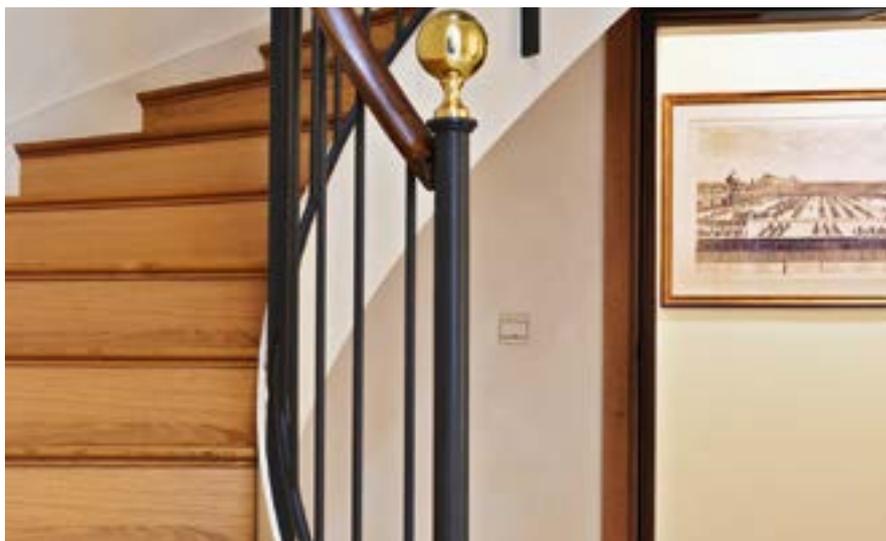
Le dialogue institutionnel

Les échanges entre le Conseil et la DSJ sont nourris et réguliers afin de favoriser une gestion des ressources humaines lisible, adaptée aux besoins des juridictions et respectueuse des intérêts des magistrats. Deux séminaires de travail communs

entre le Conseil et la DSJ ont d'ailleurs été organisés les 12 février et 5 novembre 2019. Ils ont permis aux membres du Conseil de découvrir l'organisation et le fonctionnement de la DSJ, lors de la première rencontre, et d'échanger sur des thématiques d'intérêt commun, lors de la seconde.

En pratique, chaque transparence importante en nombre fait l'objet d'une présentation par le directeur des services judiciaires à l'occasion d'une rencontre qui se déroule au siège du Conseil. Il établit aussi une note d'accompagnement. Il s'agit avant tout d'expliquer les propositions qui dérogent aux critères habituels de choix (situations personnelles particulières, recherche d'un profil particulier pour un poste déterminé...). Le Conseil demande des précisions complémentaires sur certains mouvements avant d'émettre son avis, ce qui peut conduire au prononcé d'un sursis à statuer dans l'attente des informations nécessaires. Il motive toujours ses avis non conformes ou défavorables, ce qui permet à la DSJ de mieux connaître la

³. Mise en place en novembre 2019 d'un groupe de travail commun avec l'Inspection générale de la justice sur l'échange de données.



doctrine du Conseil et de la prendre en compte dans ses propositions. De même, lorsqu'il envisage de rendre un avis non conforme ou défavorable, le Conseil en informe la DSJ qui a la possibilité de demander que le mouvement concerné soit retiré de l'ordre du jour.

Dans certains cas, le Conseil formule des recommandations ou signalements au bénéfice de magistrats ayant exprimé des observations⁴. Les premières correspondent aux situations qui paraissent dignes d'être prise en considération lors d'un prochain mouvement. Les seconds se rapportent à la situation personnelle ou familiale de l'intéressé qui paraît justifier une mutation (à raison, par exemple, de difficultés de santé ou de la nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant).

Recommandations et signalements ne sont pas nécessairement associés à un avis non conforme ou défavorable.

Enfin, une nouvelle pratique a été instaurée par le Conseil au cours de l'année 2019. Elle concerne les situations dignes d'intérêt qui, sans justifier une recommandation formelle, permettent d'attirer l'attention de la DSJ sur la situation professionnelle de certains magistrats en vue d'une proposition de nomination⁵.

La question du calendrier des transparences

Dans la continuité des précédentes mandatures, le Conseil s'interroge sur le nombre élevé et le calendrier des projets de nomination diffusés par la DSJ.

Ainsi, vingt-quatre transparences ont été publiées en 2019⁶, y compris pendant les vacances⁷. Une telle multiplication des transparences est perçue par le Conseil comme une source de difficultés non seulement pour la gestion des juridictions et pour

4. En 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a formulé huit recommandations et cinq signalements, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis cinq recommandations et un signalement.

5. En 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a considéré digne d'intérêt trois situations. Une situation digne d'intérêt a également été portée à la connaissance de la DSJ par la formation parquet.

6. En 2019, sur les vingt-quatre transparences publiées par la DSJ, onze concernaient des postes de procureurs de la République et de procureurs généraux.

7. Transparences des 16 et 30 juillet 2019, du 5 août 2019 et du 20 décembre 2019.

l'organisation personnelle et familiale des magistrats mais également pour son fonctionnement, le contraignant à travailler le plus souvent sous la pression de l'urgence sans pouvoir suffisamment anticiper l'organisation de son activité ni avoir une vue d'ensemble des mouvements dont il est saisi.

Le Conseil appelle de ses vœux une meilleure harmonisation des calendriers de publication des projets de nomination relevant de son pouvoir de proposition et de celui de la DSJ.

Pour ce faire, le Conseil se limitera désormais à deux grandes transparences annuelles pour les postes de président de tribunal judiciaire et de Premier président de cour d'appel. Ces deux transparences interviendront aux mois de mai et octobre, pour une prise de poste respectivement en septembre et janvier.

LE POUVOIR DE PROPOSITION DE LA FORMATION DU SIÈGE

L'organisation du travail

La question du calendrier des propositions

Comme indiqué ci-dessus, la formation siège a décidé de se limiter à deux grandes transparences annuelles dans le cadre de son pouvoir de proposition. Cette réforme s'est imposée pour trois raisons principales :

La première tient au caractère quelque peu erratique des recrutements au fil de l'eau dès lors qu'un tel processus ne favorise pas toujours l'affectation des magistrats aux postes pertinents. Il peut en effet aboutir à ce qu'un président soit, par exemple, nommé dans un tribunal de taille moyenne alors qu'il aurait pu être nommé dans un tribunal de taille plus importante si celui-ci avait été pourvu en même temps.

La seconde raison résulte de la forte vacance de postes qui est générée par le mode de recrutement traditionnel puisque le président ou Premier président nouvellement nommé n'est pas remplacé à l'occasion de la même transparence.

La troisième raison tient aux difficultés pour les magistrats, notamment quand ils ont une charge de famille, de rejoindre à tout moment de l'année un nouveau poste de chef de cour ou de juridiction.

Cette réforme ambitieuse du mode de nomination des chefs de cour et de juridiction sera progressivement mise en œuvre au cours de l'année 2020. Elle sera le gage d'une forte professionnalisation des méthodes de travail du Conseil.

Elle contribuera d'une part à une meilleure anticipation des vacances prévisibles du fait de la décharge à venir du titulaire du poste ou de son départ à la retraite. L'objectif est en effet d'inclure, dans la « transparence CSM » diffusée à l'automne les remplacements des départs en retraite effectifs le 31 décembre de l'année. La transparence diffusée au printemps comprendra les remplacements des départs en retraite effectifs le 30 juin. Il en sera de même des mouvements intéressant des présidents appelés à exercer d'autres fonctions dans le cadre de la « transparence DSJ » de février, et des décharges d'activité intervenant jusqu'au 1^{er} septembre.

Elle favorisera d'autre part une plus grande discipline de travail. Les « transparences CSM » viseront à pourvoir la totalité des postes de présidents et de premiers présidents libérés par les mutations en cascade, ce qui permettra de limiter dans le temps les vacances de postes qui peuvent à l'heure actuelle affecter les juridictions de façon importante. Le Conseil se réservera néanmoins la possibilité de diffuser des transparences intermédiaires pour répondre à des situations urgentes.

Cette réforme dans la méthode de travail aura également un impact important sur les propositions de nomination à la Cour de cassation, en ce qu'elle limitera les installations des magistrats aux seuls mois de janvier et septembre et permettra ainsi d'éviter des vacances de poste pendant plusieurs mois dans les cours d'appel et les tribunaux judiciaires.

L'année 2020 sera une année transitoire de mise en œuvre de cette nouvelle pratique, qui aura vocation à prendre son plein effet en 2021.

La sélection des dossiers

Le recrutement des magistrats relevant du pouvoir de proposition du Conseil est effectué selon un processus en trois temps. La première lecture a pour objet de sélectionner les seules candidatures utiles d'un point de vue statutaire et répondant

aux critères doctrinaux définis par le Conseil (ancienneté dans le poste actuel ou durée résiduelle d'exercice, par exemple). La seconde vise à distinguer, au vu des dossiers des magistrats étudiés par le ou les membres rapporteurs selon les cas, l'ensemble des profils correspondant au poste à pourvoir. Enfin, les auditions permettent au Conseil de départager les candidats.

Les entretiens de carrière

Le Conseil entend conduire une gestion dynamique des ressources humaines des chefs de cours et juridictions en poste. Il souhaite les accompagner dans leurs réflexions de carrière et mieux en comprendre les enjeux. Des entretiens informels, réalisés par trois membres, seront ainsi proposés à tous les présidents et premiers présidents dans leur cinquième année de fonction ou plus. L'objectif est d'évoquer leur parcours, d'en dresser un bilan, d'échanger sur les éventuelles difficultés rencontrées et les perspectives d'avenir.

Le rôle des rapporteurs

Le rapporteur présente en séance aux membres du Conseil :

- le parcours professionnel du candidat;
- la progression de ses évaluations, en s'attachant le cas échéant aux évaluations dans des postes qui font écho à la nomination en cause (en termes de capacités de management ou d'expertise dans tel domaine du droit) et aux évaluations les plus récentes;
- ce que le dossier permet de comprendre du projet qui le sous-tend.

À l'appui de ce rapport, le Conseil dispose également d'éléments de contexte et de renseignements sur les juridictions.

Les candidatures relevant du pouvoir de proposition du Conseil sont présentées à l'ensemble du Conseil par deux rapporteurs (un magistrat et un membre commun).

Les fiches de présentation des candidats

Les candidats doivent produire une note écrite sur leur parcours et leur projet. Cette pratique a été introduite par la précédente mandature

pour les postes de président de chambre à la Cour de cassation, de Premier président de cour d'appel, de Premier président de chambre à la cour d'appel. Il s'agissait de pallier le fait que les candidats sur ces postes ne font généralement plus l'objet d'évaluations. Elle a été étendue à tous les postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil et constitue un support précieux pour l'audition.

Ainsi, il est demandé aux candidats de fournir une note de présentation, d'un format variable en fonction des postes (soit 5 000 signes – présidents de tribunal judiciaire, auditeurs et conseillers référendaires à la cour de cassation –, soit 12 500 signes – premiers présidents de cour d'appel, premiers présidents de chambre à la cour d'appel, conseillers et présidents de chambre à la Cour de cassation), avant l'audition. Cette note a pour objectif de mettre en évidence, de la part du candidat, son bilan professionnel, présenté de manière synthétique, et surtout ses projets, sa manière d'envisager la fonction à laquelle il aspire. En effet, le Conseil a pu constater que certaines notes n'évoquaient que fort rapidement les fonctions envisagées, l'essentiel de l'écrit décrivant la carrière du magistrat qui, par ailleurs, fait l'objet de la présentation par le rapporteur. Un soin particulier doit être apporté à la rédaction de la note, en termes de présentation, de formulation, de projection dans les fonctions.

Les auditions

Les auditions sont organisées pour l'ensemble des fonctions relevant du pouvoir de proposition du Conseil (postes du siège à la Cour de cassation, de premiers présidents et de présidents).

Les candidats auditionnés sont informés par le secrétariat général du Conseil qui les renseigne sur la durée de l'audition, sa forme et son objet. Les auditions sont fixées les unes à la suite des autres. Le délibéré intervient dans la continuation de l'ensemble des auditions relatives à un même poste.

L'audition est conçue comme un moment d'échange avec le candidat. Le Conseil apprécie la façon dont ce dernier se projette sur

le poste pour lequel il est entendu. Il ne s'agit pas d'un « grand oral de culture générale » mais plutôt d'un échange sur un projet professionnel. Les grands débats en cours intéressant la justice donnent souvent lieu à des questions. Le Conseil peut également avoir recours à une mise en situation afin d'observer les réactions du candidat dans un contexte donné. Enfin, plus rarement, les questions peuvent aussi porter sur des aspects plus personnels ou familiaux puisqu'ils peuvent avoir des incidences sur le projet examiné.

Les retours faits aux candidats entendus

Mû par le souci de permettre la plus grande transparence possible face aux attentes légitimes des intéressés, le Conseil a fait évoluer sa pratique en systématisant désormais les retours faits à l'ensemble des candidats auditionnés mais non retenus.

D'une manière générale, il s'agit de leur indiquer :

- s'ils se sont trouvés dans une « configuration défavorable » qui ne doit pas les décourager de persister dans la même voie;
- s'il serait opportun qu'ils élargissent leurs demandes à des juridictions moins grandes (« B bis » ou « petits HH »);
- s'il y a lieu qu'ils envisagent des postes « d'experts », tel que président de chambre ou d'encadrement intermédiaire afin de mûrir leur candidature et de la compléter par des formations (pour les postes de chef de juridiction);
- les perspectives à envisager ou les obstacles éventuels à lever pour une future candidature;
- si leur audition n'a pas permis de considérer que leur profil paraissait adapté au poste envisagé.

L'un des deux rapporteurs procède à ce retour par téléphone, à l'issue du délai d'observation, après la publication de la proposition de nomination. Un certain temps peut donc s'écouler entre l'audition et le retour. L'objectif n'est nullement de décourager un candidat qui reste bien évidemment totalement libre de ses *desiderata*.

Les nominations effectuées

En 2019, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 91 propositions de nomination à des postes du siège à la Cour de cassation, de Premier président de cour d'appel ou de président de tribunal judiciaire.

Cette formation a procédé à 198 auditions (186 auditions relevant du pouvoir de proposition du Conseil et 12 auditions relatives à des propositions de nomination émanant du garde des Sceaux).

La nomination des premiers présidents des cours d'appel et des présidents de tribunaux judiciaires

Les critères de choix

Le Conseil s'est efforcé de dégager des critères de sélection des présidents et premiers présidents, en fonction de plusieurs objectifs.

Le premier tend à lutter contre le phénomène d'hypermobilité professionnelle des magistrats. Le Conseil a fait le choix de procéder, pour les postes de chef de cour ou de juridiction hors-hiérarchie, à des auditions de candidats actuellement chefs de cour ou de juridiction en poste depuis au moins quatre ans, sauf défaut de candidatures suffisantes.

S'agissant de la mobilité géographique, le Conseil a admis que le président d'un tribunal d'une cour d'appel soit promu président d'un tribunal plus important de la même cour. Il a également admis que le secrétaire général d'une cour d'appel puisse être nommé président d'un des tribunaux de la cour. Toutefois, le Conseil considère que cette dernière situation doit demeurer exceptionnelle et réservée aux hypothèses où les candidatures étaient peu nombreuses sur les postes en question. Par ailleurs, le Conseil reste opposé à ce qu'un magistrat d'un tribunal en devienne le président moins de cinq ans après l'avoir quitté.

Le Conseil s'interroge sur l'évolution des présidents, au premier grade depuis dix ans ou moins, qui exercent leurs fonctions dans une juridiction du groupe B-Bis, et qui se projettent sur des postes de président de juridiction hors-hiérarchie.

rarchie. Une telle évolution ne semble devoir être envisagée qu'avec circonspection afin d'éviter une raréfaction des candidatures pour des juridictions B-Bis plus importantes et permettre une évolution plus mesurée des responsabilités.

Les éléments statistiques de l'activité

En 2019, le Conseil a proposé la nomination de 40 magistrats à des postes de présidents de juridiction et 8 à des postes de premiers présidents de cour d'appel, selon la répartition suivante :

COURS ET TRIBUNAUX

8

premiers présidents de cour d'appel
(dont 3 femmes, soit 37,5 %)

40

présidents de tribunaux judiciaires
(dont 25 femmes, soit 62,5 %)

Au total, le Conseil a procédé à l'audition de 20 magistrats candidats pour des postes de premiers présidents de cour d'appel et 88 candidats sur des postes de présidents de juridiction.

Le critère de sélection dégagé par le Conseil et tenant à l'ancienneté dans les fonctions de chefs de juridiction a fait l'objet d'une analyse spécifique.

Ainsi, il apparaît que sur les 40 magistrats proposés sur des postes de présidents, 14 exerçaient déjà des fonctions de président de juridiction, les 26 autres occupant d'autres fonctions. Sur ces 14 présidents nommés pour exercer de nouvelles fonctions de chefs de juridiction, 9 avaient plus de quatre ans d'ancienneté dans leurs fonctions lors de leur nomination⁸, 5 avaient entre trois et quatre ans d'ancienneté au moment de leur nomination.

Au cours de l'année 2019, 54 présidents en poste ont candidaté sur de nouvelles fonctions de président. 25 présidents candidats ont été auditionnés, dont 17 avaient plus de quatre ans d'ancienneté dans leurs fonctions de chefs de juridiction, ce qui représente un ratio de 68 %.

Concernant les premiers présidents de cours d'appel, 8 ont été nommés en 2019. Seuls 14 candidats déjà en poste sur des fonctions de premiers présidents et présidents ont postulé⁹. Sur ces 14 candidats, deux présidents avaient moins de quatre ans d'ancienneté dans leurs fonctions de chef de juridiction dont un a été nommé Premier président. Tous les autres candidats avaient quatre ans et plus d'ancienneté dans leurs fonctions, soit un ratio de 86 %.

La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation

En 2019, le Conseil a proposé la nomination de 43 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :

1

Premier président
(1 femme, soit 100 %)

1

président de chambre

27

conseillers
(dont 14 femmes, soit 54 %)

12

conseillers référendaires
(dont 9 femmes, soit 75 %)

8. La date de nomination étant ici comprise comme la date de séance du Conseil et non comme la date d'installation par décret.

9. Deux premiers présidents déjà en poste sur de telles fonctions et douze présidents de tribunaux déjà en poste ont postulé.

1

secrétaire général de la première
présidence

1

auditeur (1 femme, soit 100 %)

L'examen du nombre de nominations proposées par le Conseil sur la seule première année de son mandat vient confirmer les constats formulés par la précédente mandature sur l'importance du renouvellement des effectifs de la Cour de cassation depuis plusieurs années.

À l'instar des autres nominations intervenant sur proposition du Conseil, la sélection des candidats est intervenue à l'issue d'un processus d'instruction des dossiers particulièrement rigoureux et délicat au regard du nombre élevé de candidatures recensées aux fonctions de conseillers et conseillers référendaires.

En 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a examiné 442 candidatures aux fonctions de conseillers et 201 candidatures aux fonctions de conseillers référendaires.

Le Conseil a étudié 178 dossiers de magistrats ayant candidaté sur les fonctions de conseiller et 88 dossiers de magistrats postulant à un emploi de conseiller référendaire. Lorsqu'il examine de tels dossiers, le Conseil attache une importance toute particulière aux compétences mettant en exergue l'aptitude au travail en collégialité, les connaissances juridiques et le sens de l'application du droit ainsi que les qualités rédactionnelles qui sont attendues des magistrats du siège exerçant à la Cour. Si un magistrat a manifesté une appétence pour de telles fonctions au cours de sa carrière ou spécifiquement à l'occasion de son entretien d'évaluation, il apparaît également essentiel pour le Conseil que l'évaluateur puisse émettre un

avis circonstancié sur les qualités et aptitudes du candidat à l'exercice de telles fonctions.

À la suite de l'examen des dossiers, le Conseil a procédé à l'audition de 45 magistrats pour les postes de conseiller et 22 auditions pour les postes de conseillers référendaires.

Au total, pour l'ensemble des postes du siège de la Cour de cassation, le Conseil a procédé à 78 auditions en 2019¹⁰.

L'AVIS DES FORMATIONS DU SIÈGE ET DU PARQUET SUR LES PROPOSITIONS DE NOMINATION DU GARDE DES SCEAUX

L'organisation du travail

La désignation et le rôle des rapporteurs

Les rapporteurs sur les dossiers sont désignés dans l'ordre de la liste des membres du Conseil par le secrétariat général du Conseil, sous le contrôle du président de la formation. Dans cet exercice, une attention toute particulière est portée à l'absence d'incompatibilité dans l'attribution des rapports. Le Conseil souhaite qu'aucun risque de partialité ne pèse sur les avis rendus.

Le rapporteur ayant précédemment eu à connaître de la situation d'un magistrat, est généralement désigné.

Même si elle limite la pluralité des regards portés sur un dossier, cette organisation présente l'avantage d'optimiser, notamment en fin de mandature, le temps consacré par les rapporteurs à l'étude des dossiers.

Le dossier fait l'objet d'un examen soit par un seul rapporteur (dossier des magistrats du second grade, du premier grade) ou par deux rapporteurs (dossier de magistrats souhaitant accéder à certains postes hors hiérarchie, candidats à des fonctions supérieures...), à l'instar des pratiques retenues au siège pour les postes relevant du pouvoir de proposition du Conseil.

¹⁰ La formation a procédé à quatre auditions pour le poste de Premier président de la Cour de cassation, trois auditions sur un poste de président de chambre, quarante auditions pour les postes de conseillers, vingt-deux auditions pour les postes de conseillers référendaires et quatre auditions pour le poste d'auditeur.

Le rapporteur examine la totalité du dossier, c'est-à-dire l'ensemble de la carrière du magistrat, en vérifiant l'évolution de ses évaluations, la diversité des postes ou fonctions qu'il a été amené à occuper, sa mobilité géographique; l'évaluation par les chefs hiérarchiques constitue donc l'élément central dans l'approche du rapporteur, ce qui implique que les appréciations portées par eux soient sincères; certaines évaluations apparaissent encore trop stéréotypées et les rapporteurs doivent alors analyser entre les lignes et de manière quasi exégétique la réalité de la manière de servir du magistrat.

Une attention particulière est également portée à l'annexe 1, rédigée par le magistrat lui-même et qui doit mettre en évidence ses aptitudes spécifiques, mais aussi son profil de carrière et ses souhaits d'évolution. Le compte-rendu de l'entretien individuel fait aussi l'objet d'une vigilante attention car il révèle souvent le profil du candidat et ses perspectives possibles d'évolution de carrière. Le Conseil n'a de cesse d'insister, lors de ses déplacements en juridiction, sur l'importance de cette annexe, et sur l'importance d'une évaluation régulière, qui constitue un droit pour les magistrats. Le Conseil ne peut ainsi que déplorer le retard dans certaines évaluations, qui le conduit systématiquement à émettre un sursis à statuer sur le mouvement. Il n'est guère acceptable que des évaluations soient établies à la dernière minute et souvent en fonction du poste proposé au magistrat concerné. Le Conseil souhaite insister auprès des chefs de cour, des directeurs d'administration centrale et des évaluateurs dans le cadre de détachements ou mises à disposition sur le caractère fondamental de l'évaluation, seule à même de garantir une égalité de traitement entre les candidats aux mêmes fonctions. Les incidents de carrière sont également notés.

Une fois ce travail effectué, le ou les rapporteurs présentent à la formation le dossier du candidat, en insistant sur les points jugés essentiels au regard du poste à pourvoir, en particulier l'adéquation du profil du candidat avec le poste

à pourvoir. Les formations du Conseil ont souhaité mettre en place des pratiques simplifiées. Compte tenu de l'ampleur du travail à réaliser lors des processus de nomination, chaque formation a décidé que, pour les dossiers ne posant pas de problèmes spécifiques (pas de profilage de poste, absence d'observants), le rapporteur pouvait présenter un dossier en insistant sur quelques éléments clés, sans reprendre la totalité du cursus du candidat, sauf demande spécifique formulée par un membre du Conseil qui souhaiterait disposer d'informations complémentaires. Un échange a ensuite lieu entre les membres de la formation concernée, puis se déroule le vote, acquis à la majorité.

Les critères d'examen des transparences

Pour l'appréciation des propositions qui lui sont soumises, le Conseil veille au respect des exigences énoncées dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Il a par ailleurs défini un certain nombre de critères doctrinaux destinés, d'une part, à assurer un équilibre dans la gestion des ressources humaines de la magistrature et, d'autre part, à prendre en considération les principes éthiques et déontologiques qui doivent guider tout mouvement.

Cette dimension éthique et déontologique revêt une importance toute particulière en matière de nomination puisque le Conseil est conduit à s'assurer que la proposition de nomination n'est pas de nature à faire naître un risque déontologique ou de conflits d'intérêt. Il prend ainsi en considération les difficultés auxquelles le magistrat risque de se trouver confronté soit en raison de sa situation personnelle soit compte tenu des fonctions ou activités antérieurement exercées, lesquelles sont susceptibles d'engendrer des incompatibilités d'exercice sur le poste envisagé. De telles considérations peuvent d'ailleurs conduire le Conseil à rendre un avis non conforme ou défavorable.

(Pour en savoir plus, voir Focus 1 ci-contre).

FOCUS 1

Les règles statutaires et jurisprudentielles

Les règles statutaires

Fixées par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

- nul ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept années ;
- aucun magistrat ne peut être placé en position de détachement s'il n'a accompli quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature ;
- nul ne peut être nommé conseiller référendaire ou avocat général référendaire à la Cour de cassation s'il n'est âgé de moins de quarante-sept ans et s'il n'a accompli deux années de services effectifs ;
- nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade, à l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à la Cour de cassation. Les magistrats nommés à compter du 1^{er} septembre 2010 devront par ailleurs avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 76-4 ;
- nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation s'il n'est 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 ;
- nul ne peut être nommé magistrat dans le ressort d'un tribunal où il aura exercé depuis moins de cinq ans les professions d'avocat, avoué, notaire, huissier de justice ou agréé près les tribunaux de commerce.

Au regard de leur nature, ces règles ne souffrent aucune exception.

Les règles non statutaires

Le Conseil continue d'appliquer un certain nombre de règles afin d'assurer un juste équilibre entre la mobilité des magistrats, nécessaire à titre professionnel et personnel, et une hypermobilité néfaste au fonctionnement des juridictions.

La doctrine ainsi mise en œuvre depuis plusieurs années a de nouveau trouvé à s'appliquer au travers de différents principes :

- la « règle des deux ans » dans les fonctions, à compter de l'installation, avant de pouvoir bénéficier d'une mutation.

Souhaitant assurer une plus grande stabilité des magistrats au sein des juridictions, l'hypermobilité professionnelle étant de nature à nuire au bon fonctionnement des juridictions et à la qualité du service de la justice, le Conseil s'est interrogé sur l'opportunité d'allonger cette durée minimale d'affectation.

Pour le Conseil, une telle évolution se justifie notamment par la réduction progressive des vacances de postes qui devrait inévitablement entraîner une réduction notable des possibilités de mobilité et *de facto*, le ralentissement des mutations.

Le Conseil est convenu qu'il était nécessaire d'allonger la durée minimale d'affectation de deux à trois ans, en maintenant des exceptions tenant à la situation individuelle du magistrat.

En concertation avec la direction des services judiciaires, le Conseil est favorable à ce que l'allongement à trois ans s'applique aux nouvelles nominations qui interviendront à compter du 1^{er} janvier 2021.

En outre, le Conseil estime que, pour certaines fonctions spécialisées nécessitant une implication à plus long terme, telles que l'instruction par exemple, cette durée pourrait même être portée à quatre années. Le Conseil entend néanmoins poursuivre sa réflexion sur point.

– la « règle des cinq ans » pour prétendre exercer une fonction au parquet dans une juridiction au sein de laquelle le magistrat avait précédemment exercé au siège, et inversement. Il s'agit ici d'éviter tout problème d'impartialité objective.

Le Conseil, comme lors de la précédente mandature, ne s'astreint plus à la règle « outre-mer sur outre-mer ne vaut » mais exerce un contrôle *in concreto* des situations des magistrats et des juridictions.

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

Plus généralement, les principes déontologiques sont au cœur des préoccupations du Conseil afin de limiter les risques de conflits d'intérêts liés par exemple à un exercice professionnel antérieur.

Enfin, le Conseil est réservé sur le principe de l'avancement sur place. Cette réserve est relative pour le passage du second au premier grade au sein de la même juridiction qui connaît de fréquentes exceptions dans la mesure où le manque d'attractivité de certaines juridictions souffrant d'une absence de hiérarchie intermédiaire, la spécificité de certaines juridictions ou de certains contentieux, tout comme la situation personnelle d'un magistrat dont la mobilité serait limitée pour des raisons personnelles, doivent permettre d'envisager de tels avancements. Cette réserve est beaucoup plus systématique pour le passage à la hors-hiérarchie, qui ne trouve d'exception que pour les fonctions extrêmement spécialisées.

En dehors de telles problématiques particulières, le Conseil n'a pas d'opposition à la doctrine de la DSJ tendant à favoriser la candidature d'un magistrat plus mobile sur celle d'un magistrat souhaitant avancer sur place.

Ce sont les mêmes considérations qui régissent l'examen des situations des candidats proposés à un poste hors-hiérarchie et des candidats observants.

Ces principes, en ce qu'ils ne sont pas statutaires, peuvent connaître des exceptions. Peuvent ainsi être prises en compte la situation du magistrat (familiale ou de santé) ainsi que les nécessités du service, en l'absence d'autres candidatures utiles, sur certains postes.

Ces exceptions font l'objet d'un échange avec la DSJ pour maintenir une gestion des ressources humaines cohérente, même si la seule lecture des avis du Conseil peut laisser planer certaines incompréhensions, la confidentialité des situations empêchant une publicité relative à ces exceptions.

Par ailleurs, le choix des critères d'examen portant sur les postes profilés, rendus transparents par la DSJ, a fait l'objet d'une réflexion approfondie au sein du Conseil mais aussi d'échanges avec la DSJ,

l'objectif étant que le « profilage » soit le plus transparent possible pour l'ensemble du corps judiciaire.

(Pour en savoir plus, voir Focus 2 ci-contre).

FOCUS 2

Le profilage des postes



Depuis quelques années se développe la pratique dite des postes profilés, qui a fait l'objet de discussions entre la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature. En effet, de nombreux postes apparaissent profilés dans les transparences (mention « P » à côté de la fonction). Le Conseil considère que le poste profilé doit être réservé à une fonction qui nécessite des compétences et aptitudes particulières, justifiant que la personne proposée remplisse des conditions spécifiques en termes d'expérience dans le domaine considéré (parquet national antiterroriste, parquet national financier, parquet civil de Nantes, cybercriminalité, santé publique, JIRS, contentieux économiques spécialisés, présidence d'une chambre sociale de cour d'appel...). Il s'ensuit que de tels postes ne peuvent être qu'en nombre limité. En l'absence d'élément au dossier caractérisant la spécialisation recherchée, les formations siège et parquet ne peuvent rendre respectivement qu'un avis non conforme ou défavorable. En d'autres termes, le profilage du poste influe sur l'examen du dossier et in fine sur l'étendue du contrôle opéré par le Conseil.

Cette pratique est à distinguer de celle dite des fiches de postes, qui, elles, sont destinées à informer le magistrat des fonctions qu'il pourrait être amené à exercer au sein de la juridiction dans laquelle il est invité à candidater. Cette fiche de poste reste neutre sur le contrôle exercé par le Conseil. Il est en effet tout à fait légitime qu'un magistrat souhaite évoluer dans ses fonctions et s'investir dans d'autres domaines. A défaut, les mobilités seraient excessivement restreintes. Le Conseil ne s'estime donc pas lié par la fiche de poste publiée, qui n'est qu'un élément d'information.

A la suite des échanges entre le Conseil et la direction des services judiciaires sur ce sujet, celle-ci a diffusé le 17 janvier 2020 une note de cadrage relative aux appels à candidature aux fonctions de magistrats de l'ordre judiciaire qui fournit les éléments précisant les règles de diffusion des appels à candidature et leur objet.

Enfin, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a pris le soin, dans un souci de transparence à l'égard des candidats auditionnés sur des postes à

responsabilité, de recenser les critères d'examen propres à ces fonctions.

(Pour en savoir plus, voir Focus 3 ci-après).

FOCUS 3

Les critères d'examen au parquet

Au cours de l'année 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a précisé sa position à l'occasion de l'examen des nominations aux fonctions d'avocat général à la Cour de cassation, de procureur général près d'une cour d'appel et de procureur de la République près d'un tribunal.

La nomination en qualité d'avocat général à la Cour de cassation

La réflexion du Conseil a pour fondement la spécificité de la fonction d'avocat général à la Cour de cassation définie par l'article L. 432-1 du code de l'organisation judiciaire : « Il rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir ».

« Gardien et serviteur de la loi et du droit »¹, l'avocat général à la Cour de cassation doit veiller « à la pureté des principes, à l'esprit des textes et à la cohérence des constructions juridiques. Il est le gardien de la juridicité et de la rationalité des décisions judiciaires, ce qui l'amène à défendre, non seulement le droit lui-même mais encore ce principe actif par lequel il est mis en œuvre et qui s'appelle la raison »².

« Le parquet général n'est pas un parquet au sens propre du terme. L'avocat général est avocat général à la Cour de cassation. Il ne peut recevoir d'ordre d'aucune autorité, interne ou externe et ne soutient pas d'accusation »³.

Faisant sienne la volonté d'excellence qui contribue à la diversité des profils des propositions faites, le Conseil s'attache à vérifier que les candidats proposés possèdent les connaissances relatives à cette fonction très particulière, une appétence pour son exercice, des qualités de juriste et de rédacteur ainsi qu'une capacité d'adaptation indispensable.

La nomination aux fonctions de procureur général

Le Conseil, qui est ouvert à la diversification des candidatures retenues pour exercer les fonctions de procureur général, s'assure avec un soin tout particulier qu'au regard de leur profil et de leur parcours professionnel, les candidats proposés présentent l'ensemble des qualités professionnelles et humaines requises pour exercer la totalité des responsabilités d'un procureur général.

Cet examen est identique quel que soit le nombre de candidats au poste concerné et la présence ou non d'observations, certaines cours d'appel étant moins recherchées que d'autres.

Les fonctions exercées sont très diversifiées.

Outre la gestion stricto sensu de la « cour ressort » (arbitrages budgétaires, optimisation des moyens, maîtrise des coûts) le procureur général est aussi en charge de la gestion et l'animation de la « cour juridiction ».

1. M. Jean-Claude Marin, ancien procureur général près la Cour de cassation.

2. M. Lucien Charbonnier, ancien avocat général à la Cour de cassation.

3. Extrait du discours de M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, audience d'installation du 16 novembre 2018.

Par ailleurs, il anime et coordonne l'action des procureurs de la République dans le ressort de la cour d'appel, veille à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue de ce ressort, adapte à celui-ci les instructions de politique pénale du ministre de la justice et évalue leur application.

Ces attributions supposent une maîtrise du contentieux pénal et une bonne connaissance de l'action publique ainsi que de ses spécificités (JIRS, coopération internationale, etc.), adossées à une pratique confirmée des fonctions du ministère public.

Il veille également au bon fonctionnement des parquets de son ressort, notamment en procédant à l'inspection des juridictions en application de l'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire .

Le Conseil estime nécessaire que le candidat à ces fonctions possède une expérience notable d'encadrement et de management d'équipes d'une certaine importance, une capacité à mobiliser les énergies sur des projets fédérateurs, un goût pour la gestion des ressources humaines ainsi qu'une aptitude à traiter des situations déontologiques délicates et à prévenir les risques psycho-sociaux.

La nomination aux fonctions de procureur de la République

Le Conseil a pu constater une baisse d'attractivité des postes de chefs de parquet, y compris pour des juridictions d'importance. Pour autant, comme pour les fonctions de procureur général, l'aptitude du candidat proposé à remplir les fonctions pour lesquelles il est pressenti est attentivement examinée, même en l'absence d'observant.

En effet, au-delà des qualités professionnelles qu'il doit présenter, le procureur de la République porte une responsabilité éminente dans le bon fonctionnement de sa juridiction et de la justice au quotidien. Le contrôle effectué par le Conseil est donc crucial pour la qualité et l'image de la justice.

Il n'existe pas, pour le Conseil, de filière privilégiée d'accès aux fonctions de procureur de la République, qui apparaissent particulièrement diversifiées.

Il doit notamment veiller à définir la politique pénale dans son ressort, à exercer ses attributions de chefs de juridiction dans une dyarchie harmonieuse avec le président de la juridiction, à entretenir d'étroites relations avec le parquet général, à s'assurer de la maîtrise des frais de justice et à représenter l'institution judiciaire dans le ressort, notamment à l'égard des autorités administratives et locales ainsi que des médias.

Sans être exhaustif, être procureur de la République suppose une grande disponibilité, une accessibilité aisée pour tous, une polyvalence certaine, accompagnée d'une solide maîtrise juridique, un sens des responsabilités et de l'organisation, une autorité naturelle, un esprit d'initiative, une capacité à s'adapter à l'environnement socio-économique et culturel, une capacité à impulser et à conduire des projets, une capacité à écouter et à expliquer, une pratique déontologique forte assise sur un comportement exemplaire.

Ces aptitudes doivent s'accompagner d'un goût fort pour l'exercice de l'action publique, pour l'encadrement et l'organisation ainsi que pour le travail collectif, assortis d'une capacité à communiquer essentielle pour l'exercice de ses fonctions et l'image de l'institution judiciaire.

Le Conseil est très attentif à la situation des procureurs de la République, qui, se trouvant dans les dernières années d'exercice de leur mandat, restent dans l'incertitude de leur avenir. Cette difficulté ne contribue pas à renforcer l'attractivité de ces fonctions.

La question des observations

L'utilité des observations formulées par les magistrats non retenus sur les transparences diffusées par le ministère de la justice a été soulignée par le Conseil dans ses différents rapports. C'est un point qui fait aussi l'objet d'une large communication par les membres du Conseil à l'occasion des missions d'information. Les observations leur permettent en effet d'avoir une meilleure vision de l'ensemble des candidatures présentées pour les postes en question et d'attirer le cas échéant l'attention de la direction des services judiciaires sur des situations qui méritent d'être prises en considération.

En 2019, 838 observations ont été examinées par le Conseil, 661 pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et 177 pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. *(Pour plus d'informations, voir Focus 4, ci-contre).*

Les auditions

Dans la cadre de l'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux, les auditions se déroulent selon des formats et des modalités variables selon les fonctions envisagées. Elles ne sont organisées que pour certaines fonctions. Au siège, ces auditions concernent les premiers présidents de chambre en cour d'appel et les postes profilés hors hiérarchie pour l'exercice de contentieux très spécialisés, tels que celui de l'antiterrorisme. Il est demandé aux candidats proposés sur le poste de Premier président de chambre à la cour d'appel de produire une note de présentation (12500 signes) exposant leur projet, sa cohérence au regard de leur expérience professionnelle et leur conception de l'exercice de la fonction. Aucune note écrite n'est en revanche demandée sur les postes profilés au siège.

Au parquet, des auditions sont organisées pour les inspecteurs généraux hors hiérarchie, les premiers avocats généraux, avocats généraux, avocats généraux référendaires à la Cour de cassation, les procureurs généraux, les procureurs de la République et les premiers avocats généraux de cour d'appel. Une note écrite est demandée aux candidats sur les postes de procureur gé-

ral, procureur de la République, premier avocat général, avocat général et avocat général référendaire à la Cour de cassation. En 2019, des auditions ont également été organisées pour les magistrats hors hiérarchie au parquet national anti-terroriste ainsi qu'au parquet national financier.

L'audition, qui dure entre 30 et 45 minutes, débute par l'exposé du candidat. L'ensemble des membres peuvent ensuite poser des questions au candidat. Le Conseil souhaite insister sur le fait que l'audition constitue un enjeu important pour le candidat. Elle doit faire l'objet d'une préparation soigneuse, permettant à l'intéressé de mettre en valeur ses qualités personnelles et professionnelles dans les 10 minutes qui lui sont octroyées en début d'audition. Il ne s'agit pas d'un « grand oral » mais d'un entretien avec les membres de la formation pour déceler les compétences propres du magistrat entendu.

Toutefois, pour le Conseil, le dossier du magistrat est fondamental, l'audition apparaissant comme un complément nécessaire pour certaines fonctions; elle ne fait qu'éclairer le dossier mais ne remet pas en cause l'ensemble de la carrière du magistrat.

La motivation des avis non conformes et défavorables

Il arrive que le Conseil émette un avis défavorable (parquet) ou non conforme (siège). Il est important de noter que ceux-ci sont rares; cette situation reflète l'importance du dialogue institutionnel instauré avec la DSJ. La motivation est élaborée collectivement.

La motivation des avis non conformes rendus en 2019 par la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège

En 2019, huit avis non conformes ont été rendus. À l'instar des années précédentes, ces avis ont été guidés par des considérations de plusieurs types qui tiennent à :

- des éléments figurant dans le dossier administratif du magistrat concerné. La situation de congé longue maladie de ce dernier a ainsi pu être retenue comme ne permettant pas de pourvoir le poste au regard de l'intérêt du ser-

FOCUS 4

Les observations

Tout magistrat peut émettre des observations sur un mouvement proposé par le Conseil ou la DSJ. Cette pratique ne peut en aucun cas nuire à son auteur dès lors que les arguments avancés sont de nature à apporter un éclairage différent au Conseil. Ainsi, il est acquis que l'ancienneté seule ne peut remettre en cause un mouvement. Au contraire, une spécificité dans le parcours du magistrat observant, une mobilité plus importante, des compétences tout à fait spécifiques peuvent inciter le Conseil à émettre un avis non conforme (siège) ou défavorable (parquet) au projet de nomination.

L'existence d'observations permet également au Conseil de se saisir de la situation en vue d'une éventuelle recommandation, d'un signalement ou au titre d'une situation digne d'intérêt qui sont portés à la connaissance du Directeur des services judiciaires. La formation parquet tout comme la formation siège peuvent être amenées à auditionner les observants sur les postes impliquant par nature une audition du candidat.

Si l'observation ne peut pas nuire à son auteur, elle doit toutefois démontrer sa pertinence, être fondée sur des arguments personnels et professionnels, en lien avec la fonction proposée à un autre magistrat. Des observations récurrentes sur un ensemble de fonctions et de postes, à chaque transparence ne présentent aucune utilité.

Le Conseil peut pratiquer dans certains cas des « retours sur audition » auprès des observants afin d'éclairer les collègues entendus qui n'ont pas fait l'objet d'une recommandation¹.

1. Voir *infra* p. 62, « Les retours faits aux observants entendus ».

vice. Par ailleurs, les difficultés antérieurement rencontrées par un candidat et son profil ont amené le Conseil à estimer que sa nomination sur un poste spécialisé n'apparaissait pas appropriée.

- la comparaison du dossier du candidat proposé avec celui d'un ou plusieurs observants. L'augmentation du profilage des postes amène le Conseil à se livrer davantage à une telle comparaison. Il s'attache à vérifier l'ancienneté des candidats en lice et la qualité respective de leur dossier.
- la règle de non-avancement sur place à la hors-hiérarchie. Deux avis non conformes ont été rendus à ce titre. D'une part, rien ne justifiait d'y déroger en l'absence de spécificité du profil de poste. D'autre part, un observant présentait une ancienneté supérieure avec un dossier équivalent.

- la prévention de tout risque de conflit d'intérêt. Le Conseil accorde une importance toute particulière aux fonctions précédemment exercées notamment par les lauréats du concours complémentaire. Ainsi, un ancien avocat, ayant exercé au cours des cinq dernières années, au titre de la multipostulation, son activité professionnelle devant le tribunal judiciaire choisi, ne saurait y être affecté.
- l'adéquation du profil du magistrat proposé avec le poste. Un avis non conforme a été prononcé au motif que si ce dernier présentait un bon dossier et une excellente connaissance du contentieux en question, il ne se projetait pas suffisamment dans les spécificités du poste. Le Conseil en a déduit qu'il n'avait pas pris conscience de sa dimension particulière et qu'il ne manifestait pas les qualités nécessaires pour occuper cette fonction.

La motivation des avis défavorables rendus en 2019 par la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet

Au cours de l'année 2019, quatre avis défavorables ont été rendus à la suite de propositions de nomination à un poste de substitut du procureur, d'avocat général près une cour d'appel, d'avocat général à la Cour de cassation et de procureur de la République.

Deux avis ont été motivés par des considérations tenant au profil des magistrats proposés et à leur adéquation avec l'exercice des fonctions envisagés. Le troisième a résulté du fait qu'un observant présentait un dossier de meilleure qualité avec une ancienneté supérieure, ce qui constituait un obstacle à l'avancement sur place du magistrat proposé. Le dernier a eu trait à un événement survenu dans le cadre de l'exercice professionnel antérieur du magistrat qui rendait inopportune sa nomination dans une juridiction du ressort de la même cour d'appel.

Les retours faits aux observants entendus

Comme évoqué *supra*, le Conseil, en sa formation parquet, peut pratiquer, dans certains cas, des « retours sur audition » auprès des observants afin d'éclairer les collègues entendus qui n'ont pas fait l'objet d'une recommandation. Dans cette hypothèse, le ou les rapporteurs prennent attache avec le magistrat afin de lui fournir un certain nombre de précisions.

Les échanges portent sur le déroulement de l'audition (difficultés particulières, points de discussion éventuels, présentation du magistrat...) et sur l'avenir (maintien de *desiderata* identiques, évolution vers d'autres fonctions...). Ces retours ont pour objectif d'accompagner le magistrat dans la suite de sa carrière mais ne peuvent lier le Conseil sur de futurs projets de nomination.

Les statistiques sur les avis donnés

Les délais d'examen des transparences

Les délais d'examen des transparences sont variables. Le Conseil en fait un élément prioritaire de son activité, pour permettre aux magistrats de bénéficié d'un peu de temps pour se préparer à leur

nouvelle affectation. Tant au siège qu'au parquet, le Conseil s'efforce de procéder à un examen dans un délai moyen de trois semaines. Ce délai peut néanmoins être allongé lorsque manquent des évaluations comme cela a été rappelé ci-dessus.

Les délais de traitement sont restés particulièrement performants en 2019, grâce à la forte mobilisation des membres et des agents du secrétariat général.

Ainsi, le temps moyen d'examen des propositions du garde des Sceaux s'établit à 30 jours pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et 28 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Le Conseil a cependant constaté qu'entre le moment où la transparence était restituée à la DSJ et le moment où elle était portée à la connaissance des magistrats par celle-ci, pouvait exister un délai qui ne semble pas être justifié par des motifs spécifiques. Un tel délai, supérieur à 10 jours, a notamment été observé à l'occasion de l'examen de la transparence de juin 2019.

Les statistiques d'activité de la formation du siège

L'année 2019, comme les années précédentes, a été marquée par une forte activité en matière de nomination. En douze mois, 2397 propositions du garde des Sceaux (dont 247 propositions relatives à des magistrats à titre temporaire) ont été examinées par la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège. En 2018, 1461 propositions avaient été examinées. La hausse constatée s'explique par la mise en œuvre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui a prévu la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, 726 mouvements ayant été examinés à cette occasion.

Le nombre d'observants sur ces projets de nomination est resté stable puisqu'il est passé de 665 observations en 2018 à 661 en 2019.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a procédé à 12 auditions relatives à des propositions de nomination émanant du garde des Sceaux.

Enfin, le délai moyen d'examen des propositions de nomination s'est élevé à 30 jours (contre 23 en 2018, 35 en 2017 et 44 en 2016).

Les statistiques d'activité de la formation du parquet

En 2019, 693 propositions du garde des Sceaux ont été examinées par la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ce chiffre illustre une stabilité dans l'activité puisque 687 propositions avaient été examinées en 2018.

En revanche, une hausse significative est constatée sur le nombre d'observations formulées par des magistrats concernant ces projets de mouvement puisqu'elles sont passées de 114 en 2018 à 177 en 2019.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis 689 avis favorables et 4 avis défavorables.

En douze mois, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a procédé à 65 auditions. Elle a ainsi entendu cinquante magistrats proposés à des fonctions du parquet général de la Cour de cassation, de procureur général, de procureur de la République ou d'inspecteur général de la justice. Quinze observants sur ces postes ont aussi été entendus.

8 propositions intéressaient le parquet général de la Cour de cassation; 12 concernaient l'inspection générale, dont 7 inspecteurs généraux et 5 inspecteurs, 122 propositions étaient à destination des parquets généraux près les cours d'appel (dont 12 postes de procureur général), 411 intéressaient les parquets près les tribunaux de grande instance, dont 26 poste de procureur. Enfin, 72 postes concernaient l'administration centrale du ministère de la Justice.

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

- 2 premiers avocats généraux;
- 5 avocats généraux au parquet général de la Cour de cassation;
- 1 avocat général référendaire;
- 12 procureurs généraux (dont 4 femmes);
- 26 procureurs (dont 8 femmes);
- 7 inspecteurs généraux de la justice.

177

observations

693

propositions
examinées

65

auditions

(50 candidats et 15 observants)

Enfin, le délai moyen d'examen des propositions de nomination s'est élevé à 28 jours (contre 25 en 2018, 20 en 2017 et 29 en 2016).

Les suites données aux recommandations

Comme évoqué *supra*, une recommandation invite la DSJ à proposer la nomination du magistrat pour un futur mouvement, celle-ci tenant le Conseil informé des suites données, à échéance de six mois ou un an, en fonction des possibilités offertes. Il arrive que la période soit un peu plus longue dès lors que les fonctions sont spécifiques et ne permettent pas de donner satisfaction au magistrat immédiatement. Le Conseil a constaté, au cours de l'année écoulée, que la DSJ lui avait scrupuleusement fait retour des suites données aux recommandations.

Durant la dernière mandature, 32 des 37 recommandations et signalements formulés par la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ont produit leurs effets. Ce *ratio* s'est établi à 35 sur 40 pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Après une année d'exercice, l'actuelle mandature n'a pas encore suffisamment de recul pour apprécier le taux de suivi. Elle demeurera vigilante sur ce point.

Les avis spécifiques

Outre les projets de mutation et de nomination qui occupent une large partie de ses travaux, le Conseil est saisi de différentes situations pour lesquelles son avis est requis. Il ne s'agit pas d'une activité résiduelle, au regard du nombre et de la fréquence des saisines qui interviennent tout au long de l'année.

Le Conseil s'astreint à une très grande vigilance sur les questions relatives aux incompatibilités et critères de nomination, afin d'éviter autant que faire

se peut les conflits d'intérêts au regard de leurs précédentes fonctions ou de leurs fonctions actuelles pour les magistrats à titre temporaire notamment.

Les nouveaux magistrats

Le Conseil examine avec une particulière attention les dossiers des nouveaux magistrats, qu'ils soient issus des trois premiers concours (auditeurs de justice), de l'intégration directe ou d'un concours complémentaire.

Le Conseil contrôle l'adéquation au poste choisi du profil du jeune magistrat, en considération notamment d'éventuelles réserves émises à l'issue de sa formation. Il prête ainsi attention au rapport de stage figurant au dossier de l'intéressé pour s'assurer que les fonctions auxquelles le candidat est proposé correspondent aux qualités qui ont été soulignées par les responsables de stage lors de la scolarité à l'École nationale de la magistrature. Il peut en effet arriver que le candidat ait fait l'objet de réserves pour une éventuelle nomination dans des fonctions au siège ou au parquet.

En 2019, 332 propositions de nomination d'auditeurs de justice dans leur premier poste ont été examinées (205 pour le siège et 127 pour le parquet). Il n'y a pas eu d'avis défavorable. Une proposition a donné lieu à un avis non conforme. En application des dispositions de l'article 26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, l'auditeur concerné s'est vu proposer un nouveau poste, ensuite validé par le Conseil.

Le Conseil veille aussi au respect des règles d'incompatibilité statutaires et à la prévention des conflits d'intérêts ou d'atteinte à l'impartialité objective.

S'agissant des nouveaux magistrats issus de l'intégration directe, le Conseil est vigilant quant aux fonctions exercées antérieurement par le candidat pour éviter des incompatibilités éventuelles.

Le processus de nomination à la suite des concours complémentaires fait l'objet des mêmes attentions.

Les juges des contentieux de la protection

Outre les mouvements de 8 magistrats d'un tribunal d'instance localisé dans la même ville que celle où siège le tribunal judiciaire qui l'absorbe et de 31 juges

du livre foncier, le Conseil a été saisi de manière inédite d'un projet de mouvements de 687 magistrats. L'article 13 de la loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions prévoit que les magistrats chargés du service d'un tribunal d'instance siégeant dans une ville où siège un tribunal judiciaire sont nommés audit tribunal pour exercer les fonctions de juge des contentieux de la protection. Prenant acte du caractère automatique de cette nomination, le Conseil a adopté une procédure simplifiée, limitée à la vérification de ce qu'aucun juge des contentieux de la protection n'avait été nommé sur cette transparence s'il n'était auparavant juge d'instance dans la juridiction.

Au-delà de ce contrôle purement formel en cette situation particulière, les nominations en qualité de juges des contentieux de la protection des magistrats exerçant d'autres fonctions ont fait l'objet du contrôle plus classique du Conseil, entraînant un examen complet du dossier.

Les détachements, placements en position de disponibilité et démissions

Les détachements

En 2019, le Conseil a rendu 83 avis sur des propositions de détachement, 41 concernant des magistrats du siège et 42 des magistrats du parquet.

Le contrôle opéré par le Conseil sur les départs en détachement reste, en l'état des textes, purement formel. Il consiste à vérifier que le candidat remplit les conditions statutaires, et notamment qu'il justifie de quatre années de services effectifs dans la magistrature.

Certaines difficultés sont apparues dans la procédure suivie, puisque, au regard de l'urgence, certaines demandes ont dû être examinées par le Conseil alors même que l'intéressé avait déjà rejoint le poste sollicité en détachement. Ce mécanisme pose un problème juridique puisque le Conseil n'est alors pas en mesure d'exercer les prérogatives qui lui sont reconnues par les textes. Les discussions engagées avec la direction des services judiciaires permettent d'envisager une amélioration de la situation sur ce point, le Conseil s'étant d'ailleurs engagé à être extrêmement ra-

pide dans le traitement des demandes urgentes de détachement, à la condition toutefois d'être parfaitement éclairé. En effet, le manque d'information sur les futures fonctions qui seront exercées par les magistrats nommés sur un poste support pose également une difficulté dans la mesure où le Conseil doit pouvoir connaître l'affectation réelle du magistrat. Le Conseil souhaite ainsi que la DSJ joigne systématiquement, au dossier de détachement, la fiche d'appel à candidatures concernant le poste support. La question se pose aussi de l'opportunité d'afficher clairement dans la transparence le poste qui sera effectivement occupé.

Le Conseil a avisé la DSJ qu'il refuserait dorénavant de donner un avis sur un détachement dès lors que le magistrat concerné aurait déjà rejoint le poste sollicité en détachement, s'agissant d'un avis sans objet.

Le Conseil s'assure par ailleurs de l'absence d'obstacle déontologique à l'exercice des fonctions envisagées en détachement.

Il continue de solliciter qu'une réflexion s'engage sur les conditions de nomination à certaines fonctions justifiant que toutes les garanties soient prises pour assurer et affirmer l'indépendance des magistrats qui y sont nommés. Il en va ainsi, notamment, des postes de directeurs des écoles (École nationale de la magistrature, École nationale des greffes, École nationale d'administration pénitentiaire et École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse) ou encore des postes de magistrats français dans les juridictions internationales.

En l'état, ces postes sont pourvus sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis conforme ou favorable du Conseil, mais sans transparence, sans possibilité pour les candidats écartés de présenter des observations au Conseil, et donc sans possibilité de s'assurer, pour ce dernier, que le choix se soit porté sur le meilleur candidat à des fonctions pourtant essentielles à l'indépendance de la magistrature (formation des magistrats, contrôle des juridictions, rayonnement de la France à l'étranger).

Le Conseil a par ailleurs eu une attention particulière pour les détachements auprès de la principauté de Monaco, ayant eu à se prononcer sur

le départ de plusieurs magistrats à Monaco et sur la nomination au sein d'une juridiction française d'un magistrat détaché.

Il a ainsi sollicité des précisions auprès du directeur des services judiciaires sur la convention binationale franco-monégasque concernant le détachement de magistrats français au sein des juridictions monégasques et auditionné l'un des magistrats concernés.

Conscient qu'il n'incombe au Conseil d'intervenir ni sur la mise en œuvre de la convention internationale qui régit la relation bilatérale en matière de justice, ni sur le fonctionnement de la justice à Monaco, le Conseil a toutefois considéré qu'il était de son rôle constitutionnel d'attirer l'attention du Président de la République sur la situation des magistrats français détachés dans des fonctions judiciaires, au regard de leur indépendance statutaire. En effet, il est apparu notamment que le dispositif prévu par la convention du 8 novembre 2005, qui indique que « la durée des détachements est de trois ans, renouvelable une fois », peut être de nature à fragiliser la position des magistrats. Aussi la Première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour, en leur qualité de présidents des deux formations du Conseil, ont-ils adressé un courrier au Président de la République afin que cette préoccupation puisse être prise en considération pour l'avenir.

Le Conseil a en outre diffusé un communiqué le 23 octobre 2019, prenant acte des mesures mises en œuvre dans le but de garantir la qualité de la relation bilatérale en matière judiciaire et faisant état de sa vigilance sur les garanties d'indépendance des magistrats français détachés.

Les disponibilités

Le Conseil a été saisi de 28 demandes de placement en position de disponibilité (22 au siège, 6 au parquet).

Comme les autres années, les motifs de ces demandes sont principalement d'ordre personnel (disponibilité de droit pour suivi de conjoint, pour élever un enfant de moins de 8 ans après expiration des droits à congés parentaux, etc.). Lorsqu'une disponibilité pour convenance personnelle

est sollicitée et que l'exercice d'une activité professionnelle est envisagé, le Conseil veille à l'absence d'obstacle déontologique à l'exercice des fonctions projetées. Le conseil a ainsi été amené à demander des précisions au magistrat concerné, avant de se prononcer.

Si en 2018, la ventilation de ces demandes entre magistrats du siège et du parquet avait pu interroger puisque, pour la première fois, le nombre de magistrats du parquet ayant sollicité une mise en disponibilité était quasiment équivalent au nombre de magistrats du siège formant une telle demande (ratio de 46,15 % en 2018 contre 22,5 % en 2017 et 16,13 % en 2016), sans commune mesure avec la proportion de magistrats du parquet au sein du corps, le ratio s'est établi à 21,4 % en 2019.

Comme cela était souligné dans le rapport d'activité établi en 2018, il est sans doute difficile d'interpréter ces chiffres, portant sur quelques unités, au regard du nombre global de magistrats. Il conviendra toutefois d'observer avec attention l'évolution sur les prochaines années aux fins de déterminer si de telles données sont de nature conjoncturelle ou si elles peuvent être interprétées comme l'un des symptômes de ce qui est communément appelé la « crise du ministère public ».

Les démissions

Depuis le début de l'année 2019, le Conseil supérieur de la magistrature ne se prononce plus sur les demandes de démission transmises par les magistrats exerçant à titre temporaire. Il est simplement destinataire des informations relatives aux démissions des magistrats à titre temporaire (MTT). Pour rappel, cette procédure était déjà appliquée pour les magistrats de l'ordre judiciaire depuis la fin de l'année 2017, une simple information étant communiquée au Conseil par les services de la DSJ.

Les suspensions pour motif médical

L'article 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dispose que « lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incom-

patible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, saisit le comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut suspendre l'intéressé après avis de la formation compétente du conseil supérieur de la magistrature. La mesure cesse de plein droit de produire ses effets si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la suspension, le comité médical ne s'est pas prononcé ».

Ce texte a ainsi vocation à s'appliquer lorsque l'état de santé d'un magistrat ne lui permet plus de poursuivre son exercice professionnel mais que l'intéressé n'entame aucune démarche volontaire. Dans l'attente de l'avis du comité médical national, le ministre peut suspendre l'intéressé, « dans l'intérêt du service », après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature ; la procédure est contradictoire et l'avis, non public, est rendu après audition du magistrat concerné. Le magistrat conserve l'intégralité de son traitement. Si, dans les six mois de la décision de suspension, le comité médical ne s'est pas prononcé, cette mesure cesse de plein droit de produire ses effets.

Ces dispositions ont pour vocation d'éviter de traiter sous l'angle disciplinaire des difficultés en lien avec l'état de santé du magistrat (addictions, maladies neurologiques, psychiatriques...) ne lui permettant plus d'exercer, au moins temporairement, ses fonctions.

Après une première saisine en application de ce texte en 2018, le Conseil a été saisi une nouvelle fois sur ce fondement en 2019.

Le Conseil a émis le 18 avril 2019 un avis conforme à la suspension temporaire de l'exercice de ses fonctions pour un magistrat relevant d'un suivi médical du fait d'une addiction à l'alcool générant des comportements inappropriés dans le cadre de ses fonctions.

En 2019, aucune procédure relevant de l'article 69 précité n'a été mise en œuvre concernant les magistrats du parquet.

Les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT)

Le Conseil est saisi au fil de l'eau des propositions de nomination de magistrats à titre temporaire (MTT), sans qu'il puisse déceler actuellement une véritable politique d'ensemble en la matière. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège étudie le dossier rapporté par un membre. L'avis tient compte des fonctions exercées, des fonctions antérieures, de la motivation et de l'expérience du candidat.

Au total, le Conseil a été saisi de 247 propositions relatives aux MTT.

Il a ainsi rendu des avis conformes sur :

- 11 demandes de mise en disponibilité;
- 93 nominations;
- 77 renouvellements de mandat;
- 16 stages probatoires de 80 jours;
- 8 stages probatoires réduits à 40 jours;
- 18 nominations après stage probatoire;
- 5 dispenses de stage.

Le Conseil a prononcé 19 avis non conformes motivés par :

- les réserves exprimées à l'issue de la formation probatoire. Ces réserves résultent principalement d'une maîtrise insuffisante des compétences professionnelles requises pour l'exercice des fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire (méthodologie du jugement civil, connaissances juridiques, capacités d'ana-

lyse et de synthèse, conduite de l'audience...). Elles peuvent aussi être liées à un manque de célérité, de polyvalence ou d'organisation, une puissance de travail insuffisante, un positionnement inadapté au sein de la juridiction;

- la condamnation pénale devenue définitive de l'intéressé;
- les réserves émises par les chefs de cours quant à la compatibilité de l'état de santé de l'intéressé avec l'exercice de ses fonctions de magistrat exerçant à titre temporaire;
- une expérience qui ne qualifiait pas le candidat pour l'exercice de fonctions judiciaires.

Les maintiens en activité

Le Conseil a examiné 18 demandes de maintien en activité en surnombre (17 au siège et 1 au parquet).

Toutes ces propositions 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 magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

En 2019, le Conseil a examiné 75 candidatures : 63 au siège et 12 au parquet, qui ont toutes fait l'objet d'avis conformes ou favorables.

LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS

« La formation plénière du Conseil supérieur (...) élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. »

Article 20-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature





Fondamentale dans l'exercice professionnel des magistrats comme dans leur vie privée, la déontologie est au cœur des missions du Conseil supérieur de la magistrature et occupe une place centrale dans ses préoccupations.

Le respect de leurs obligations déontologiques par les magistrats est indispensable à l'autorité juridique et morale de la justice et à la confiance que les justiciables doivent leur porter.

Les contours de ces obligations déontologiques étant parfois difficiles à tracer, le Conseil supérieur de la magistrature s'efforce de les préciser et de les actualiser régulièrement, dans le cadre d'une démarche d'accompagnement des magistrats qui se veut d'abord pédagogique et préventive.

Le Conseil, organe de création et de diffusion de la déontologie des magistrats

Le Recueil des obligations déontologiques des magistrats

Si, pendant longtemps, les obligations déontologiques des magistrats n'ont pu être précisées que par la lecture des décisions disciplinaires – facilitée par la création, en 2005, d'un Recueil des décisions disciplinaires ultérieurement mis en ligne

sur le site Internet du Conseil –, elles ont été présentées explicitement, en 2010, dans le Recueil des obligations déontologiques des magistrats, dont la première édition est issue de la réforme opérée par la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007.

La nécessité d'actualiser ce Recueil, pour l'adapter à l'évolution de la société et à l'adoption de réformes législatives et réglementaires ayant une incidence sur la déontologie des magistrats, a conduit la précédente mandature du Conseil à réaliser un important travail de révision de ce document. Cette révision, imprégnée de la nécessité de promouvoir une déontologie qualitative dans laquelle le comportement attendu du magistrat doit être avant tout guidé par la recherche d'une justice de qualité, a été adoptée, le 9 janvier 2019, par la formation plénière du Conseil.

Ce Recueil – qui ne constitue pas un code de déontologie au contenu figé – recentre ce référentiel sur les principes déontologiques articulés autour des grandes valeurs qui s'imposent aux magistrats. Il comporte en annexe, sous forme de fiches thématiques, un ensemble de commentaires et de recommandations visant à guider le magistrat dans sa réflexion déontologique dans diverses situations pratiques auxquelles il peut se trouver confronté.

Diffusé à l'ensemble des magistrats et placé en annexe au rapport d'activité pour l'année 2018, le Recueil actualisé a été mis en ligne sur les sites Internet et Intranet du Conseil et a fait l'objet d'une édition papier à l'automne 2019.

L'information et la sensibilisation des magistrats

Le Conseil a poursuivi, tout au long de l'année 2019, une action constante pour assurer l'information et la sensibilisation des magistrats sur les questions d'ordre déontologique et les outils mis à leur disposition.

C'est ainsi qu'à chaque fois que des membres du Conseil ont participé à des sessions de formation en relation avec ses missions, initiées par l'École nationale de la magistrature, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation continue, le thème de la déontologie a suscité des interventions et des échanges lui accordant une importance à la hauteur de sa place dans les préoccupations du Conseil comme dans celles de l'institution judiciaire.

De même, chaque mission d'information réalisée par le Conseil dans les juridictions visitées donne lieu à la diffusion aux magistrats des éléments d'informations nécessaires en la matière et à des échanges, notamment sur les outils mis à leur disposition et les démarches à effectuer lorsqu'ils sont confrontés à des interrogations d'ordre déontologique.

La prise en compte des impératifs déontologiques dans les diverses missions du Conseil

Outre l'analyse des obligations déontologiques des magistrats dans l'examen des situations soumises aux formations disciplinaires du Conseil (voir *infra* «La discipline et les plaintes des justiciables»), le Conseil prend en compte les impératifs déontologiques dans sa mission de nomination :

- en examinant si les propositions ou avis qu'il formule sont conformes aux impératifs déontologiques applicables, notamment en termes d'impartialité objective;
- en vérifiant, lorsqu'il procède à des auditions, la sensibilisation du candidat aux impératifs d'ordre déontologique liés à son exercice professionnel ou à sa vie personnelle.

Le partage d'expérience du Conseil en matière de déontologie

La réflexion du Conseil en matière de déontologie et les outils mis au service de cette mission nourrissent régulièrement ses échanges avec les délégations étrangères qu'il reçoit et qui manifestent fréquemment leur intérêt tant à l'égard du *Recueil des obligations déontologiques* qu'à l'égard du Service d'aide et de veille déontologique (SAVD). Les membres du SAVD et ses référents au sein du Conseil ont ainsi rencontré conjointement, le 14 octobre 2019, une importante délégation du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire du Maroc, dans le cadre d'un programme européen visant à consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire marocain.

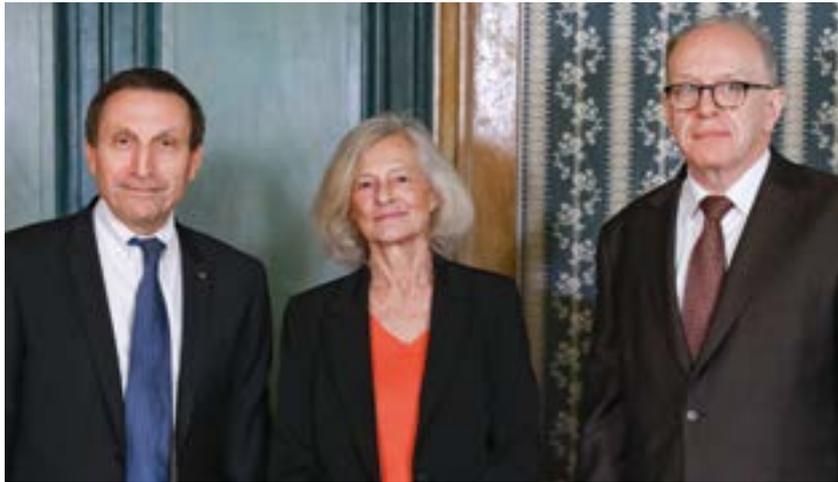
Le Service d'aide et de veille déontologique

Les missions du Service

Lorsqu'un magistrat a besoin de conseils et d'avis en matière déontologique, il doit être en mesure de trouver autour de lui, auprès de ses chefs de juridiction ou de collègues expérimentés, les interlocuteurs utiles pour répondre à ses préoccupations. Pour autant, il est apparu nécessaire, au-delà de ces interlocuteurs naturels, qu'il puisse disposer d'un service lui permettant de soumettre ses interrogations lorsqu'il ne peut obtenir de réponse aux questions posées, soit en raison de leur difficulté, soit en raison de leur contexte rendant nécessaire l'intervention d'un interlocuteur extérieur.

C'est la raison pour laquelle le Conseil supérieur de la magistrature s'est doté, le 1^{er} juin 2016, du Service d'aide et de veille déontologique qui a pour mission :

- d'offrir une aide concrète aux magistrats, sous la forme d'une permanence leur permettant de bénéficier de réponses rapides et adaptées aux questions d'ordre déontologique qu'ils se posent;
- d'assurer une veille anonymisée propre à nourrir la réflexion du Conseil et à permettre l'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats.



M. Jean-Olivier Viout, Mme Chantal Kerbec et M. Henry Robert, membres du Service d'aide et de veille déontologique

La composition du Service

Le service réunit des personnalités choisies par le Conseil supérieur de la magistrature parmi ses anciens membres, à raison de leur connaissance de la déontologie des magistrats et de leur expérience en ce domaine. Ces personnalités sont tenues à une stricte obligation de confidentialité et leur activité est bénévole.

Le SAVD est composé depuis sa création en 2016 par trois anciens membres du Conseil. Il réunit depuis 2017 Mme Chantal Kerbec, directrice honoraire des services du Sénat, M. Henry Robert, Premier président honoraire de la cour d'appel de Dijon, et M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire près la cour d'appel de Lyon. Leur mandat a été renouvelé par le nouveau Conseil au cours de sa réunion générale du 28 juin 2019.

Les modalités de fonctionnement du Service

Le service peut être saisi par tout magistrat, en fonction ou honoraire, ainsi que par les auditeurs de justice, de toute question de nature déontologique les concernant personnellement. La saisine s'effectue sans aucun formalisme, soit par le recours à la ligne téléphonique dédiée ouverte à cette fin par le Conseil supérieur (01 53 58 48 88), soit par courriel adressé à la boîte structurelle du service (deontologie.csm@justice.fr), soit par courrier postal adressé au Conseil.

Le SAVD, qui ne délivre pas d'avis écrit, procède par entretiens téléphoniques de ses membres avec le magistrat dans une démarche d'ordre maïeutique réalisée dans un souci de dialogue et d'accompagnement de l'intéressé. Très souple et confidentielle, l'intervention du service est marquée par la célérité souvent indispensable : la réponse, résultat d'une réflexion collégiale, est fournie très rapidement (de 48 heures à 72 heures en moyenne, voire dans la journée quand l'urgence le commande).

L'activité du Service

Entre sa création en 2016 et le 31 décembre 2019, le SAVD a eu à traiter 184 saisines.

Au cours de l'année 2019, le SAVD du Conseil a reçu 85 saisines, *via* la ligne téléphonique dédiée ou l'adresse de messagerie structurelle. Une hausse très significative a donc été enregistrée en 2019 puisque ces saisines étaient au nombre de 33 en 2018, 36 en 2017 et 30 au cours du second semestre de l'année 2016. Ces données confirment donc le succès d'une structure désormais clairement identifiée par les magistrats et auditeurs de justice.

La synthèse de l'activité du Service réalisée par ses membres fait apparaître que les interrogations les plus fréquentes des magistrats ont porté sur les thèmes suivants :

- à titre principal, la déclinaison du devoir d'impartialité (notamment l'exercice par le conjoint ou un membre de l'entourage d'une activité professionnelle le conduisant à intervenir devant ou au sein de la juridiction, les liens entretenus avec les auxiliaires ou partenaires de l'institution judiciaire, les engagements extérieurs du magistrat, ses intérêts économiques ou financiers);
- les questions relatives au devoir de dignité, de probité et de délicatesse, tant dans la sphère professionnelle que dans la sphère privée;
- les interrogations relatives au devoir de loyauté dans les relations hiérarchiques.

Les relations entre le Service et le Conseil

L'articulation entre le SAVD et le Conseil s'effectue par l'intermédiaire de trois membres référents du Conseil auxquels le service rend compte de ses activités. Les trois référents désignés par le nouveau Conseil sont MM. Jean Cabannes, membre des deux formations du Conseil, Benoît Giraud, membre de la formation du siège, et Jean-Paul Sudre, membre de la formation du parquet.

Les réunions régulières entre les référents et les membres du SAVD permettent à ces derniers, en assurant une stricte anonymisation des situations invoquées, de restituer au Conseil, le contenu des principales saisines du SAVD et des réponses qui y ont été apportées, nourrissant notamment la réflexion du Conseil en vue de la mise à jour régulière du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

Les relations du Conseil avec le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, créé par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, est chargé :

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

Conformément à l'article 10-2 de l'ordonnance statutaire, la présidente du collège a présenté au Conseil supérieur de la magistrature, à l'occasion de sa réunion générale du 28 mai 2019, son premier rapport d'activité rendant compte de l'exécution de ses missions. Le collège a ainsi eu à se prononcer à onze reprises, entre octobre 2017 et décembre 2018, sur des demandes d'avis reflétant, malgré leur nombre réduit, une grande diversité de situations.

Les avis écrits du collège de déontologie¹¹ visent à offrir, tant aux magistrats qu'aux chefs de juridiction, un support à l'élaboration de solutions pérennes face à des questionnements déontologiques. Les analyses contenues dans les avis du collège de déontologie sont également de nature à éclairer d'autres magistrats confrontés à un questionnement déontologique similaire.

Contrairement au SAVD, qui ne répond qu'aux seules questions concernant le magistrat qui le saisit, le collège de déontologie peut être saisi par un chef de juridiction d'une question d'ordre déontologique concernant personnellement un magistrat placé sous son autorité.

Le Conseil relève la complémentarité d'action de ces deux instances, qui agissent selon des modalités distinctes, et constate à cet égard que le collège de déontologie a été principalement saisi, d'octobre 2017 à décembre 2018, par des chefs de juridiction (8 demandes d'avis sur 11).

Le site Internet du Conseil renvoie par un lien à la section dédiée au collège de déontologie sur le site de la Cour de cassation, en précisant que les informations ainsi diffusées n'engagent pas le Conseil.

¹¹ Les avis du collège de déontologie sont publiés en annexe de son rapport. https://www.courdecassation.fr/institution_1/deontologie_8881/deontologie_magistrats_8883/magistrats_ordre_8886/

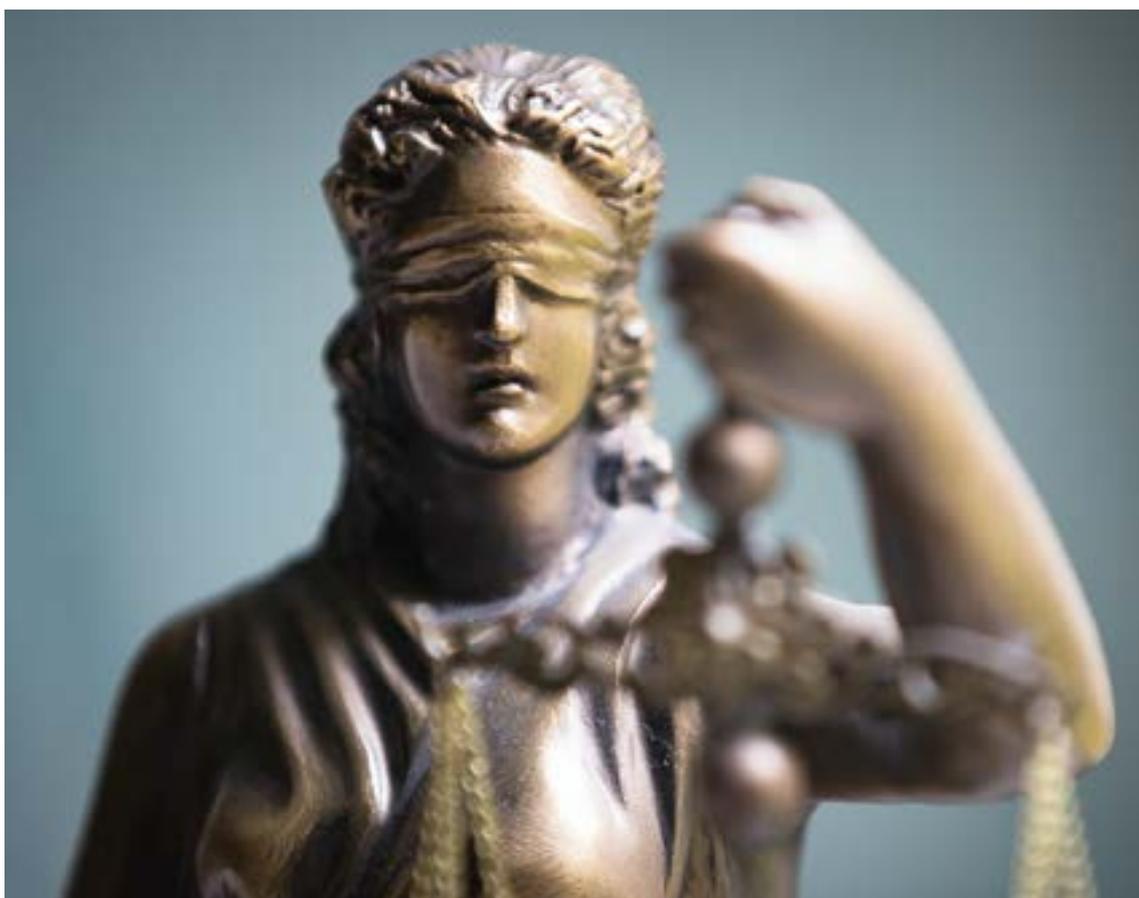
LA DISCIPLINE ET LES PLAINTES DES JUSTICIABLES

LA DISCIPLINE

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. »

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. »

Article 65 de la Constitution, alinéas 6 et 7



La faute disciplinaire et les sanctions encourues

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

La définition de la faute disciplinaire

La faute disciplinaire est définie à l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 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.

« Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.

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

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

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

L'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice ou la candidature à un ensemble de fonctions électives (articles 8 et 9) et le devoir de réserve (article 10) complètent ces devoirs professionnels.

Les comportements fautifs sont traditionnellement regroupés sous cinq rubriques, permettant de distinguer :

- les atteintes à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité : entretien de relations incompatibles avec l'exercice des fonctions, condamnation pénale, interventions, excès de langage ;
- les manquements au devoir de l'état de magistrat : insuffisance professionnelle, non-respect de l'obligation de résidence, atteinte à l'impartialité ;
- les manquements à la probité ;
- le non-respect des incompatibilités ;
- le non-respect de l'obligation de réserve.

Les sanctions encourues

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

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

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

L'activité disciplinaire du Conseil

Observations liminaires

À l'issue de cette première année d'activité en ses aspects disciplinaires et déontologiques qui englobent l'activité des commissions d'admission des requêtes, le Conseil supérieur de la magistrature tient tout d'abord à formuler les observations suivantes :

- la qualité des relations du magistrat dans son entourage professionnel, au sein et à l'extérieur de sa juridiction, fait l'objet de la plus grande vigilance, qui contribue à une meilleure prévention des risques psychosociaux et notamment de la souffrance au travail. Sur quatre décisions disciplinaires au fond rendues en 2019 par le conseil de discipline des magistrats du siège, deux d'entre elles concernent des difficultés relationnelles ;
- si l'attitude et le positionnement du magistrat à l'égard du justiciable n'ont pas fait l'objet de saisines récentes des deux formations disciplinaires, il n'est pas rare que les plaintes des justiciables concernent le comportement du juge à leur égard. Ces plaintes sont souvent considérées comme infondées faute de pouvoir recueillir des éléments de preuve suffisants ;
- les notions d'impartialité objective, de conflit d'intérêts et d'éventuelle obligation de déport doivent être à l'esprit de tout magistrat du siège ou du parquet. À ce titre doivent être soulignés le rôle du SAVD du Conseil et l'intérêt des entretiens déontologiques menés auprès de chaque magistrat par son chef de juridiction ;
- l'échelle et la nature des sanctions encourues par les magistrats, prévues à l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 susvisée, ne sont pas toujours adaptées. Ainsi, à titre d'exemple, la sanction de l'interdiction d'exercer les fonctions dans le cadre desquelles la faute a été commise n'est pas prévue par ce texte, ce qui pourrait être opportun pour certaines fonctions spécialisées ou de cabinet, seul entrant dans ce type de sanctions le déplacement d'office avec interdiction d'exercer des fonctions de juge unique.

En outre, le Conseil supérieur de la magistrature considère que les dispositions relatives aux sanctions encourues, prévues à l'article 45 précité, lui offrent un choix de sanctions relativement limité.

La responsabilité des magistrats français : une réalité pour un corps judiciaire particulièrement encadré

Le Conseil remarque par ailleurs que le corps des magistrats est particulièrement encadré dès lors, notamment, que l'action du juge ouvre des voies de recours permettant de contester ses décisions et que celle du magistrat du parquet s'inscrit dans un cadre hiérarchique.

De plus, les magistrats exercent leurs attributions avec l'exigence de respect des règles déontologiques, désormais recensées dans le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats* et sont sensibilisés à la déontologie par leur formation initiale et continue. Les chefs de juridiction exercent en outre une mission de veille déontologique permanente vis-à-vis des magistrats placés sous leur autorité et les chefs de cour disposent du pouvoir de délivrer un avertissement. La déclaration d'intérêts qui impose aux magistrats de mener une réflexion déontologique spécifique et l'entretien déontologique qui y est associé assurent également un effet préventif destiné à éviter la survenance de conflits d'intérêts¹². L'activité des magistrats est aussi évaluée tous les deux ans – seuls les chefs de cour et les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation ne l'étant pas.

Enfin, toute faute disciplinaire, telle que définie par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, peut donner lieu à sanction.

Il n'en demeure pas moins que certains, qu'ils soient justiciables, responsables politiques ou journalistes, affirment que les magistrats ayant commis une faute disciplinaire ne sont pas réellement sanctionnés.

12. Voir *supra* p. 68 « La déontologie des magistrats ».

Années	Interdictions temporaires				Fond			
	Formation Siège		Formation Parquet		Formation Siège		Formation Parquet	
	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre de décisions
2012	2	2	2	2	5	6	5	3
2013	3	3	0	0	7	5	3	1
2014	1	1	0	0	3	10	1	6
2015	0	0	1	1	3	4	1	2
2016	3	3	0	0	3	2	2	1
2017	0	0	0	0	3	5	0	2
2018	1	1	1	1	1	2	2	0
2019	3	3	0	0	3	4	1	2
Total	13	13	4	4	28	38	15	17

Ces critiques sur l'irresponsabilité des magistrats peuvent s'expliquer. La justice, par son office même, ne peut que créer de l'insatisfaction chez des justiciables qui n'ont pas obtenu gain de cause, qu'il s'agisse de plaideurs dans les instances civiles, de prévenus ou accusés ou de plaignants déboutés. Le magistrat est aussi fréquemment l'objet de critiques médiatiques auxquelles il n'est pas en mesure de répondre.

Il est en revanche légitime que le magistrat traduit devant l'instance disciplinaire puisse se défendre avec toutes les garanties d'une procédure équitable qui peut aboutir en définitive à une toute autre perception des faits objets de sa mise en cause.

L'examen attentif de l'application du régime disciplinaire des magistrats conduit au demeurant à démentir les affirmations sur le laxisme des instances disciplinaires.

Sur ce point, il peut être utilement renvoyé à la lecture du bilan relatif à l'évolution du nombre de sanctions disciplinaires prononcées entre 2007 et 2017 à l'encontre de magistrats ayant commis une faute disciplinaire¹³ qui a été publié dans le précédent rapport d'activité du Conseil. Ce bilan est à compléter en relevant qu'en 2018, deux décisions supplémentaires ont été rendues par la formation du siège et en 2019, quatre pour la formation du siège et deux avis prononcés par la formation du parquet. (Voir tableau, ci-dessus).

13. Rapport d'activité 2018 du Conseil supérieur de la magistrature, p. 82.

Tableau récapitulatif des sanctions prononcées 2007-2019

Sanctions prononcées ou suggérées par le CSM de 2007 à 2019	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande – blâme	10	3	13
Déplacement d'office	4	5	9
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	6	2	8
Retrait des fonctions			0
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	5	2	7
Abaissement d'échelon			0
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	2	1	3
Exclusion temporaire			0
Rétrogradation	1		1
Rétrogradation avec déplacement d'office	2	1	3
Mise à la retraite d'office – admission à cesser ses fonctions	15	1	16
Révocation	4	5	9
Total	49	20	69

L'analyse du second tableau récapitulatif ci-dessus permet de recenser le type de décisions rendues entre 2007 et 2019. Sur la période considérée, 69 magistrats en fonctions ont ainsi été sanctionnés, à quoi il convient d'ajouter :

- 9 décisions portant retrait ou refus de l'honorariat, rendues à l'encontre de magistrats qui n'exerçaient plus au moment du prononcé de la sanction;
- 74 avertissements (55 au siège et 19 au parquet) prononcés par des chefs de cour d'appel, en dehors de toute action disciplinaire portée devant le Conseil. Ces avertissements sont portés au dossier du magistrat concerné, ils en sont retirés au terme d'une période de trois ans¹⁴.

Enfin pour l'année 2019, quatre avertissements ont été prononcés par des chefs de cours d'appel, deux à l'égard de magistrats du siège et deux à l'égard de magistrats du parquet.

Les décisions et avis rendus en 2019

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

Les décisions au fond

Le conseil de discipline des magistrats du siège a rendu quatre décisions disciplinaires en 2019 :

1) Sur saisine de la garde des Sceaux, il a sanctionné le 16 janvier 2019 un magistrat du siège pour des faits commis alors qu'il était en poste au parquet. Répondant à l'exception d'incompétence de la formation disciplinaire du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège, soulevée par l'intéressé, le Conseil s'est estimé compétent, considérant que ce magistrat en fonction au siège au moment de sa comparution devait être protégé par son statut d'inamovibilité.

Il était reproché à ce magistrat la reprise d'une enquête pénale, dont son procureur avait décidé

¹⁴. Article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

du classement sans suite, en ayant ordonné de nouvelles investigations en dehors de tout cadre juridique régulier et communiqué à un tiers à la procédure des éléments du dossier.

Il a été retenu un manquement aux devoirs de son état, un manquement au devoir de loyauté envers sa hiérarchie et ses collègues, et un manquement au devoir de loyauté et de délicatesse envers des enquêteurs.

Ce magistrat a été sanctionné d'un abaissement d'échelon assorti d'un déplacement d'office.

2) Sur saisine de la garde des Sceaux, le Conseil a rendu le 22 janvier 2019 une décision de mise à la retraite d'office concernant un président de chambre qui, dans deux postes successifs, avait, de façon persistante et réitérée, adopté à l'égard de ses collègues du siège et du parquet et des fonctionnaires du greffe un comportement inapproprié, caractérisé notamment par des propos vexatoires, méprisants, blessants ou désobligeants ayant entraîné une dégradation des relations au sein du service et de la souffrance au travail.

Cette attitude a été considérée comme un manquement au devoir de délicatesse et une atteinte à l'image de la justice.

3) Sur saisine de la garde des Sceaux, le conseil de discipline a sanctionné un magistrat le 11 septembre 2019 en raison, d'une part, de sa condamnation pénale et définitive pour avoir, dans le cadre de sa vie personnelle, refusé de se conformer à une décision de justice et, d'autre part, pour des griefs d'ordre professionnel se caractérisant par des problèmes relationnels récurrents avec le personnel de greffe, une absence de dialogue avec les fonctionnaires ayant entraîné des difficultés d'organisation du service se manifestant notamment par un refus d'utiliser sa messagerie électronique, ainsi que par des retards dans des délibérés.

Ces comportements ont été qualifiés de manquements aux devoirs de son état, tant en ce qui concerne la condamnation pénale que les carences professionnelles, et de manquements au devoir de délicatesse.

La formation disciplinaire a tenu compte du fait que ce magistrat avait été déjà sanctionné par le Conseil supérieur de la magistrature à deux re-

prises et avait récemment fait l'objet d'un avertissement de son chef de cour, pour prononcer la mise à la retraite d'office.

Cette décision a aussi relevé que la diffusion par un magistrat sur les réseaux sociaux d'un message aux fins de recueillir des preuves dans une procédure le concernant à titre privé était susceptible de porter atteinte à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire si elle suscitait une confusion dans l'esprit des utilisateurs sur la nature de la démarche. Le grief n'a toutefois pas été retenu en l'espèce, la démarche étant, à cet égard, dénuée de toute ambiguïté.

4) Sur saisine de la commission d'admission des requêtes, procédure en elle-même d'une très grande rareté, trois magistrats hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation ont comparu devant la formation disciplinaire.

Le 19 décembre 2019, le conseil de discipline a considéré que constituait un manquement à l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature le fait de participer, sans avoir obtenu une dérogation, de façon régulière et moyennant une rémunération, à des journées de présentation de la jurisprudence de leur chambre organisées par une société d'éditions juridiques, cette prestation s'analysant comme une activité d'enseignement. Il a aussi été jugé que l'absence de déport de la part de ces magistrats lors de l'examen d'un pourvoi formé par la société-mère de la société d'édition constituait un manquement à l'obligation de se déporter dans un tel cas, rappelée dans le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

Le Conseil a toutefois jugé qu'en l'espèce et compte tenu du contexte des faits, ces inobservations des règles déontologiques n'atteignaient pas un niveau de gravité suffisant les rendant constitutives de fautes disciplinaires.

Les interdictions temporaires d'exercice (ITE)

Cette procédure exceptionnelle, qui vise à suspendre un magistrat provisoirement de l'exercice de ses fonctions, a été utilisée à trois reprises en 2019 par la garde des Sceaux à l'encontre de magistrats du siège. Il a été, à chaque fois, fait droit par le Conseil à ces demandes.

Si, pour des raisons de confidentialité des enquêtes disciplinaires, ne seront pas abordés les cas d'espèce et les motifs sur lesquels de telles saisines se sont fondées, il sera néanmoins rappelé que l'article 50 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée prévoit la réunion impérative de cinq conditions pour pouvoir envisager une telle mesure : l'urgence, l'intérêt du service, l'existence d'une plainte ou de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires, l'existence d'une enquête pénale ou administrative visant le magistrat concerné et le recueil de l'avis des chefs hiérarchiques du magistrat en cause.

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

La formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet a rendu deux avis en 2019.

Elle a, par avis motivé du 22 janvier 2019, considéré que constituait un manquement au devoir de loyauté le comportement par lequel un magistrat s'abstient d'informer sa hiérarchie concernant sa situation financière obérée, après sa nomination en qualité de substitut du procureur, alors qu'il ne pouvait ignorer qu'il n'était plus en mesure de faire face à ses engagements, que le montant des sommes en jeu ne pouvait manquer de donner lieu à des réclamations de la part des créanciers et l'exposait à des procédures judiciaires ou administratives et que cette situation était de nature à le mettre en difficulté dans l'exercice de ses fonctions de magistrat et, partant, de fragiliser l'institution et le service la justice. Elle a proposé en conséquence au garde des Sceaux de prononcer un déplacement d'office.

La seconde procédure a concerné un magistrat condamné pénalement définitivement pour des violences intrafamiliales commises dans un contexte de sérieuses difficultés personnelles, marquées notamment par une affection psychiatrique de longue durée. En émettant l'avis de la sanction du blâme le 22 octobre 2019, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a pris en considération les appréciations

professionnelles élogieuses et constantes dont ce magistrat avait fait l'objet et le suivi de soins au long cours.

Aucune procédure d'interdiction temporaire d'exercice n'a été mise en œuvre en 2019 devant la formation disciplinaire compétente à l'égard des magistrats du parquet.

LA SAISINE DIRECTE PAR LES JUSTICIABLES ET LES COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES

« 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

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit la possibilité pour le justiciable de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature.

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 a précisé les modalités de cette saisine dans 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.

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. Les membres des commissions sont désignés, chaque année, par le président de la formation concernée. Le quorum pour délibérer valablement est fixé à trois sur quatre. (Voir tableau ci-contre).

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.

Les membres des commissions d'admission des requêtes (CAR)

CAR siège 1	CAR siège 2	CAR parquet
Présidente	Président	Président
Mme Virginie Duval, vice-présidente au tribunal judiciaire de Versailles	M. Cédric Cabut, procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire d'Évry	M. Jean-François Mayet, vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Carpentras
Membres	Membres	Membres
Mme Sandrine Clavel, professeure des universités, doyenne honoraire de la faculté de droit et science politique de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	Mme Natalie Fricero, professeure des universités, directrice de l'Institut d'études judiciaires de l'université de Nice	Mme Hélène Pauliat, professeure de droit public à la faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Limoges
M. Olivier Schrameck, président de section honoraire du Conseil d'État	M. Frank Natali, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier	M. Georges Bergougnous, ancien directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale
M. Benoist Hurel, vice-président en charge de l'instruction au tribunal judiciaire de Paris	M. Régis Vanhasbrouck, Premier président de la cour d'appel de Lyon	Mme Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale près la cour d'appel d'Amiens



M. Cédric Cabut, Mme Virginie Duval et M. Jean-François Mayet, présidents des commissions d'admission des requêtes

Les commissions d'admission des requêtes

L'organisation des commissions

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

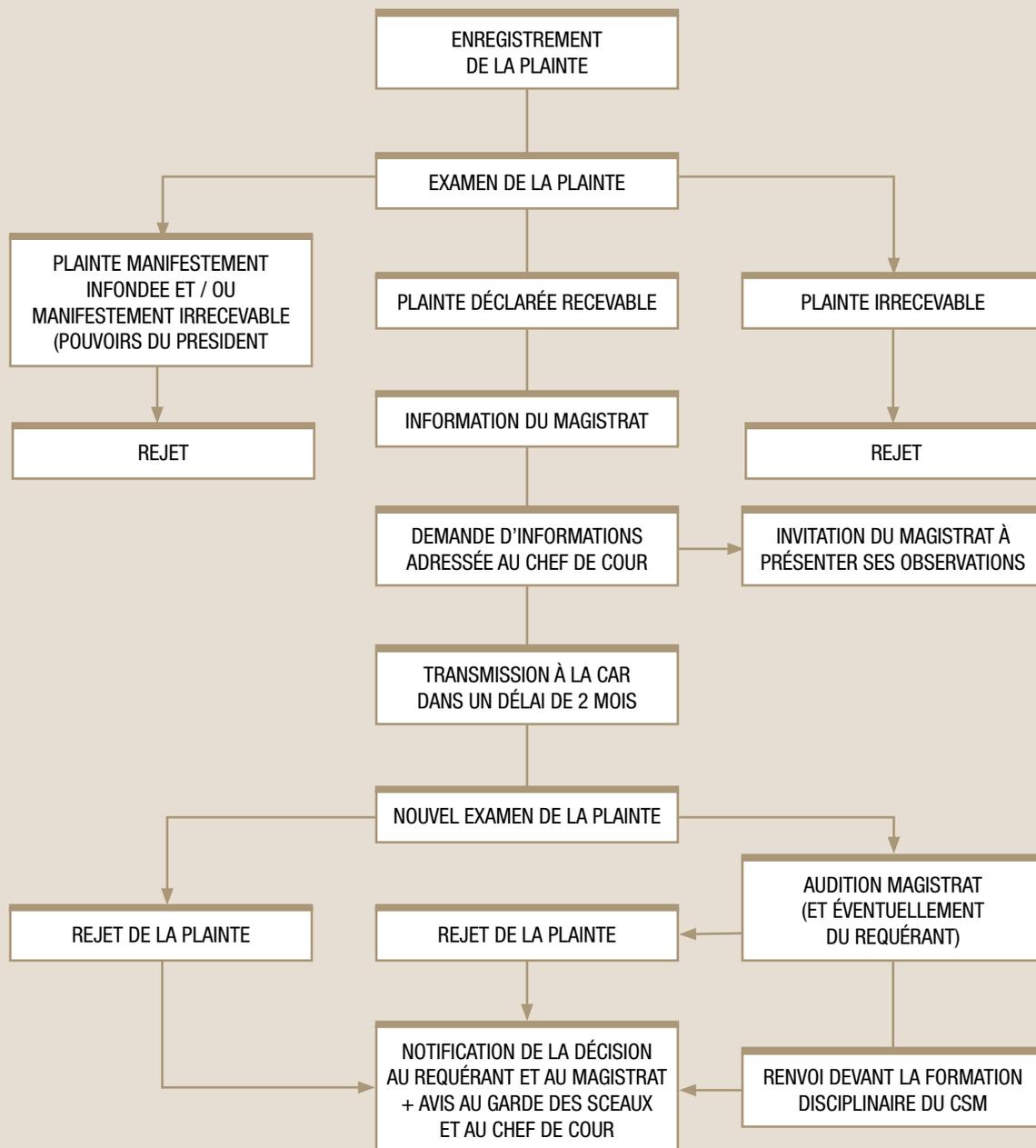
Pour les magistrats du siège, l'existence de deux CAR permet :

- de favoriser plus de souplesse et de célérité dans le traitement des plaintes ;

- et de pallier d'éventuelles difficultés liées aux règles de dépôt.

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.

SCHÉMA DE TRAITEMENT D'UNE PLAINTE



Le fonctionnement des commissions et la procédure de saisine directe

Conformément aux dispositions légales, le schéma d'examen d'une plainte est le suivant.

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. (*Voir le schéma d'examen d'une plainte page 82*).

L'activité des commissions d'admission des requêtes en 2019

Le nombre de saisines pour l'année 2019 est très proche de celui de l'an passé, marqué par une augmentation sensible par rapport à la moyenne des années précédentes. 324 plaintes ont été enregistrées, contre 240 en moyenne pour les années 2014 à 2017.

301 décisions ont été rendues, seule une plainte a été renvoyée devant la formation disciplinaire. Le taux de plaintes déclarées recevables reste très faible : 3,7 % des dossiers examinés en 2019.

Compte tenu de l'augmentation du nombre de saisines, les présidents des commissions ont utilisé plus largement leur pouvoir propre de rejeter les plaintes manifestement irrecevables ou manifestement infondées. 128 plaintes ont été ainsi rejetées :

- 64 % de plaintes manifestement irrecevables (plainte déposée au-delà du délai d'un an, plainte visant un magistrat toujours saisi de la procédure ou plainte ne comportant aucun grief);
- 36 % de plaintes manifestement infondées (absence de tout élément au soutien de la plainte).

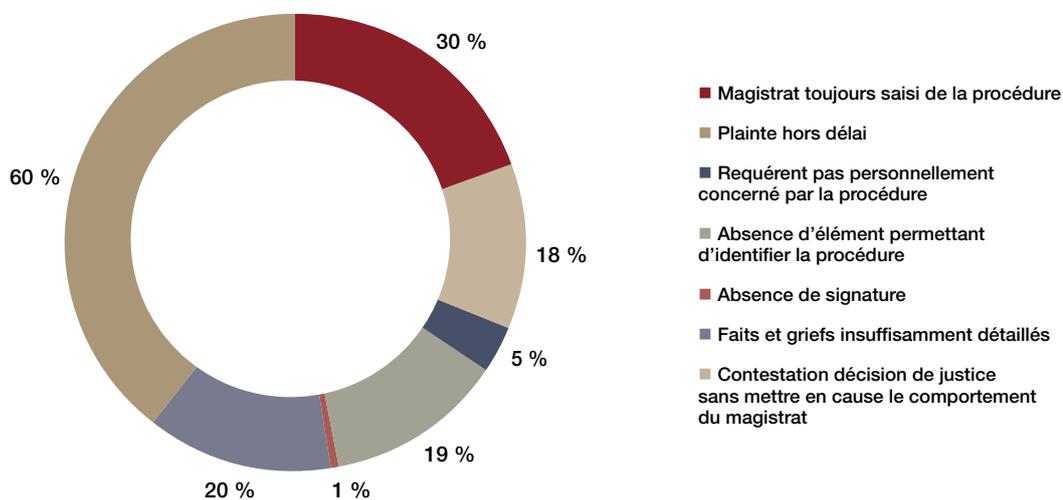
Sur les plaintes examinées par les commissions :

- 71 ont été rejetées comme irrecevables;
- 92 ont été rejetées comme manifestement infondées;
- 11 plaintes ont été déclarées recevables;
- 9 plaintes déclarées recevables ont été rejetées;
- 1 plainte a été renvoyée devant la formation disciplinaire.

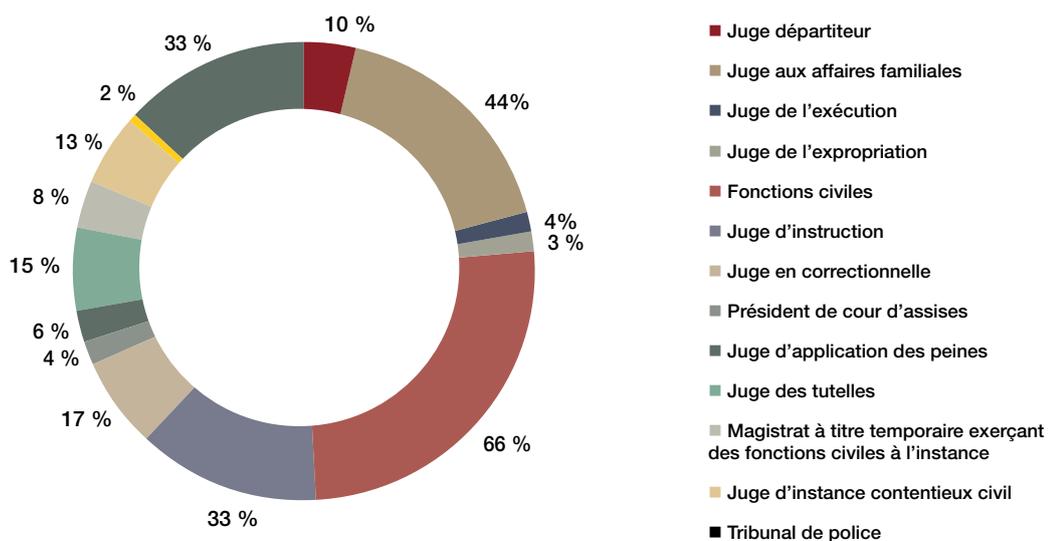
Une nouvelle fois, le Conseil fait le constat que malgré les informations apportées sur son site Internet, téléphoniquement ou par courriers et courriels, un très grand nombre de justiciables tentent d'utiliser la plainte devant le Conseil comme une voie de recours contre la décision qu'ils contestent ou ne comprennent pas. Le nombre de plaintes irrecevables illustre la nécessité pour le Conseil de poursuivre une communication pédagogique permettant aux justiciables de mieux intégrer le fait que le Conseil n'est pas une nouvelle voie de recours contre une décision juridictionnelle et que les plaintes, dont l'objet est de critiquer cette décision sans mettre en cause un comportement déontologiquement répréhensible, sont vouées à l'échec.

Les commissions ont adopté une nouvelle forme de rédaction de leurs décisions qui prenaient, jusqu'alors, la forme d'une lettre. Elles sont désormais formalisées comme une décision. Le justiciable peut ainsi identifier si sa plainte a été examinée par une commission ou prise par le président en vertu de ses pouvoirs propres. Le dispositif indique clairement le sens de la décision rendue et rappelle que les

Motifs d'irrecevabilité des plaintes



Contentieux à l'occasion desquels les magistrats du siège sont mis en cause



décisions des commissions ne sont pas susceptibles de recours en application des dispositions des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Le Conseil entend également communiquer davantage auprès des chefs de cour, sur l'importance de la contextualisation de leurs observations et des informations utiles aux CAR, celles-ci ne s'interdisant pas de préciser ce qu'elles pourraient considérer comme utile.

Vers une évolution des textes encadrant le fonctionnement des commissions d'admission des requêtes ?

Depuis l'instauration de la saisine directe, les membres des commissions se sont interrogés sur le déroulement de la procédure, au regard des imprécisions des textes la régissant. Comme leurs prédécesseurs, les membres de la mandature ayant pris ses fonctions en février 2019 ont pu faire le constat qu'une évolution des textes et pratiques serait sans doute nécessaire.

Si plusieurs évolutions dans les pratiques des commissions ont été mises en œuvre à droit constant pour améliorer le traitement des plaintes, il serait souhaitable que certaines soient inscrites dans les textes afin de leur donner une base légale plus ferme.

Ainsi, si une plainte signée, scannée puis adressée par courriel n'a pas été déclarée irrecevable pour défaut de signature, il pourrait être envisagé d'accepter les plaintes reçues par courriel, à la condition que la signature électronique soit sécurisée. Les commissions ont décidé de solliciter, auprès du plaignant, la décision à laquelle il est fait référence lorsque celle-ci n'est pas jointe à la plainte pour pouvoir ainsi vérifier les conditions de recevabilité. Toutefois, il pourrait être envisagé une mise en état formelle. Par ailleurs, une réflexion est en cours s'agissant de l'octroi de certains pouvoirs d'investigation aux commissions.

Pourrait également être consacrée dans la loi la pratique du Conseil visant à auditionner systématiquement le magistrat si un renvoi devant la formation disciplinaire est envisagé. Cette pratique pourrait être étendue, dans ce cas, à l'auteur de la plainte. Le droit d'être assisté et d'avoir accès à l'entier dossier devrait alors, à tout le moins, être prévu par les textes.

Le fonctionnement des commissions d'admission des requêtes devrait également être précisé afin, notamment, de prévoir la suppléance du président. Pourrait être également envisagée une désignation, non plus annuelle, mais pour deux ans, compte tenu de la nécessité d'une continuité dans les pratiques des commissions.

FOCUS

Des pratiques qui, sans revêtir un aspect disciplinaire, justifient une réflexion au sein des juridictions

Témoin privilégié des difficultés rencontrées par les justiciables, les commissions d'admission des requêtes attirent l'attention sur certaines pratiques dénoncées régulièrement dans les plaintes.

Certaines relèvent de pratiques mal vécues par les justiciables, ainsi en est-il, par exemple, de certains propos d'audience qui, sans revêtir une qualification disciplinaire, peuvent les heurter alors qu'ils sont en situation de fragilité; de l'absence de précision sur les personnes présentes à l'audience et leurs rôles respectifs, en particulier en présence d'auditeur de justice.

D'autres ont trait au fonctionnement des juridictions : notification des droits ou d'un renvoi devant une juridiction dans les geôles ou un couloir du tribunal, absence de greffier aux audiences d'assistance éducative; difficultés d'obtention des pièces ou des notes d'audience; impossibilité d'identifier le magistrat signataire de la décision, en particulier au parquet où les décisions de classement sans suite ne permettent pas d'identifier le magistrat ayant pris la décision, etc.

LES ACTIVITÉS TRANSVERSALES DU CONSEIL

LES MISSIONS D'INFORMATION DANS LES COURS D'APPEL

« 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'Ecole nationale de la magistrature. »

Article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature



Mission
d'information
auprès de la cour
d'appel d'Amiens

L'objet des missions et leur organisation

L'article 20 de la loi organique du 5 février 1994 dispose que « *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* ».

Ce qui est ainsi présenté comme une simple faculté du Conseil est en réalité devenu, au fil du temps, une de ses activités essentielles tant il considère comme précieux les contacts directs avec les magistrats, dans leur contexte professionnel, dont ces missions sont l'occasion, et tant il apprécie de connaître très concrètement les conditions d'exercice de la profession, qui peuvent différer beaucoup d'un ressort à l'autre.

Le Conseil souhaite également se rendre plus visible à l'ensemble des magistrats, exposer ses compétences en matière de nomination, déontologie, discipline, faire connaître les outils dont il dispose, tel le Service d'aide et de veille déontologique (SAVD), donner un aperçu de ses méthodes de travail et de ses pratiques. Il nourrit enfin la volonté d'acquérir la meilleure connaissance possible des enjeux qui attendent, dans telle ou telle juridiction, les magistrats qui y seront nommés, et notamment les chefs de ces juridictions.

C'est ainsi que dès le début de son entrée en fonction, un programme a été établi pour les quatre années de la mandature, devant permettre de visiter toutes les juridictions de métropole et d'outre-mer. Ce programme est toutefois susceptible de modifications, en fonction de considérations diverses dont l'urgence qui peut s'attacher à la visite de tel ou tel ressort.

À ces missions, s'est ajoutée depuis le début de la présente mandature la possibilité de procéder, très exceptionnellement, à des « missions localisées urgentes », lorsque l'attention du Conseil est attirée sur la situation d'une juridiction « en crise » afin de bénéficier d'informations plus précises avant de nommer le chef de juridiction le plus adapté pour faire face à cette situation difficile. Une telle mission, qui doit absolument être

distinguée d'une mission d'inspection, a ainsi été organisée au tribunal de grande instance de Rouen le 25 juin 2019.

Pour autant, les missions d'information ne doivent en aucun cas être considérées comme des contrôles de fonctionnement assimilables à ceux auxquels procède l'Inspection générale de la justice (IGJ). Elles s'en différencient à plus d'un titre :

- leur préparation ne requiert pas la réunion d'autant de données que celles qu'adressent les juridictions à l'IGJ : le Conseil se contente d'une présentation synthétique du ressort tant sur le plan économique et sociologique qu'institutionnel (carte des juridictions, présence d'établissements pénitentiaires, etc.), d'un organigramme du siège, du parquet et du greffe de chaque juridiction visitée, de quelques renseignements statistiques relatifs à l'activité et au budget, et de données de contexte telles que des informations relatives aux auxiliaires de justice, au dialogue social etc. Si des problématiques particulières peuvent et doivent être mises en exergue par les juridictions visitées, ce sont surtout celles qui concernent plus particulièrement les compétences du Conseil : éventuels défauts d'attractivité (ressort, juridictions, fonctions), éventuels déficits d'encadrement intermédiaire, plus ou moins grande mobilité des magistrats, question des avancements sur place, question des postes à profil, etc. ;
- leur esprit est totalement différent : les membres de la délégation du Conseil posent certes des questions, mais écoutent beaucoup et ne mènent pas d'investigations. Ils répondent à des questions, sont dans une démarche d'échange et d'information.

Selon les interlocuteurs rencontrés (voir focus page suivante « organisation d'une mission ») les sujets abordés sont le plus souvent :

- les particularités du ressort (forces, faiblesses, inquiétudes, etc.) ;
- la question des évaluations (régularité, sincérité, exhaustivité, caractère contradictoire, etc.), la nécessité pour les magistrats de s'approprier leur dossier et de contribuer à sa constitution (rédaction approfondie de l'annexe 1, actualisation des divers renseignements, etc.) ;

FOCUS

Organisation d'une mission

- Rencontre de l'ensemble de la délégation avec les chefs de cour, ainsi qu'avec le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire ;
- Rencontre de l'ensemble de la délégation avec les chefs de juridiction du ressort ;
- Puis la délégation se divise en plusieurs groupes, chacun chargé de visiter une ou plusieurs juridictions, tribunal judiciaire et cour d'appel juridiction.
- Chacune de ces visites se déroule selon le schéma suivant :
 - Rencontre avec les chefs de juridiction et le directeur de greffe ;
 - Rencontre avec l'assemblée générale des magistrats ;
 - Rencontre avec les organisations syndicales ;
 - Rencontre avec le bâtonnier.
 - Entretiens individuels avec les magistrats qui le souhaitent.
- Chaque mission donne enfin lieu à la rédaction d'un rapport de mission.

- les questions de déontologie et de management (vigilance déontologique, prévention des conflits d'intérêts, exigence d'impartialité objective, défense des magistrats injustement mis en cause, prévention des risques psycho-sociaux par un management respectueux et bienveillant, etc.), la présentation du SAVD, la présentation des commissions d'admission des requêtes (CAR) ;
- les relations avec le barreau, avec les fonctionnaires ;
- le fonctionnement et les méthodes de travail du Conseil (et notamment le sort des observations, les recommandations et les signalements).

Chaque mission est confiée à un groupe de membres du Conseil comprenant, *a priori* à part égale, des membres communs aux deux formations, des membres de la formation parquet et des membres de la formation siège. L'importance de la délégation est variable, selon la taille du ressort visité et le nombre de juridictions qu'il compte.

Le Conseil supérieur de la magistrature propose à tous les magistrats qui le souhaitent un entretien

individuel. Ces entretiens offrent aux magistrats la possibilité d'évoquer leur situation personnelle, en particulier leurs interrogations en matière statutaire, de déroulement de carrière ou de déontologie. Pour la conduite de ces entretiens, le Conseil dispose d'éléments synthétiques sur le parcours professionnel du magistrat ainsi que, le cas échéant, de l'information relative aux *desiderata* en cours formulés par celui-ci.

Le groupe de travail sur les missions d'information

À la suite de la première mission d'information qui s'est déroulée à Rennes, un groupe de travail s'est réuni et a formulé un certain nombre de propositions d'amélioration. A tout d'abord été rédigée une note aux bâtonniers, destinée à mieux préparer la rencontre en présentant le Conseil et les missions d'information. Une fiche destinée aux magistrats du ressort, qui leur est transmise préalablement à la mission, a également été élaborée dans le souci de mieux les informer sur les objectifs poursuivis par le Conseil dans la conduite des missions d'information.



Mission
d'information
auprès de la cour
d'appel de Douai

Par ailleurs, le Conseil estime qu'une restitution de la mission aux chefs de cour, soit à l'issue de la mission quand cela est matériellement possible, soit de manière différée, est, sinon indispensable, du moins très utile, surtout lorsque la visite des juridictions du ressort a révélé des problématiques qui n'avaient pas été évoquées lors de la première rencontre.

Enfin, une réflexion a été menée au sujet des retours susceptibles d'être effectués à la direction des services judiciaires et à l'inspection générale de la justice des constats et bilans de mission. Le Conseil peut ainsi être amené à communiquer des éléments qu'il estime devoir être transmis dans l'intérêt du ressort et de ses juridictions.

Les missions de l'année 2019

Au cours de l'année 2019, le Conseil a assuré neuf missions en visitant neuf cours d'appel et cinquante-quatre tribunaux de grande instance :

- une mission plénière dans le ressort de la cour d'appel de Rennes les 26, 27 et 28 mars 2019 ;

- les 17, 18 et 19 septembre 2019, trois missions simultanées dans les ressorts des cours d'appel d'Agen, Riom et Nîmes ;
- les 1^{er}, 2 et 3 octobre 2019, deux missions simultanées dans les ressorts des cours d'appel de Nancy et Amiens ;
- les 19, 20 et 21 novembre 2019, une mission dans le ressort de la cour d'appel de Douai ;
- enfin les 10 et 11 décembre 2019, deux missions simultanées dans les ressorts des cours d'appel de Limoges et Angers.

La mission plénière de mars 2019, outre qu'elle a permis la visite d'un ressort très étendu comportant de nombreuses juridictions, a constitué une occasion privilégiée de fédérer les membres de la nouvelle mandature par une expérience commune.

Chacune de ces missions requiert une préparation très minutieuse, en lien avec les cours d'appel et les juridictions qui se sont toutes remarquablement investies pour accueillir les délégations dans les meilleures conditions et faire de toutes les rencontres des moments très riches.

Enfin, lors de ces déplacements, 145 entretiens individuels ont été réalisés avec les magistrats qui en avaient formulé la demande.

LES RELATIONS INTERNATIONALES

Le Conseil s'est tout d'abord attaché à poursuivre les actions menées par la précédente mandature, en participant aux réseaux européen et franco-phonie liant les institutions homologues, et en recevant régulièrement des délégations étrangères. Mais, convaincu de l'importance que doit revêtir cette dimension de son activité, il a souhaité bâtir dans les meilleurs délais une véritable politique européenne et internationale, fondée sur deux piliers : sa contribution au dialogue des juges, notamment relatif à l'indépendance de la justice, et sa présence institutionnelle en Europe et dans le monde.

Le dialogue des juges, dialogue des Conseils

Les Cours et institutions européennes

L'Europe est le principal espace de développement du dialogue des juges. Le Conseil entend à cet égard construire des relations de qualité avec les deux cours européennes, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne, dont le rôle dans la protection et la promotion de l'indépendance de la justice est fondamental. Pour être pleinement efficace, ce dialogue judiciaire européen doit s'appuyer sur des discussions struc-

turées avec les institutions politiques, le Conseil de l'Europe, d'une part, la Commission européenne et en particulier la Direction générale de la justice et des consommateurs de la Commission européenne, d'autre part. Des contacts ont été noués en ce sens.

Le Réseau européen des conseils de la justice

L'action du Conseil dans l'Union européenne prendra naturellement appui sur le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), dont le Conseil est un membre actif depuis sa création en 2004. Ce réseau, initialement pensé comme un lieu d'échange de bonnes pratiques entre Conseils de justice, a acquis depuis quelques années une dimension nouvelle, en réaction aux évolutions politiques « illibérales » observées dans certains pays européens. Il s'est depuis lors résolument engagé dans une démarche active de promotion de l'État de droit, par la défense de l'indépendance et de la qualité de la justice.

Dans une Europe fragilisée par le *Brexit*, ce contexte politique préoccupant conduira inéluctablement le Conseil supérieur de la magistrature à prendre une part plus active encore dans le RECJ. La nouvelle mandature a reçu, le 8 janvier 2020, Monsieur Kees Sterk, membre du Conseil de la magistrature des Pays-Bas et président du Bureau exécutif du Réseau, pour discuter du soutien que le Conseil français pourra apporter aux activités du RECJ et de l'investissement qui devra être le sien dans les années à venir.



Assemblée générale du Réseau européen des conseils de la justice à Bratislava en Slovaquie

FOCUS

Les activités du RECJ

Les objectifs du plan stratégique du RECJ pour les années 2018-2021 sont développés dans le cadre de la poursuite des groupes de travail et projets détaillés ci-après.

Le groupe de travail «Indépendance, Responsabilité et Qualité de la justice» a pour objectif d'identifier les entraves opposées aux magistrats en matière d'indépendance, de responsabilité et de qualité de la justice. Le travail de ce groupe repose sur l'élaboration des indicateurs de qualité qui pourraient servir de guide aux conseils de justice dans l'amélioration de leurs situations respectives. Tous les deux ans, le lancement de deux questionnaires, l'un à l'intention des juges professionnels et l'autre à destination des juges non-professionnels, est au cœur de l'activité du groupe.

Compte tenu du faible taux de participation lors de précédents sondages, la France n'a pas diffusé les questionnaires mis en ligne au printemps 2019. Le Conseil réfléchit aux mesures à mettre en œuvre pour accompagner le lancement de la prochaine enquête. Il a accepté d'être pilote pour la diffusion d'un questionnaire sur l'indépendance à destination des usagers.

Le groupe de travail «Confiance du public et image de la justice» s'efforce de déterminer un socle de valeurs communes, de hiérarchiser les bonnes pratiques qui participent au rayonnement des activités judiciaires et au renforcement de la confiance du citoyen dans la justice. À terme, le groupe souhaite élaborer un plan d'action à usage de tous les conseils.

Le projet «Forum Justice en ligne» («Digital Justice Forum») a pour but de rendre accessible, intelligible et transparent pour les citoyens le fonctionnement des systèmes judiciaires des conseils membres du Réseau.

Un atelier sur l'évaluation, auquel le Conseil supérieur de la magistrature a participé en décembre 2019, a été l'occasion d'un échange de vues des conseils de justice dont le rôle dans l'évaluation des magistrats varie en Europe.

Les relations bilatérales privilégiées

Cette action menée dans un cadre multilatéral sera utilement complétée et renforcée par le développement de relations bilatérales au long cours avec quelques partenaires choisis, sur des thématiques considérées comme essentielles, telles l'organisation et le fonctionnement des Conseils de justice, l'évaluation des magistrats ou encore la sélection des chefs de juridiction. Les premiers jalons de cette politique bilatérale ont été posés en 2019, et devront être renforcés en 2020, notamment en direction de la Belgique et de l'Italie.

Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire

Le Conseil poursuivra son investissement dans le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), dont il est l'un des quatre

membres fondateurs (avec le Québec, le Liban et le Sénégal). L'année 2019 a été l'occasion de poursuivre le travail initié par les précédentes mandatures.

Le colloque du Réseau a eu lieu le 14 juin 2019 à Beyrouth, à la suite des manifestations organisées pour le jubilé de la Cour de cassation du Liban auxquelles participaient les membres des cours suprêmes arabes et de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF). M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation et président de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet, a ouvert le colloque sur «les conseils de justice et le pouvoir exécutif». M. Georges Bergougnous, membre du Conseil, a participé à la table ronde sur «Les conseils de justice, une indépendance à préserver : un tour d'horizon magistrature et politique».

Les orientations adoptées par l'assemblée générale du Réseau réunie à Beyrouth ont été précisées lors d'une réunion du bureau, composé des membres fondateurs et présidé par le Conseil du Sénégal, qui s'est tenue en novembre 2019 à Paris. Elles conduiront notamment à développer une politique d'élargissement, par le recrutement de nouveaux membres, et à lancer de nouveaux groupes de travail, l'un chargé de mettre en œuvre la résolution de Bruxelles adoptée en novembre 2018 sur la publication des décisions de justice et les risques éthiques et déontologiques, l'autre destiné à concevoir un cours sur l'éthique et la déontologie judiciaire à destination des membres du Réseau.

La coopération institutionnelle

La réception de délégations étrangères

La construction de relations privilégiées avec certains États n'empêchera pas la nouvelle mandature de rester fidèle à la tradition d'accueil et d'ouverture du Conseil, tradition qui l'a conduit et le conduira encore à répondre favorablement aux nombreuses sollicitations formées par des délégations étrangères.

À ce titre, le Conseil a été particulièrement sollicité en 2019 avec la réception de onze délégations et cinq personnalités étrangères. En ce qui concerne les personnalités reçues, il convient de mentionner que trois d'entre elles, trois femmes – venant du Mozambique, de République dominicaine et d'Égypte – ont été reçues dans le cadre du Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Ce programme permet à des personnalités issues du monde politique, universitaire, associatif ou économique d'avoir une meilleure connaissance de la France. Les échanges avec ces personnalités ont porté notamment sur l'indépendance de la justice et sur l'accès des femmes à la magistrature.

La réception des délégations étrangères constitue un moment d'échanges de bonnes pratiques entre pairs. Elle permet également l'occasion au Conseil d'assurer sa présence institutionnelle dans le monde en offrant un soutien à des pays souhaitant faire évoluer leurs institutions. À cet égard, le Conseil a reçu les membres de la Commission chargée de

préparer un avant-projet de loi relatif au statut de la magistrature de Tunisie. Une rencontre a été organisée pour des membres du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire marocain avec les membres et les référents du Service d'aide et de veille déontologique dans le cadre du programme d'appui financé par l'Union européenne dont cet organe bénéficie. La délégation du Conseil marocain souhaitait étudier ce service original mis en place par le Conseil français en juin 2016.

Les outils

Pour mettre en œuvre cette politique ambitieuse, le Conseil entend se doter des outils nécessaires. La première mesure passe par un renforcement du secrétariat général afin que le secrétaire général adjoint en charge des relations internationales puisse apporter un appui renforcé aux membres pour le suivi des travaux internationaux, notamment sur les projets du RECJ.

La seconde mesure consiste en un renforcement de la visibilité internationale du Conseil supérieur de la magistrature. À cet égard, la refonte du site Internet du Conseil qui doit être engagée sera l'occasion d'en proposer une version en anglais et en espagnol, voire dans d'autres langues. Dans un premier temps, les traductions, en anglais et en espagnol, du nouveau *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, paru en janvier 2019, ont été mises en ligne en septembre 2019. Des fiches thématiques, présentant l'activité du Conseil et pouvant servir de support pédagogique lors des réceptions de délégations étrangères, seront proposées dans différentes langues. Enfin, une troisième mesure conduira à mieux coordonner l'action internationale du Conseil supérieur de la magistrature, d'une part au sein des divers réseaux internationaux auquel il participe, d'autre part avec celles menées par les autres instances françaises politiques et judiciaires impliquées dans la coopération internationale.

LES GROUPES DE TRAVAIL INTERNES DE L'ANNÉE 2019

Le Conseil a souhaité la constitution de plusieurs groupes de travail permettant de nourrir sa réflexion et enrichir ses débats sur différentes thématiques :

FOCUS

Le groupe de travail sur l'attractivité des postes de chefs de juridiction au siège

Après des réunions préparatoires tenues en septembre et octobre 2019 et des échanges lors des réunions générales du Conseil de mai et octobre, il a été décidé de constituer un groupe de travail sur l'attractivité des postes de chefs de juridiction installé le 27 novembre 2019, avec un ordre du jour de méthodologie, de calendrier, de détermination des finalités recherchées.

Ce groupe de travail mènera sa réflexion au cours du premier semestre 2020 et rendra un rapport pour l'été 2020, exposant les causes d'une désaffection persistante et les préconisations pour la pallier.

Le groupe de travail a associé à sa réflexion, dès sa première réunion, trois premiers présidents de cour et trois présidents de tribunal en vue d'une approche concrète et interactive.

Un premier constat fait apparaître une aggravation des observations précédentes s'agissant des postes de président : ainsi une moyenne de 5,1 candidats par poste est établie en 2019 alors qu'elle était de 5,9 en 2016.

Cette désaffection est particulièrement nette pour les tribunaux correspondant à des postes de premier grade mais concerne également des juridictions plus importantes.

Il est ainsi arrivé qu'après un premier examen, une seule audition ait été prévue pour un tribunal dont la localisation, le ressort et l'activité auraient dû justifier une large pluralité de candidatures.

Le point de départ repose sur la prise en compte de cette mutation essentielle que constitue une première nomination : administrer n'est pas juger même si pour des raisons d'encombrement et de légitimation, les présidents s'attachent autant que possible à maintenir des attributions juridictionnelles, au-delà des référés. Pour autant, l'accent a été mis sur l'importance des tâches d'animation et de gestion et aux satisfactions qu'elles procurent.

Les réflexions s'articulent autour des questions suivantes :

- les conditions d'exercice de ces fonctions ;
- les contraintes personnelles ;
- les obstacles matériels.

Elles devront conduire à des propositions à échéance d'un semestre, elles seront cependant contraintes par le réalisme dans une période de restriction des ressources publiques alors que la rénovation des locaux et le renouvellement des équipements pèsent sur les budgets et que les conditions politiques ne semblent pas réunies pour qu'un réexamen de la carte judiciaire puisse être générateur d'économies structurelles à terme.

Pour autant la difficulté de l'exercice n'apparaît en rien atténuer la nécessité pour le Conseil supérieur de la magistrature d'y procéder par l'énoncé de propositions concrètes.

- les groupes de travail relatifs à l'évaluation des magistrats¹⁵ ;
- le groupe de travail relatif à la « mission Thiriez »¹⁶ ;
- le groupe de travail sur les missions d'information¹⁷ ;
- le groupe de travail sur l'échange de données avec l'Inspection générale de la justice ;

15. Voir *infra* p. 116 « La réflexion du Conseil sur l'évaluation des magistrats ».

16. Voir *infra* p. 104 « La réflexion du Conseil sur la formation des magistrats (mission Thiriez) ».

17. Voir *supra* p. 88 « Le groupe de travail sur les missions d'information ».

- le groupe de travail sur l'attractivité des postes de chefs de juridiction au siège.

(Voir focus page précédente).

LES RENCONTRES INSTITUTIONNELLES

Organe constitutionnel garant de l'indépendance de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature a manifesté, tout au long de l'année 2019, une volonté forte d'ouverture.

Dans la continuité de la pratique instaurée par la précédente mandature, les membres du Conseil supérieur de la magistrature se sont attachés au cours de leur première année d'exercice à enrichir leur réflexion par une politique de rencontres organisées à l'occasion des réunions générales du Conseil, désormais mensuelles. Cette pratique a ainsi permis à ses membres d'accueillir, tout au long de l'année, de hautes personnalités afin d'échanger librement sur l'actualité de l'institution judiciaire, sur son fonctionnement ainsi que sur sa place dans le paysage institutionnel. Une réunion de travail avec la garde des Sceaux est venue compléter cette démarche.

La garde des Sceaux

En mars 2019, les membres de la nouvelle mandature du Conseil ont ainsi rencontré Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. Cette rencontre a été plus largement l'occasion d'un échange sur les grands thèmes d'actualité qui animent l'autorité judiciaire.

Elle a ainsi permis des discussions approfondies sur différentes questions, notamment celle relative à la mise en place d'une évaluation professionnelle des magistrats à 360 degrés. La transposition en droit français du parquet européen a aussi été abordée, les enjeux liés à la procédure de désignation des candidats aux fonctions de procureur européen étant un sujet de préoccupation majeur pour le Conseil, au-delà de l'avis formel qu'il aura à émettre sur le détachement des magistrats qui seront proposés sur ces postes.

Enfin, la question relative à l'efficacité du dispositif de mise en jeu de la responsabilité des magistrats a également été évoquée lors de

cette rencontre, ce sujet animant le débat public depuis plusieurs années. Instance disciplinaire, le Conseil est en effet particulièrement soucieux de l'effectivité du dispositif de responsabilité des magistrats de l'ordre judiciaire, conscient que la sanction des fautes commises constitue un élément de crédibilité pour l'institution.

La mission Canivet

Le Conseil supérieur de la magistrature a reçu M. Guy Canivet dans le cadre de la mission que lui a confié Mme la garde des Sceaux afin d'étudier la possibilité d'instituer une évaluation à 360 degrés pour les chefs de cour et de juridiction. Cette rencontre organisée en juin 2019 a été l'occasion pour le Conseil de restituer à M. Canivet sa position et d'évoquer avec lui les orientations retenues par sa mission comme les perspectives attachées à l'évolution de ce dossier.

Le directeur de l'École nationale de la magistrature

Le Conseil a aussi souhaité recevoir M. Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature afin d'évoquer avec lui l'ensemble des problématiques attachées à la formation des magistrats. Cette rencontre, qui s'est tenue au siège du Conseil le 26 juin 2019, a d'abord été l'occasion d'une prise de contact de M. Leurent avec les membres de la nouvelle mandature et d'une présentation générale de l'École, de ses missions et de son activité. Elle est en outre intervenue dans le contexte particulier de la mission conduite par M. Frédéric Thiriez sur la réforme des écoles de formation de l'État, laquelle a constitué un sujet central de discussion.



Rencontre avec le directeur de l'ENM, M. Bertrand Louvel, M. Olivier Leurent et M. François Molins

L'inspecteur général de la justice

En mars et octobre 2019, les membres du Conseil ont reçu M. Jean-François Beynel, chef de l'Inspection générale de la justice. La première rencontre a été l'occasion pour le Conseil et ses nouveaux membres, de mieux percevoir le rôle et les missions de cette structure, et d'évoquer avec son responsable les échanges institutionnels possibles entre celle-ci et le Conseil. La seconde a permis de définir plus précisément le contenu des échanges souhaités par chaque institution.



Rencontre avec le Chef de l'Inspection générale de la justice, M. Bertrand Louvel, M. Jean-François Beynel et M. François Molins

Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

Courant mai 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu Mme Sophie Lambremon, présidente du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, institué par la loi organique n° 2016-1990 du 8 août 2016, afin de se voir remettre le premier rapport d'activité du collège¹⁸. 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 et d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il revient en effet au collège de présenter chaque année au Conseil supérieur de la magistrature un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions, ce rapport ne devant contenir aucune

information nominative. Cette remise a été l'occasion de faire un point de situation sur l'activité du collège depuis le début de son mandat et de constater une nouvelle fois la complémentarité de son action avec celle du Service d'aide et de veille déontologique du Conseil.

La mission Thiriez

Chargé par le Premier ministre de mener une mission de réflexion sur la réforme de l'accès à la haute fonction publique tout en prenant en compte les garanties d'indépendance des magistrats prévues par la Constitution et la loi organique, M. Frédéric Thiriez, avocat aux conseils, a été reçu au Conseil supérieur de la magistrature le 4 septembre 2019 afin d'échanger sur la question relative à la formation des magistrats. La délégation accompagnant M. Thiriez était composée de Mme Soraya Amrani-Mekki, professeur des universités et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature et de M. Benoît Bohnert, conseiller d'État. À l'issue de cette rencontre et des travaux menés par le groupe de travail constitué en interne, le Conseil a fait part à la mission de ses considérations et propositions qui sont développées dans le présent rapport¹⁹. Surtout, le Conseil a fermement rappelé que l'indépendance de l'autorité judiciaire devait impérativement être préservée et que l'École nationale de la magistrature ne pouvait être supprimée ni fondue dans une école de cadres de la haute fonction publique.

La haute fonctionnaire à l'égalité femmes - hommes au ministère de la Justice

Une rencontre avec Mme Isabelle Rome, haute fonctionnaire à l'égalité femmes - hommes au ministère de la Justice, a été organisée à l'occasion du séminaire de travail avec la DSJ, le 5 novembre 2019. La DSJ s'étant engagée avec la haute fonctionnaire dans une réflexion sur la promotion de l'égalité professionnelle au sein

18. Rapport 2017-2018 du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire <https://www.courdecassation.fr/IMG///CDMJ%20Rapport%202017-2018.pdf>

19. Voir *infra* p. 104 « La réflexion du Conseil sur la formation des magistrats (mission Thiriez) ».

de la magistrature, cette rencontre, qui s'inscrit dans la démarche forte de réflexion du Conseil supérieur de la magistrature sur tous les sujets touchant à l'évolution des ressources humaines de la magistrature, a été l'occasion de débattre de ce sujet. Les échanges ont notamment porté sur les moyens d'améliorer la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, au regard notamment du critère de mobilité géographique, les hypothèses de contractualisation de nomination sur certains postes ainsi que le déroulement des carrières et, en particulier, l'accès des femmes aux fonctions de chef de cour et de chef de juridiction. Enfin, cette rencontre avec la haute fonctionnaire a permis aux membres du Conseil de bénéficier d'une présentation du premier baromètre égalité sur l'accès des femmes et des hommes aux postes de hiérarchie, au sein de chacune des directions du ministère de la Justice.

La conférence des premiers présidents de cour d'appel

Au-delà de ces rencontres, le Conseil est resté attentif aux demandes exprimées par les différentes conférences nationales des chefs de cour et des chefs de juridiction.

Une rencontre a notamment été organisée le 3 décembre 2019, avec la conférence des premiers présidents. Cette réunion a permis d'évoquer la politique de gestion des ressources humaines concernant les premiers présidents et présidents de juridiction, en particulier les modalités d'amélioration possible dans la gestion prévisionnelle des vacances de postes de premiers présidents et présidents, une remontée d'information étant souhaitée par le Conseil pour limiter encore davantage les risques de vacance sur de tels postes.

La problématique, bien identifiée par le Conseil, de la raréfaction des candidatures à de telles fonctions a également été évoquée.

LES ACTIONS DE FORMATION

La volonté d'ouverture du Conseil s'est confirmée en 2019 par une implication constante dans la formation, initiale et continue, des magistrats.

Comme les années précédentes, les membres du Conseil et de son secrétariat général ont ainsi participé à des sessions de formation organisées par l'École nationale de la magistrature ou en concertation avec elle.

Les auditeurs de justice, les stagiaires du concours complémentaire et les candidats à l'intégration directe ont notamment bénéficié de ces échanges.

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

Des magistrats étrangers ont également pu bénéficier de tels échanges, en particulier sur les questions relatives à la déontologie des magistrats.

Enfin, le Conseil a continué d'accueillir dans ses locaux des sessions dédiées aux nouveaux chefs de cour ou aux nouveaux chefs de juridiction, créant ainsi un lien de proximité avec des magistrats à un moment de leur carrière où ils devront représenter l'institution judiciaire et répondre aux multiples difficultés que rencontrent les juridictions. Ces moments permettent notamment d'évoquer les questions relatives au management des juridictions, à la nécessaire qualité du dialogue que les chefs de juridiction devront nouer dans leur ressort et en dehors de celui-ci, mais aussi à l'évaluation professionnelle des magistrats, à laquelle le Conseil attache une grande importance. En 2019, trois sessions de formation leur ont été dédiées.

Formations et colloques organisés en partenariat avec l'ENM durant l'année 2019

Date et lieu	Public concerné	Contenu et format de l'intervention
1 ^{er} février 2019 ÉNМ Bordeaux	Lauréats du concours complémentaire	Composition et missions du CSM, procédure disciplinaire, SAVD, incompatibilités, carrière
20 mars 2019 CSM Paris	Nouveaux chefs de juridiction	Formation nouveaux chefs de juridiction Premier module théorique
22 mars 2019 ÉNМ Bordeaux	Candidats à l'Intégration directe (CID) Promotion de mars 2019	Composition et missions du CSM, procédure disciplinaire, SAVD, incompatibilités, carrière
2 avril 2019 CSM Paris	Nouveaux chefs de cour	Formation nouveaux chefs de cour Premier module théorique
26 avril 2019 ÉNМ Bordeaux	Auditeurs de justice en période de préparation aux premières fonctions, promotion 2017	Éthique, déontologie et discipline du magistrat, évaluation professionnelle, premier poste, carrière
19 juillet 2019 ÉNМ Bordeaux	Auditeurs de justice en période de scolarité, promotion 2019	Éthique, déontologie et discipline
19 Septembre 2019 CSM Paris	Nouveaux chefs de juridiction	Compétences du Conseil et rôle du chef de juridiction
18 Octobre 2019 ÉNМ Bordeaux	Candidats à l'intégration directe, promotion d'octobre 2019	Composition et missions du CSM, éthique, déontologie et discipline du magistrat, incompatibilités, carrière
22 novembre 2019 ÉNМ Paris	Nouveaux chefs de juridiction : retours d'expérience et approfondissement 2019	Regard et attentes du CSM sur le management des juridictions, en termes de déontologie et d'animation.
25 novembre 2019 ÉNМ Paris	Plan de formation des cadres de juridiction – module conclusif	Compétences du Conseil, critères de choix des chefs de juridiction
3 décembre 2019 ÉNМ Paris	Magistrats étrangers – Le management d'une juridiction, l'exemple du système français	La déontologie des magistrats

LES ACTIONS DE COMMUNICATION DU CONSEIL



LES SITES ET LE COMPTE TWITTER

Depuis plusieurs années, le Conseil s'est attaché à mieux communiquer sur ses missions afin de contribuer au maintien de la confiance du public dans nos institutions. Il a ainsi développé ses supports de communication institutionnelle afin de rendre compte de tous les aspects de son activité. Le Conseil veille à informer régulièrement les magistrats sur le contenu des travaux menés, en particulier par le biais des lettres électroniques d'information ou la publication d'articles d'actualité mis en ligne sur les sites du Conseil.

Cette action passe aussi par l'animation du compte officiel *Twitter* du Conseil créé en décembre 2014. Après cinq années d'utilisation et près de 600 tweets, le compte réunit plus de 8000 abonnés. Depuis sa création, il permet notamment la mise en ligne des informations relatives aux missions d'information conduites par le Conseil, aux rencontres internationales menées au titre des réseaux francophone et européen des conseils de justice, aux conférences de presse organisées à l'occasion de la publication des rapports d'activité du Conseil ou encore aux délibérations intéressant le grand public en matière de nomination. Il offre aussi le moyen de diffuser plus largement les communiqués du Conseil, à l'instar de celui publié le 23 octobre 2019 sur la situation des magistrats détachés dans des fonctions judiciaires auprès de la principauté de Monaco. Enfin, dans un souci de transparence et d'information, le Conseil a publié en décembre 2019, *via* le compte *Twitter*, des données relatives à l'activité disciplinaire du Conseil, en réponse à des informations erronées diffusées par voie de presse.

À ces publications s'ajoutent des échanges réguliers avec la presse afin de répondre aux interrogations des journalistes désireux de comprendre l'action du Conseil ou le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Cette communication contribue incontestablement à mieux faire connaître les missions du Conseil, auprès du grand public comme de la communauté judiciaire.

À cet égard, l'analyse des données relatives à la fréquentation des sites Internet et Intranet du Conseil fournit des indicateurs utiles pour apprécier l'im-

port de telle ou telle action de communication. Elle révèle en outre que, pour l'année 2019, plus de 300 000 pages ont été consultées sur le site Internet et plus de 70 000 utilisateurs recensés, la consultation des pages concernant la discipline des magistrats représentant la plus grande part d'audience. Sur le site Intranet, ce sont plus de 63 000 pages qui ont été visitées, l'activité de nomination intéressant plus particulièrement les utilisateurs.

LA PUBLICATION DES COMMUNIQUÉS DE PRESSE

Assumant sa fonction de garant de la sérénité et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, le Conseil a été amené à plusieurs reprises, au gré de l'actualité, à réagir publiquement, au cours de l'année 2019, par le biais de communiqués de presse.

Un premier communiqué a été publié le 4 juillet 2019 à propos du projet de nomination du Premier président de la Cour de cassation

À la suite de la diffusion, par voie de presse, d'informations relatives à des procédures en cours, le Conseil supérieur de la magistrature a publié un second communiqué de presse le 19 juillet 2019.

Enfin, le Conseil supérieur de la magistrature a réagi, dans un communiqué du 23 octobre 2019, aux événements ayant marqué le cours de la relation judiciaire franco-monégasque en ce qu'elle a trait au statut et à la situation des magistrats français détachés dans des fonctions judiciaires auprès de la principauté de Monaco.

Dans l'esprit du Conseil, ces communiqués doivent rester exceptionnels afin de conserver leur force et leur caractère institutionnel, sans jamais verser dans le commentaire d'actualité.

LES AUTRES MODES DE COMMUNICATION

La conduite des missions d'information au sein des juridictions, les activités de formation auxquelles le Conseil se prête tout comme l'élaboration du rapport annuel d'activité constituent autant d'autres modes de communication pour le Conseil qui souhaite mettre en place, dans le cadre de son projet de mandature, un plan de communication plus ambitieux encore. De nouvelles avancées dans la communication devraient ainsi voir le jour en 2020.

Communiqué du 4 juillet 2019

Après un processus de sélection rigoureux l'ayant notamment conduite à entendre l'ensemble des postulants, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a retenu la candidature de Madame Chantal Arens, première présidente de la cour d'appel de Paris, afin de succéder à Monsieur Bertrand Louvel en qualité de Premier président de la Cour de cassation.

Ce projet de nomination ouvre un délai permettant aux autres candidats de formuler d'éventuelles observations, la proposition du Conseil ne devant être arrêtée de façon définitive qu'après un nouvel examen, le 10 juillet 2019, conformément à la procédure applicable.

Premier magistrat de l'ordre judiciaire, le Premier président de la Cour de cassation assume, outre ses responsabilités de chef de cour, la présidence de la formation plénière et de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que la présidence du conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature.

Communiqué du 19 juillet 2019

À la suite de la diffusion, par voie de presse, d'informations relatives à des procédures en cours, le Conseil supérieur de la magistrature souhaite rappeler l'interdiction prévue à l'article 38 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, de publier aucune information relative à ses travaux et délibérations, à l'exception des informations concernant les audiences et décisions publiques rendues en matière disciplinaire à l'encontre des magistrats.

Communiqué du 23 octobre 2019

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris connaissance des événements qui, pour ce qui a trait au statut et à la situation des magistrats français détachés dans des fonctions judiciaires auprès de la principauté de Monaco, ont marqué récemment le cours de la relation franco-monégasque. Il a procédé à l'audition du juge d'instruction français dont le détachement à Monaco n'a pas été renouvelé.

Il n'incombe au Conseil d'intervenir ni sur la mise en œuvre de la convention internationale qui régit la relation bilatérale en matière de justice, ni sur le fonctionnement de la justice à Monaco.

Le Conseil considère toutefois qu'il est de son rôle constitutionnel d'être particulièrement attentif à la situation des magistrats français détachés, au regard de leur indépendance statutaire.

À cet égard, il apparaît notamment que le dispositif prévu par la convention franco-monégasque du 8 novembre 2005, qui indique que « la durée des détachements est de trois ans, renouvelable une fois », peut être de nature à fragiliser la position des magistrats, qui doivent pouvoir assumer leurs fonctions juridictionnelles en toute sérénité.

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris acte des mesures mises en œuvre récemment dans le but de garantir la qualité de la relation bilatérale en matière judiciaire. Il demeurera vigilant sur les garanties d'indépendance des magistrats français détachés.

RÉFLEXIONS THÉMATIQUES DU CONSEIL



Deux réflexions thématiques majeures ont animé les travaux du Conseil supérieur de la magistrature tout au long de la première année de son mandat, celle relative à la formation des magistrats en lien avec la mission Thiriez sur la réforme des écoles de la haute fonction publique et celle

ayant trait à l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats.

L'importance de ces sujets a conduit le Conseil supérieur de la magistrature à y consacrer deux réflexions thématiques spécifiques au sein du présent rapport d'activité.

LA RÉFLEXION SUR LA FORMATION DES MAGISTRATS (MISSION THIRIEZ)

À la suite du souhait exprimé en avril 2019 par M. Emmanuel Macron, Président de la République, de supprimer l'École nationale d'administration et de réformer en profondeur l'accès à la haute fonction publique, le Premier ministre a confié le 8 mai à M. Frédéric Thiriez une mission de réflexion sur ce sujet tout en précisant qu'il conviendrait de prendre en compte les garanties d'indépendance des magistrats prévues par la Constitution et la loi organique.

Le Conseil supérieur de la magistrature, qui ne pouvait rester en dehors d'une telle réflexion, a rencontré le 4 septembre 2019 M. Frédéric Thiriez et un groupe de réflexion interne a alors été constitué. Il a élaboré une réponse argumentée aux questions soulevées durant cet entretien, qui a ensuite été adoptée par l'ensemble du Conseil. Celui-ci a suivi avec attention les développements postérieurs à cette rencontre, notamment le report de la remise du rapport de la mission présidée par M. Thiriez qui aurait dû intervenir à la fin du mois de novembre 2019 et qui n'est intervenu qu'en février 2020, à l'issue d'une nouvelle consultation de l'ensemble des interlocuteurs. Dans le cadre de cette réflexion, une lettre reprenant les éléments majeurs de la réponse du Conseil à M. Thiriez a également été adressée le 6 novembre à M. le Président de la République par les présidents des formations du siège et du parquet, soulignant la nécessité d'inscrire le renforcement de la culture administrative des magistrats et leur connaissance du fonctionnement de l'État dans le respect du principe de l'indépendance de la magistrature dont le chef de l'État, assisté par le Conseil supérieur de la magistrature, est constitutionnellement le garant. Enfin, la Première présidente et le Procureur général ont à nouveau rencontré M. Frédéric Thiriez, le 20 décembre 2019.

LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU CONSEIL

La lettre de mission

Les principes de la réforme

Après avoir rappelé que le Gouvernement s'était engagé dans la voie d'une transformation profonde de l'organisation de l'État et de la fonction publique, le Premier ministre, dans sa lettre de mission, a souligné que la haute fonction publique ne pouvait rester à l'écart de ce chantier de modernisation. S'il a rendu hommage à la qualité des hauts fonctionnaires et à l'élitisme républicain, c'est pour estimer aussitôt que les évolutions de l'État et les écarts croissants avec le secteur privé remettent en cause ce modèle et son attractivité. Aussi bien envisage-t-il une réforme qui devra répondre à trois objectifs :

- revoir les modalités de recrutement des hauts fonctionnaires en mettant en place une sélection exigeante, ouverte à la diversité des talents. Il s'agit de faire sauter les verrous qui entravent l'accès à la haute fonction publique de talents issus d'horizons divers;
- revoir la formation de la haute fonction publique; à cet effet, il convient « d'expertiser l'opportunité de la création d'un nouvel établissement destiné à assurer un tronc commun de formation initiale pour l'ensemble des futurs cadres de la Nation issus des trois fonctions publiques, sans exclure les corps techniques, avant qu'ils ne rejoignent leur filière de spécialisation ». De même, des mesures destinées à renforcer la formation continue des hauts fonctionnaires devront être proposées;
- dynamiser les parcours de carrière, et pour ce faire « donner moins de place au classement à la sortie d'école, comme c'est aujourd'hui le cas avec le système des grands corps, et permettre de mieux évaluer et sélectionner, à échéances régulières, les hauts fonctionnaires destinés à constituer le vivier des cadres dirigeants de l'État » en

s'inspirant «des modalités de fonctionnement des armées», d'où l'idée d'une sorte d'«école de guerre» de la haute fonction publique préparant aux plus hauts emplois de l'État et reposant sur «la création de parcours d'excellence, intervenant plus tard dans la carrière».

L'ensemble de ces orientations ne semble pas à la première lecture concerner la magistrature, qui ne saurait être assimilée à la haute fonction publique et dont les missions sont très sensiblement différentes. Toutefois, en précisant que la mission devra «prendre en compte les spécificités des magistrats judiciaires, dont l'indépendance et le statut sont régis par la Constitution et la loi organique», le Premier ministre ouvrait la voie sinon à des parcours de formation et de carrière identiques, précisément car ils méconnaîtraient ces spécificités, mais à tout le moins à un passage par le tronc commun envisagé et, partant, à l'éventuelle disparition de l'École nationale de la magistrature. Au demeurant, s'exprimant le 22 mai dans le journal *Le Monde*, M. Thiriez n'hésitait pas à imaginer «une nouvelle école» proposant un «tronc commun» d'un an à «tous les futurs hauts fonctionnaires, d'État, territoriaux, hospitaliers, magistrats, commissaires de police» et jusqu'aux «corps techniques» suscitant l'émotion légitime de la magistrature et tout particulièrement des plus hauts magistrats.

Une émotion légitime

Ainsi, les quatre conférences nationales, des premiers présidents, des procureurs généraux, des présidents de tribunaux de grande instance et des procureurs de la République ont publié lors du soixantième anniversaire de l'École, le 23 mai 2019, une déclaration commune qui, en souscrivant à l'objectif d'ouvrir les plus hautes fonctions administratives et judiciaires de l'État à la diversité des talents, souligne que la justice n'est pas une administration mais une autorité indépendante et rappelle l'ouverture ancienne et constante de l'institution judiciaire, à des modes diversifiés de recrutement destinés à rendre la composition de la

magistrature conforme à l'image de la société française ainsi que le rôle central joué en ce domaine par l'École nationale de la magistrature. Rappelant à l'occasion de cet anniversaire que «lorsque fut soutenu, à la Libération, le projet d'une école de formation des magistrats, une approche minimaliste proposait d'instituer une section autonome au sein de l'École nationale d'administration, afin de bénéficier des moyens qui lui étaient alloués et du prestige qui déjà l'entourait», M. Bertrand Louvel, alors Premier président de la Cour de cassation, a estimé que «c'est un peu cette approche que reprend actuellement l'idée d'une formation commune à la haute fonction publique.» Au même moment, le Procureur général François Molins a considéré pour sa part que, pour enrichissante que soit une ouverture vers l'extérieur, «la réflexion ne doit pas remettre en cause la nécessité d'une école dédiée à la formation des magistrats, qui seule peut leur permettre d'acquérir les techniques professionnelles spécifiques et les fondamentaux du savoir-être». Le directeur de l'École nationale de la magistrature, M. Olivier Leurent, qui a reçu la mission Thiriez et élaboré à cette fin un document très complet sur le recrutement et la formation, initiale et continue, des magistrats n'a pas manqué pour sa part, en reconnaissant «la nécessité de s'adapter en permanence aux nouveaux défis posés par une société en perpétuelle évolution», de souligner la réalité de l'ouverture de la magistrature à la diversité des profils, un magistrat sur deux ayant eu une vie professionnelle antérieure, et le rôle décisif tenu par l'École pour démocratiser le recrutement et renforcer le dialogue interprofessionnel.

Le Conseil supérieur de la magistrature ne pouvait naturellement être tenu en dehors de la réflexion et il a été convenu d'une rencontre entre l'ensemble de ses membres et M. Frédéric Thiriez, accompagné de Mme Soraya Amrani-Mekki, professeur des universités, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, alors membre de la mission, et de M. Benoît Bohnert, conseiller d'État¹.

1. Mme Florence Méaux, responsable de la mission «cadres dirigeants de l'État» et membre de la mission Thiriez n'était pas présente lors de cette rencontre.

La rencontre avec la mission et ses demandes

Après avoir d'emblée souligné qu'il n'a jamais été question de supprimer l'École nationale de la magistrature et qu'il convient de considérer les magistrats comme de grands serviteurs de l'État au même titre que les hauts fonctionnaires, M. Thiriez a exposé les questions sur lesquelles la mission souhaitait recueillir les analyses du Conseil. Il a ensuite indiqué que le champ d'étude couvert par la mission est extrêmement large aussi bien sur le plan horizontal que vertical.

Sur le plan horizontal, il concerne tous les corps de la haute fonction publique : ceux recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, les administrateurs territoriaux formés à l'Institut national des études territoriales, les directeurs d'hôpitaux formés à l'École des hautes études en santé publique, les directeurs des services pénitentiaires formés à l'École nationale d'administration pénitentiaire, les commissaires de police formés à l'École nationale supérieure de la police et les ingénieurs de l'État formés à Polytechnique et dans ses écoles d'application.

Sur le plan vertical, la mission s'intéresse au recrutement, à la formation et à la carrière.

Si ses positions n'étaient pas encore arrêtées lors de cette rencontre, la mission se proposait de faire des recommandations pour élargir l'origine sociale et géographique des candidats et trouver un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes. Elle est favorable à la création d'un tronc commun aux différents corps pour leur permettre d'acquérir une culture commune avant de poursuivre leur scolarité au sein de l'école concernée (École nationale de la magistrature, École nationale d'administration, etc.). Les concours actuels seraient maintenus sans qu'une réflexion globale soit menée sur la nature des épreuves, la composition des jurys, etc. La mission a également fait le constat d'une baisse d'attractivité inquiétante des carrières qui nécessite de réfléchir à la manière d'y remédier en faisant des efforts sur le suivi des ressources humaines, notamment en créant une direction des ressources humaines de l'État, d'examiner les questions de rémunération, d'améliorer la formation continue ainsi que la mobilité.

La mission a ensuite exposé les questions ou propositions sur lesquelles elle souhaitait recueillir la position du Conseil.

Le recrutement

Observant que l'École nationale de la magistrature était exemplaire par rapport à d'autres écoles en ce qui concerne la mise en place des classes préparatoires «*égalité des chances*», la mission a fait part au Conseil de trois interrogations :

- Les concours parallèles et les voies d'intégration directes s'étant multipliés, faut-il les conserver ou les supprimer ?
- Si l'État accepte d'engager un effort considérable afin de mettre en place des classes préparatoires égalité des chances sur l'ensemble du territoire, faut-il aller plus loin et créer une voie d'accès spécifique, avec un nombre de places déterminé, pour ces préparations ?
- Comment articuler le rôle de la commission d'avancement et celui du Conseil supérieur de la magistrature, en particulier lors de l'étude des dossiers d'intégration ?

La formation

La mission s'est déclarée très attachée à l'instauration d'un «*tronc commun*» à l'ensemble des élèves issus des concours étudiants. Elle estime que tous ceux qui vont être conduits à servir l'État, à quelque titre que ce soit, pourraient suivre des enseignements communs sur l'organisation de l'État, la déontologie, la gestion des ressources humaines et le management. Cette formation commune serait de nature à favoriser la cohésion, le sens du service public et la connaissance des corps les uns par rapport aux autres.

Certes, la réalisation de cette formation commune n'est pas aisée à mettre en œuvre car chaque école a son propre calendrier mais la mission a estimé que cela était possible sans augmenter la durée de la scolarité. En l'état, cette période devrait intervenir après la réussite au concours. 460 lauréats environ seraient concernés chaque année et répartis en trois promotions identiquement hétérogènes sur trois sites (Bordeaux, Strasbourg et Rennes par exemple). Ce tronc commun devrait durer environ un an et comporter trois ou quatre stages, qui représenteraient 70 % de la durée.

À cette étape de la discussion et en réponse aux questions des membres présents, la mission s'est dite plutôt favorable à l'idée que la nomination en qualité d'auditeur ait lieu dès la scolarité en « tronc commun » ; elle a estimé qu'il convenait de fusionner les deuxième et troisième concours en un seul destiné aux personnes qui exercent déjà une activité professionnelle et de prévoir une scolarité plus courte pour les lauréats recrutés par cette voie ; elle a enfin exclu que le tronc commun puisse trouver sa place au sein de la formation continue mais a souhaité recueillir l'avis du Conseil sur ce point.

La carrière

La mission a l'intention de proposer la création d'une formation supérieure, parfois improprement qualifiée d'« école de guerre ». Cette formation interviendrait au bout de dix à quinze années de service pour les fonctionnaires issus des concours externes. Le recrutement se ferait par concours, avec une sélection sur dossier puis des entretiens oraux sur le parcours de carrière et la motivation.

Il s'agirait ensuite d'une scolarité à temps partiel similaire à celle de l'Institut des hautes études de Défense nationale (IHEDN) (une journée par semaine et un samedi par mois par exemple) et comporterait deux types de formation :

- des formations de très haut niveau par atelier sur le management, la gestion des ressources humaines et l'ensemble des *process* qu'un haut dirigeant doit maîtriser ;
- des conférences sur les enjeux du monde contemporain.

À l'issue, les stagiaires obtiendraient un brevet. Celui-ci serait obligatoire pour accéder aux plus hautes fonctions, tels que les emplois prévus par le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 ou, pour la magistrature, les fonctions de chefs de cour. La mission a reconnu que le pouvoir décisionnaire du Gouvernement ou le pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature seraient limités par ce préalable obligatoire.

Pour préparer la réponse à l'ensemble de ces questions, un groupe de travail a été créé au sein du Conseil. Il a rédigé une note qui, une fois amendée et adoptée par l'ensemble du Conseil,

a été adressée le 2 octobre 2019 à M. Thiriez par Mme la Première présidente et M. le Procureur général.

L'ANALYSE DU CONSEIL

Les enjeux

Toute réforme touchant au recrutement, à la formation ou à la création d'un cycle supérieur de préparation aux hautes fonctions, qualifié improprement d'« école de guerre », doit être envisagée à l'aune de la question du gain apporté à l'exercice du métier de magistrat, dans l'objectif de l'amélioration de la qualité de la justice, de la confiance du citoyen en celle-ci, en particulier grâce au respect fondamental de l'indépendance de l'autorité judiciaire et des exigences déontologiques qui l'accompagnent.

De même que la justice n'est pas seulement un service public mais également une autorité au sens constitutionnel du terme, le magistrat ne saurait être assimilé à un haut fonctionnaire. S'il n'est pas inutile qu'il acquière une meilleure connaissance de l'organisation de l'État, de la gestion des ressources humaines et du management et qu'il côtoie les membres des corps de la fonction publique pour mieux les connaître, l'impératif absolu de sa formation est d'en faire un magistrat opérationnel à l'issue de sa scolarité et de préserver la spécificité d'indépendance précédemment évoquée. La formation technique ne peut être sacrifiée à la nécessité d'une meilleure connaissance des rouages de l'État, l'institution judiciaire prenant alors un risque majeur au détriment du justiciable et de la qualité de la justice. En outre, un tel rapprochement ne saurait se faire aux dépens d'une culture du droit privé, soucieuse de la défense des citoyens face à un État historiquement très puissant, irriguant de nombreux pans de l'activité économique et sociale, et d'une proximité avec les autres acteurs du monde judiciaire, les partenaires de justice, que sont les avocats, les notaires et toutes les professions du droit.

Dès lors, la justice a besoin de magistrats très bien formés, immédiatement opérationnels, mais dotés d'une déontologie certes tournée vers leur profession, mais également vers leur vie privée, un comportement irréprochable étant requis.

Si certaines valeurs sont partagées par la haute fonction publique et par la magistrature, il n'en reste pas moins que les statuts qui les régissent diffèrent fondamentalement. Le statut général de la fonction publique (loi du 13 juillet 1983, art. 25) précise que «le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité». Il est tenu à l'obligation de neutralité. Le préambule du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats* est plus spécifique : «Le magistrat, membre de l'autorité judiciaire, tire sa légitimité de la loi qui l'a voulu indépendant et impartial, principes qui s'imposent aux autres pouvoirs. La méconnaissance de ces impératifs compromettrait la confiance du public». Le *Recueil* débute par l'énoncé des valeurs du magistrat, en premier lieu l'indépendance, puis l'impartialité, l'intégrité et la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, le respect et l'attention portés à autrui, enfin la réserve et la discrétion. En premier lieu vient donc l'indépendance, non mentionnée dans le statut général de la fonction publique, et ce de manière évidente. Ainsi l'indépendance est-elle, pour la société, la condition de sa confiance dans la justice. Elle est, pour le magistrat, la condition de sa légitimité. Surtout, «l'indépendance requiert des magistrats un état d'esprit, un savoir-être et un savoir-faire qui doivent être enseignés, cultivés et approfondis tout au long de la carrière». Leur indépendance doit être totale, car elle contribue à la défense de l'État de droit ; ils doivent préserver leur indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif ; ils ne doivent être sensibles à aucune pression éventuelle.

Cet aspect fondamental de l'indépendance, ciment inébranlable de la nécessaire confiance de la société envers sa justice et ses magistrats, ne peut que faire l'objet d'un enseignement et d'une formation constants, spécifiques, renforcés. Cette valeur, cette exigence éthique, ne peut se confondre avec les valeurs, fondamentales pour le service public, des hauts fonctionnaires. C'est la raison pour laquelle l'instauration d'un tronc commun ne doit pas contribuer à diluer les valeurs dont les magistrats doivent être porteurs au sein d'une formation générale à l'éthique de l'action publique. Une telle formation ne renforcerait pas non plus

les indispensables compétences techniques que le magistrat doit maîtriser à la fin de sa formation.

C'est à cette aune que doit être prise la mesure des enjeux spécifiques des trois thèmes essentiels faisant l'objet de la réflexion de la mission conduite par M. Frédéric Thiriez.

Renforcer l'égalité des chances dans l'accès à la magistrature apparaît comme le plus important défi permettant de redonner confiance aux citoyens dans leur justice

C'est en effet par la diversification des profils et des approches au sein de l'institution judiciaire que cette dernière apparaîtra comme capable de répondre aux questions de société qui lui sont posées. Il est alors indispensable que les candidats recrutés ne soient pas traités de façon fondamentalement différente, au risque de jeter le discrédit sur les personnes recrutées selon des modalités qui apparaîtraient comme largement dérogatoires aux mécanismes classiques ; la confiance en l'indépendance de la justice pourrait en être affectée.

Le traitement de la question du tronc commun est soumis à une contradiction entre deux impératifs

Maintenir la qualité de la formation de l'école d'application qu'est l'École nationale de la magistrature pour préparer à l'exercice de toutes les fonctions de la magistrature dans la limite du délai actuel de trente et un mois et assurer une formation commune à la culture de service public aux admis dans les écoles concernées par la réforme proposée par la mission Thiriez.

La création d'un cycle supérieur de préparation aux hautes fonctions de l'État

Ouvrant la possibilité, pour des fonctionnaires et magistrats ayant plus de dix ou quinze ans d'ancienneté, de prétendre à une formation spécifique suscite une première interrogation.

Si cette formation devait être requise pour candidater sur des emplois d'encadrement, donc sur certains emplois dans la haute hiérarchie judiciaire, il en résulterait une atteinte directe aux compétences constitutionnelles du Conseil. Une seconde question est celle de l'articulation entre cette formation et celles que met d'ores et déjà en

œuvre l'École nationale de la magistrature tout au long de la carrière du magistrat et dont la qualité est unanimement reconnue.

La position du Conseil

À titre liminaire, le Conseil tient à rappeler que l'institution judiciaire n'est pas une administration mais une autorité dont l'indépendance est constitutionnellement garantie. Dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, l'indépendance des magistrats est une caractéristique fondamentale, intrinsèque à tout État de droit qui ne saurait souffrir d'aucune érosion. L'École nationale de la magistrature, par sa gestion, préserve l'indépendance de la magistrature, garantie d'une justice impartiale au service des citoyens. Elle ne saurait dès lors être supprimée ni fondue dans une école des cadres de la haute fonction publique.

Au bénéfice de cette observation, le Conseil a fait part à la mission des considérations et propositions suivantes.

Sur le recrutement

Le Conseil est d'avis que les nombreuses voies ouvertes méritent peut-être une simplification, passant par la fusion éventuelle de certaines d'entre elles. Il est cependant indispensable de constater que la variété des voies d'accès contribue à diversifier les profils de magistrats, donc à diffuser des cultures différentes au sein de l'institution judiciaire, gage de son ouverture aux problématiques sociétales, administratives et économiques. Cette absence de profil unique permet de dynamiser le corps, de le souder autour de valeurs communes spécifiques à l'institution judiciaire, mais partagées par tous.

Sur le maintien des concours parallèles et des voies d'intégration directes qui se sont multipliées au cours des décennies précédentes

Les voies d'entrée dans la magistrature sont nombreuses. Par exemple, pour l'année 2018, environ 400 personnes ont intégré la magistrature. Sur les 350 personnes devenues auditeurs de justice, 245 personnes sont issues du premier concours, 28 personnes sont issues du deuxième concours, 6 personnes sont issues du troisième concours et 71 personnes ont été recrutées sur titre.

Certains critères d'accès sont communs à tous les modes de recrutement (article 16 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958).

Il existe un premier accès à l'École nationale de la magistrature en qualité d'auditeur de justice avec une scolarité commune de 31 mois. La promotion 2016, ayant pris ses fonctions en septembre 2018, comptait 371 auditeurs. La promotion 2020 compte 297 auditeurs. L'accès se réalise par concours (premier concours externe/deuxième concours interne/troisième concours) ou au terme d'un recrutement sur titre.

Une autre voie permet l'intégration, non de l'École nationale de la magistrature en qualité d'auditeur, mais de la magistrature en qualité de magistrat stagiaire, soit par la procédure des concours complémentaires (un concours pour l'accès au second grade de la hiérarchie judiciaire et un second pour l'accès au premier grade), soit par recrutement sur titre au second grade, premier grade et hors hiérarchie. Les candidats admis suivent une formation probatoire courte alliant un temps de scolarité à l'École nationale de la magistrature (Bordeaux) et un stage juridictionnel.

De ces éléments de contexte, il résulte que les différentes voies d'accès à la magistrature contribuent à la richesse du corps. La magistrature a ainsi su, au fil des réformes et de l'ouverture de voies d'accès très diverses, s'ouvrir à des profils variés, évitant ainsi le reproche, souvent adressé aux recrutements de la haute fonction publique, d'un corps à la pensée unique ou «formaté». Ainsi, il est important de rappeler que plus de la moitié des nouveaux magistrats ont précédemment exercé une autre activité professionnelle.

Au regard de la feuille de route de la mission Thiriez, la question du recrutement de contractuels au sein de la magistrature se pose de manière très différente de celle de la haute fonction publique; la magistrature connaît ainsi des magistrats honoraires et des magistrats à titre temporaire (qui ne sont pas contractuels), qui apportent un soutien utile aux juridictions.

Il apparaît en outre nécessaire de maintenir le second concours, destiné aux fonctionnaires ayant un certain nombre d'années d'ancien-

neté, en pratique le plus souvent des greffiers ou directeurs des services de greffe judiciaires, qui constitue un véritable outil de promotion professionnelle et sociale. Il pourrait toutefois être opportun de vivifier les recrutements en organisant des préparations spécifiques à l'intention des fonctionnaires désirant entrer dans la magistrature.

Les autres voies d'accès (type celles prévues aux articles 18-1, 22 et 23 de l'ordonnance statutaire) doivent également être maintenues. Outre qu'elles répondent également à l'objectif de promotion, elles sont avant tout un excellent outil de diversification sociale.

Une réflexion peut en revanche être menée s'agissant du concours complémentaire, qui n'est plus guère exceptionnel mais qui pourrait le redevenir.

À l'aune des principes fondamentaux rappelés initialement, il semble donc au Conseil supérieur de la magistrature qu'une simplification et un regroupement des modes de recrutement, dans les conditions à l'instant exposées, ne remettraient pas en cause l'exercice du métier de magistrat, tout en assurant un brassage des cultures indispensable au dynamisme du corps.

Sur la généralisation des classes préparatoires égalité des chances et la création d'une voie d'accès spécifique, avec un nombre de places déterminé, pour ces préparations

Le Conseil est favorable à la mise en place de classes préparatoires intégrées supplémentaires, ce qui suppose un effort considérable de l'État. Il en existe actuellement peu sur le territoire; augmenter leur nombre traduirait la volonté de renforcer l'égalité des chances pour l'accès au concours de l'École nationale de la magistrature, mais cela entraîne un coût. Ces classes préparatoires intégrées (CPI), qui fonctionnent aujourd'hui pour l'École nationale d'administration (de manière fort limitée), pour les instituts régionaux d'administration (en plus grand nombre), permettent à des personnes venant de milieux sociaux très divers, ou souhaitant réorienter leur carrière professionnelle, de candidater au concours de la magistrature.

Ce développement des CPI pourrait s'accompagner d'un recours plus fréquent au tutorat de magistrats en exercice ou récemment retraités pour assister et conseiller les candidats qui le souhaiteraient.

Il reste cependant une ambiguïté, la mission ayant évoqué «un concours spécial pour entrer dans les écoles du service public».

En rappelant que les CPI donnent accès, chacune dans leur domaine, à un concours de recrutement pour une école déterminée et non pour plusieurs écoles du service public, le Conseil supérieur de la magistrature a fait part de ses réserves sur la possibilité de créer une voie d'accès spécifique, le risque étant de donner l'impression qu'il y aurait des magistrats de plusieurs catégories différentes. Cette voie d'accès spécifique se justifie encore moins dès lors que le deuxième concours et les voies d'accès à l'École nationale de la magistrature sont maintenus.

De manière générale, il faut faire en sorte que tout étudiant de valeur se sente légitime à concourir pour accéder à l'École nationale de la magistrature, quelles que soient ses origines géographiques ou sociales.

Sur l'articulation du rôle de la commission d'avancement et de celui du Conseil supérieur de la magistrature, en particulier lors de l'étude des dossiers d'intégration

Le Conseil connaît actuellement des nominations de magistrats aux postes les plus élevés de la hiérarchie judiciaire, et donne un avis pour les autres, au titre des mutations. Il connaît aussi du recrutement des magistrats à titre temporaire (MTT), un avis non conforme entraînant l'impossibilité pour la personne d'être nommée. Il se prononce également sur la nomination des magistrats honoraires.

Le rôle de la commission d'avancement est plus spécifique. Il est sans doute possible de réfléchir à une meilleure cohérence des missions entre le Conseil supérieur de la magistrature et la commission d'avancement, mais cette question dépasse largement la lettre de cadrage de la mission Thiriez.

Sur la formation et la mise en place d'un tronc commun

Au regard des principes et exigences rappelées plus haut, la position du Conseil est pour le moins nuancée. Il n'est pas opposé à la mise en place d'une formation commune qui pourrait permettre de développer une culture administrative commune aux grands corps de l'État et qui pourrait se décliner sous la forme de modules de formation communs aux différentes écoles d'application. On pourrait ainsi penser à des éléments d'économie², de comptabilité, de gestion, d'administration³, de connaissance des enjeux internationaux et européens⁴... Le brassage des cultures professionnelles et la connaissance de chacune sont nécessaires.

Toutefois cette formation commune ne doit pas se réaliser au détriment des indispensables compétences techniques que le magistrat doit maîtriser à la fin de sa formation. Il est ainsi rappelé que la formation théorique actuelle à l'ENM dure huit mois sur trente et un mois de scolarité, à laquelle s'ajoute une formation pratique actuellement acquise en stage juridictionnel et dans les autres stages pratiques.

Comme le Conseil n'est pas favorable à un allongement de la durée globale de la scolarité, la seule possibilité, sans bouleverser l'organisation actuelle, serait dès lors d'intégrer à la scolarité actuelle une formation commune d'une durée maximale de six mois et non d'un an comme initialement proposé par la mission Thiriez. Il pourrait

ainsi être envisagé quelques semaines communes d'enseignement théorique, qui n'excluraient cependant pas des modules différents avec une majeure «judiciaire». Le reste de la formation s'effectuerait sous forme de stages en s'appuyant sur la durée des stages déjà existants : stages extérieurs de deux mois dans des administrations, des entreprises ou des associations qui pourraient être avancés pour prendre place dans le tronc commun; stages à l'étranger qui seraient généralisés à l'ensemble des auditeurs. L'École nationale de la magistrature pourra ainsi faire toute proposition pour une réorganisation en ce sens.

La mise en place d'une formation commune laisse ouverte d'autres questions : les personnes intégrées directement et qui suivent une formation à l'École nationale de la magistrature devront-elles suivre le tronc commun? La réponse semble devoir être positive, dans la mesure où les personnes intégrées directement, comme les personnes issues des deuxième et troisième concours, doivent être traitées comme les autres auditeurs de justice, un seul classement étant établi à la sortie. Le Conseil s'oppose donc à tout ce qui pourrait apparaître comme un traitement différent des auditeurs selon leur mode d'intégration.

Une proposition pourrait être de développer un «Réseau des écoles de formation», qui permettrait, sous une forme allégée, en tout cas compatible avec les différentes durées de scolarité, de créer des échanges entre les cultures.

2. Le pôle « Vie économique et sociale » vise à mieux faire connaître aux magistrats comme aux auditeurs de justice l'environnement (enjeux de la crise économique et de la mondialisation), le fonctionnement, les différentes fonctions, les partenaires et les collaborateurs, les contraintes, les stratégies, le financement, les problématiques sociales et environnementales des entreprises au sens large (des petites et moyennes aux grandes entreprises), depuis leur création jusqu'à leur disparition. Pour les futurs magistrats, il s'agit également d'apprendre à rendre des décisions fondées en droit et en fait inscrites dans leurs contextes, empreintes de bon sens et exécutables tout en tenant compte de l'environnement institutionnel national et international. L'on remarque ainsi que le magistrat a déjà une connaissance des données qui environnent le rendu de la décision de justice...

3. Sur ce point, le pôle « Administration de la justice » de la formation de l'École nationale de la magistrature doit permettre au magistrat, par la formation dispensée, dans le respect d'une chaîne collective de travail, de devenir un acteur capable d'intégrer son mode d'organisation dans un service juridictionnel. Les enseignements dispensés ont ainsi pour vocation d'assurer aux magistrats un repérage dans leur environnement institutionnel immédiat tout en leur permettant d'être actifs dans le processus de gestion de leur service et de leur juridiction. Ils acquièrent ainsi une culture institutionnelle et des connaissances en matière d'administration, de gestion et de management.

4. Le pôle « Dimension internationale de la justice » permet d'apporter aux auditeurs de justice une connaissance approfondie des systèmes juridiques et judiciaires étrangers, et de les familiariser aux principes internationaux existants ; une réflexion est menée sur la multiplicité des ordres normatifs, en particulier sur le rôle du droit de l'Union européenne.

Sur la création d'un cycle supérieur de préparation aux hautes fonctions

Il existe d'ores et déjà des formations de haut niveau, qui préparent à des fonctions d'encadrement, de management ou à la gestion des crises : le cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), pour la justice ainsi que plus spécifiquement l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) ou l'Institut des hautes études de la Défense nationale (IHEDN).

La question du caractère obligatoire du passage par ce cycle pour accéder aux hautes fonctions judiciaires

À l'aune des principes initiaux rappelés, la création d'un cycle supérieur de préparation aux hautes fonctions pose des problèmes en termes d'adéquation d'une telle formation aux enjeux que la hiérarchie judiciaire doit affronter, d'une part, et du respect du principe d'indépendance, d'autre part. Sur le premier point, l'existence du Cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ) est reconnue comme une formation adaptée au management des juridictions ; il peut certes évoluer mais il remplit son office pour préparer le magistrat à de nouvelles fonctions d'encadrement. Sur le second point, il est indispensable de prévoir un mécanisme de sélection pour l'entrée dans cette formation qui garantisse l'indépendance du magistrat si celle-ci devenait obligatoire pour postuler à des fonctions de chefs de cour ou de juridiction.

Une telle approche soulève une interrogation : en soi, l'intérêt de créer un brevet, qualifiant, pour former le mieux possible des hauts fonctionnaires ou des magistrats à la gestion de crise, au management, à la gestion des ressources humaines..., peut être entendu. En revanche, imposer la détention d'un tel brevet pour candidater à certaines fonctions pose un problème spécifique s'agissant de la magistrature ; en effet, il sera indispensable de déterminer avec précision les mécanismes que l'État mettra en place pour assurer la sélection des personnes qui souhaiteront postuler pour suivre la formation conduisant à la délivrance du brevet. Si ce dernier est un prérequis obligatoire à certaines carrières, il sera nécessaire, conformément aux exigences constitutionnelles, de prévoir

un mode de sélection qui garantisse une parfaite indépendance des magistrats et assure une complète impartialité du comité de sélection.

Faudrait-il alors prévoir des modalités de présélection différentes selon que le magistrat aspire à des fonctions de président de juridiction ou à celles de procureur de la République ? Les difficultés en ce domaine amènent donc le Conseil à considérer que le brevet, si brevet il y a, doit ou peut être un élément à prendre en considération pour la nomination à ces hautes fonctions, mais non une condition nécessaire et indispensable.

En tout état de cause, et sauf à ce que le Conseil supérieur de la magistrature soit lui-même le comité de sélection, le Conseil s'oppose à un mode de sélection qui se traduirait par une limitation de son choix et en conséquence, une amputation de ses compétences.

La question de la compatibilité de ce cycle avec la formation continue délivrée par l'École nationale de la magistrature

Une autre question est celle de la compatibilité de ce nouveau cycle supérieur d'études avec la richesse de l'actuelle formation continue dans la magistrature dont la diversité constitue d'ores et déjà un atout considérable. Les formations actuelles interviennent surtout pour accompagner le magistrat à des moments clés de sa carrière (stages de prise ou de changement de fonctions), pour se préparer à des fonctions particulières (formations spécifiques dont la variété est remarquable), y compris de chef de service ou de chef de juridiction (CADEJ) ou s'ouvrir à d'autres horizons et se ressourcer intellectuellement.

Le nouveau cycle supérieur de formation risque également de créer des discriminations ou de renforcer les inégalités : entre magistrats d'une part en fonction de leur situation familiale, d'autre part en fonction de leur situation géographique, si elle devait, comme cela a été envisagé, être dispensée un jour par semaine et le samedi.

Il risque aussi de compromettre une nécessaire flexibilité dans la carrière des magistrats qui doivent conserver la possibilité de réorienter leur carrière, par exemple en passant de fonctions juridictionnelles à des fonctions d'encadrement après une première moitié de carrière.

Il risquerait enfin de produire l'effet inverse à celui qui est recherché par le monde judiciaire aujourd'hui, à savoir renforcer le défaut d'attractivité de telles fonctions.

La formation continue dispensée à l'École nationale de la magistrature a fait la preuve de son utilité, de sa diversité et de son sérieux, puisqu'elle est ouverte à d'autres professionnels que des magistrats ou des avocats, par exemple à des fonctionnaires d'État. Une telle ouverture est à développer.

La réaction de la mission Thiriez aux réponses du Conseil supérieur de la magistrature

La Première présidente et le Procureur général ont rencontré, le vendredi 20 décembre 2019, M. Frédéric Thiriez et M. Benoît Bohnert.

M. Thiriez, après avoir indiqué que l'École nationale de la magistrature était l'une des dix écoles concernées par les réflexions de la mission, a apporté plusieurs précisions, répondant partiellement aux interrogations et objections du Conseil.

Tout d'abord, s'il a contesté que la création d'un tronc commun de formation des hauts fonctionnaires et des magistrats puisse constituer une atteinte à l'indépendance de ces derniers, il a toutefois fait part de sa volonté que le projet ne préjudicie pas à la qualité de la formation donnée par l'ENM ni n'entraîne une augmentation de la durée de la formation des magistrats. C'est pourquoi, il a indiqué qu'il était désormais favorable à un tronc commun de six mois, qui se tiendrait au début de la scolarité, comportant notamment :

- une sensibilisation aux enjeux de la Défense nationale dans le cadre d'un service national (Préparation militaire supérieure PMS) ;
- des stages d'immersion lors desquels le stage « usager » pourrait, après discussion, être organisé en dehors de la filière et non au sein de sa filière ;
- une période d'enseignements communs.

Il a estimé que ce tronc commun ne pouvait être organisé à la fin de la formation, car cette dernière période est un moment de spécialisation pour les élèves fonctionnaires qui n'attendent que de rejoindre leur poste, mais qu'il allait réfléchir à la possibilité de le positionner en milieu de cursus.

En second lieu, il a précisé que l'idée de regrouper par « filière » les magistrats, les commissaires et les directeurs de l'administration pénitentiaire était désormais abandonnée.

Enfin, s'agissant de « l'école de guerre », il a indiqué qu'était envisagée la création d'un Institut des hautes études du service public auquel pourraient candidater au bout de dix années d'exercice les fonctionnaires et magistrats pour y suivre, à temps partiel, une scolarité d'une durée d'un an, sur le modèle de l'IHEDN. L'obtention du brevet de cet institut permettrait, sans toutefois constituer un préalable obligatoire, d'accéder à des postes de responsabilité supérieurs, dont la définition n'est cependant pas encore arrêtée.

Une prise en compte partielle des préoccupations du Conseil supérieur de la magistrature

Du rapport remis par la mission Thiriez au Premier ministre le 18 février 2020, il ressort que plusieurs de ses propositions prennent en compte des observations formulées par le Conseil, mais certaines de ses préconisations justifient de la part de celui-ci la plus grande vigilance.

Au titre des premières, on doit tout d'abord souligner que le rapport reprend expressément la position du Conseil selon laquelle « les magistrats judiciaires ne peuvent être qualifiés de hauts fonctionnaires »⁵. La durée du tronc commun, que le Conseil jugeait excessive, serait effectivement ramenée à six mois, dont seulement quinze jours de cours communs, le reste étant essentiellement composé, de stages (préfecture, tribunal, mairie...) ⁶. Il conviendrait à tout le moins que les stages en juridiction demeurent une majeure

5. P. 12 du Rapport Mission haute fonction publique en date du 30 janvier 2020.

6. *Ibid* p. 17.

pour les futurs magistrats, comme ce devrait être le cas en préfecture pour les futurs hauts fonctionnaires, à l'hôpital pour les futurs directeurs, etc., ce qui ne devrait pas susciter d'opposition dirimante.

Mais d'autres propositions appellent de sérieuses réserves et à tout le moins des éclaircissements. S'agissant du concours externe ou étudiants, le rapport préconise en effet de mutualiser les épreuves communes aux différents concours en créant une banque d'épreuves communes, car «les concours d'entrée dans plusieurs écoles (ENA, INET, EHESP, ENM, ENSP...) testent les mêmes connaissances et comportent des épreuves de même nature». Certes, le rapport précise que «ces épreuves pourraient être affectées d'un coefficient différent selon les écoles, lesquelles organiseraient des épreuves complémentaires pour tester les connaissances spécifiques requises par les métiers auxquels préparent chacune d'elle»⁷. Il n'en reste pas moins qu'un risque existe d'une baisse du niveau de connaissances juridiques, notamment de droit privé, des candidats se destinant à la magistrature, au moment où le besoin de civilistes a pu être souligné.

En second lieu, la mission recommande «de constituer une voie professionnelle rassemblant les différentes voies d'accès prévues aux articles 18-1, 21-1, 22 et 23 de l'ordonnance statutaire ainsi que les deuxième et troisième concours de l'École nationale de la magistrature»⁸. Il est regrettable que les voies spécifiques d'accès à la magistrature, qui permettent précisément de prendre en compte «les diversités»⁹ que la mission elle-même entend promouvoir, disparaissent. En particulier, on doit déplorer que le second concours soit fondu dans un concours réservé aux professionnels au sens large, ce qui fait

peu de cas de l'outil de promotion sociale dont pouvaient bénéficier les agents de la fonction publique pour ce qui concerne l'École nationale de la magistrature.

Quant à l'élargissement des compétences du Conseil supérieur de la magistrature au recrutement des magistrats sur le fondement des articles 18-1, 22 et 23 de l'ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature, en lieu et place de la commission d'avancement¹⁰, il mériterait un examen attentif et paraît dépasser le cadre de la réflexion initiale. Par ailleurs, si, comme semble le suggérer le rapport, les recrutements sur titre devaient être fusionnés dans un concours simplifié, ce qui serait particulièrement regrettable, on ne comprend pas quel serait le rôle du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin, même si elle ne présente qu'un caractère symbolique puisqu'elle ne devrait concerner que dix places sur cent trente, la création d'un concours spécial réservé aux élèves issus de milieu modeste ne paraît pas de bonne méthode (voir *supra*) et le Conseil lui préfère le développement des classes préparatoires intégrées, que la mission se propose également de multiplier, et qui donnent des résultats appréciables à l'École nationale de la magistrature, laquelle enregistre le taux (24 %) de succès le plus élevé¹¹.

Encore apparaît-il indispensable que ces classes, qui semblent désormais devoir préparer à l'ensemble des concours de la haute fonction publique, demeurent organisées en filières spécifiques de façon à pouvoir s'adapter aux singularités de chaque concours.

S'agissant de la formation commune, il importe que celle-ci ne soit pas réalisée au détriment des indispensables compétences techniques que les

7. *Ibid* p. 33.

8. Étant précisé qu'une formation restreinte du Conseil serait chargée du recrutement des magistrats sur le fondement des articles 18-1, 22 et 23 en lieu et place de la commission d'avancement, question qui mériterait un examen attentif et paraît dépasser le cadre de la réflexion initiale.

9. *Ibid* p. 31.

10. *Ibid* p. 35

11. *Ibid* p. 38.

magistrats doivent maîtriser à la fin de leur formation et que les stages présentent effectivement pour eux une utilité opérationnelle.

C'est dans cette logique que s'inscrivaient les propositions du directeur de l'ENM, qui aurait souhaité que la formation commune se déroule par séquences de quelques semaines, tout au long de la scolarité, à un moment où l'identité professionnelle des futurs magistrats et fonctionnaires commence à s'affirmer.

La proposition du rapport tendant à l'envoi en stage, de groupes de sept élèves (un par école) dans une administration, nationale ou déconcentrée, une collectivité territoriale, un hôpital, une juridiction, un service de police, un organisme européen ou un établissement pénitentiaire pendant une période continue de quatre mois¹², n'est pas conforme au format, pourtant judicieux, préconisé par le directeur de l'ENM. Il conviendrait, au contraire, que les stages en juridiction, en administration pénitentiaire, en police ou en gendarmerie ou à la protection judiciaire de la jeunesse demeurent une majeure pour les futurs magistrats.

Le projet d'inclure dans le tronc commun une préparation militaire supérieure (PMS) suscite d'importantes réserves. Si une sensibilisation aux questions de Défense Nationale peut opportunément intervenir dans la formation commune, une PMS apparaît symboliquement et pédagogiquement inappropriée. S'agissant de l'encadrement des jeunes du service national universel, si le principe est recevable, une durée de trois semaines apparaît n'avoir, pédagogiquement, que peu de sens.

Le Conseil supérieur de la magistrature ne peut, en outre, que constater le silence du rapport sur la raison pour laquelle les magistrats recrutés par la « voie professionnelle », dont une grande proportion viendront vraisemblablement du secteur privé, seraient exemptés de ce tronc commun¹³.

S'agissant enfin de la création de l'Institut des Hautes Etudes du Service Public, cycle de préparation aux plus hautes fonctions, le rapport propose qu'il accueille dans une proportion de 1 sur 10, soit 15 participants sur une promotion de 150, des magistrats dont la liste définitive serait arrêtée sur proposition de la Chancellerie, par une instance collégiale dont les co-présidents du Conseil supérieur de la magistrature seraient membres. L'importance que revêtira cette formation pour la carrière des magistrats qui en bénéficieront rend à tout le moins indispensable que ce soit la direction de l'ENM qui arrête la liste des candidats présélectionnés et la propose au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près ladite Cour.

S'il prend soin de préciser que « *Le passage par cet institut ne conditionnerait pas la nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique et de la magistrature, le rapport suggère toutefois qu'une bonne pratique pourrait consister à nommer un pourcentage significatif, de l'ordre de 50%, de [...] chefs de cours* »¹⁴. Pour limité que soit le nombre de postes concernés, le Conseil supérieur de la magistrature ne peut que s'opposer, au regard de ses compétences constitutionnelles, à cette « bonne pratique » qui constituerait en réalité une entrave à ses choix.

LA RÉFLEXION SUR L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS



Rencontre avec
la mission Canivet,
M. Bertrand Louvel,
M. Guy Canivet,
M. François Molins

LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU CONSEIL

Les réflexions du Conseil se sont orientées dans deux directions différentes, dans le contexte suivant :

- D'une part, la mission placée sous l'égide de M. Guy Canivet, Premier président honoraire de la Cour de cassation et constituée à la demande de Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice, par lettre du 3 avril 2019 pour formuler des propositions en vue d'une évaluation à 360 degrés des chefs de cour et de juridiction a, comme cela lui était demandé, souhaité établir « un dialogue soutenu avec le Conseil supérieur de la magistrature ».

C'est dans cette perspective qu'a été constitué un groupe de travail qui a formulé un certain nombre d'observations et propositions, lesquelles ont été soumises au débat de l'entier Conseil. Au terme de ce débat et au vu des propositions du rapport remis par la mission Canivet à Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice, le 15 juillet 2019, a été rédigée une note adressée par les présidents des deux formations à Mme la ministre de la Justice, le 14 novembre 2019, exposant les observations du Conseil sur le sujet.

Par ailleurs, la mission avait rencontré les membres du Conseil le 14 mai 2019, rencontre qui n'avait cependant pas permis des échanges très fructueux dès lors que les réflexions du Conseil n'étaient pas encore abouties, que les orientations des travaux de la mission étaient encore fort vagues, notamment en ce qui concerne l'objet d'une telle évaluation dont il ne pouvait alors être clairement déterminé si elle serait ou non purement formative, et qu'enfin et surtout il n'a pas été possible d'aborder dans ces échanges la place du Conseil supérieur de la magistrature dans le processus d'évaluation, ni d'évoquer l'éventualité d'une modification de la Constitution ou des lois organiques relatives au Conseil.

- D'autre part, le Conseil a souhaité poursuivre les réflexions engagées par la précédente mandature sur l'évaluation professionnelle des magistrats, et formuler des propositions. Cela lui a paru d'autant plus nécessaire que la direction

des services judiciaires mène parallèlement, au sein du comité de suivi de l'évaluation de l'activité professionnelle des magistrats, des travaux visant à élaborer diverses trames rénovées et un guide destiné aux évaluateurs. La contribution du Conseil, qui dispose d'un regard privilégié sur les évaluations des magistrats, semblait donc absolument essentielle, et était d'ailleurs sollicitée par la direction des services judiciaires.

Un second groupe de travail a donc été constitué, qui a notamment examiné les projets de trames rénovées élaborés par le comité de suivi, et a formulé des propositions et observations elles aussi soumises à la discussion générale et portées à la connaissance du directeur des services judiciaires par lettre du 18 septembre 2019.

LA RÉFLEXION DU CONSEIL SUR L'ÉVALUATION À 360 DEGRÉS DES CHEFS DE JURIDICTION

Les résultats de la réflexion interne

Au terme de travaux intenses suivis d'échanges tout aussi intenses entre les membres du Conseil, le Conseil a :

- exprimé son accord sur le principe d'une telle évaluation des chefs de cour, voire des chefs de juridiction en soulignant toutefois que ces derniers sont d'ores et déjà évalués et que leur nombre important imposerait une lourde logistique ;
- estimé que la mise en œuvre d'une telle évaluation implique des garanties quant au respect de l'exigence constitutionnelle d'indépendance des magistrats concernés, du siège comme du parquet ; dès lors considéré que la responsabilité finale devait en incomber au Conseil supérieur de la magistrature, lequel, ne pouvant être juge et partie, devrait déléguer cette mise en œuvre à un service interne composé de magistrats et de personnalités qualifiées nommées par la formation plénière ;
- formulé un certain nombre de préconisations relatives à la constitution des panels d'évaluateurs, à l'exploitation des questionnaires, à la restitution de l'évaluation à la personne évaluée, à la périodicité de l'évaluation, et aux voies de recours ouvertes aux magistrats concernées.

Les conclusions de la « mission Canivet »

Le rapport remis par la mission le 15 juillet 2019 a formulé 31 propositions.

Très synthétiquement, on rappellera qu'il limite le périmètre de cette évaluation aux seules aptitudes managériales des chefs de cour d'appel et de tribunal, qu'il préconise une démarche progressive ne conférant à cette évaluation, dans un premier temps, qu'une fonction de valorisation de ces aptitudes (ce qui signifie *a contrario* qu'à terme cette évaluation devrait revêtir une fonction sommative), qu'il propose de la confier à un collègue d'évaluation créé par une loi organique, et qui pourrait s'appuyer sur un prestataire extérieur pour la conception des différents outils d'évaluation, qu'il estime souhaitable d'étendre l'utilisation de l'évaluation élargie des chefs de cour à la gestion de leur carrière.

Par ailleurs, la mission préconise une expérimentation fondée sur le volontariat d'un certain nombre de chefs de cour et de tribunal en nombre suffisant, expérimentation placée sous l'égide d'un comité de pilotage qui serait notamment chargé d'élaborer la méthode expérimentale ainsi que les divers outils de l'évaluation (référentiel des aptitudes, grille des questions, panels de contributeurs, etc.) et les méthodes (procédure d'auto-évaluation et de consultation des contributeurs, établissement des rapports de synthèse, restitution de l'évaluation au magistrat concerné).

Au vu de ces propositions, le Conseil a repris ses réflexions, au terme desquelles une note d'observations et de propositions a été, comme déjà indiqué ci-dessus, adressée le 14 novembre 2019 à Madame la garde des Sceaux par les présidents de ses deux formations.

Cette note met l'accent, parmi d'autres réflexions, sur la nécessité qu'intervienne, dans le processus d'évaluation, un organe reconnu comme étant à même de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, ce que ne pourrait faire le comité *ad hoc* proposé par la mission dont l'existence et les missions ne seraient pas prévues par la Constitution; elle souligne *a contrario* que si une loi organique suffit pour créer ce comité, une telle loi doit alors également permettre d'étendre les compétences du Conseil supérieur de la magistrature pour le placer au cœur du dispositif.

Elle souligne par ailleurs la nécessité d'associer le Conseil à la démarche dès le début, c'est à dire dès la phase d'expérimentation, par exemple en lui confiant le soin de définir le panel des évaluateurs potentiels.

Enfin elle rappelle la position du Conseil, qui estime que l'évaluation pourrait être confiée à un collègue extérieur aux formations qui statuent sur les nominations, tout en lui étant rattaché, en organisant une totale étanchéité entre ce collègue et les formations, mais elle suggère également, à titre subsidiaire, que le Conseil pourrait se voir confier le choix des membres du comité *ad hoc* ou devrait à tout le moins donner un avis conforme sur les propositions de nomination de ces membres.

LA RÉFLEXION DU CONSEIL SUR L'ÉVALUATION DES MAGISTRATS

Une réflexion menée sans le projet de guide des utilisateurs

Si le Conseil a été mis en possession des projets de trames rénovées (trame d'appréciation par le chef de juridiction, trame d'évaluation par le chef de cour, trame de résumé de l'entretien de prise de fonction ou de changement de service, trame d'observations des magistrats ayant à connaître de l'activité professionnelle du magistrat, trame de rapport d'activité rédigée par le magistrat, étant précisé que la trame d'entretien préalable n'a pas été modifiée), il n'a été rendu destinataire du projet de guide des utilisateurs que tardivement en fin d'année 2019, ce qui n'a pu lui permettre de confronter dans les détails sa conception de l'évaluation avec celle de la direction des services judiciaire. Il n'a donc pu encore valider ce guide, ni suggérer des ajouts ou modifications.

Pour évoquer le contenu des trames rénovées soumises à son analyse, on indiquera de manière synthétique que l'annexe 1 qui serait désormais sous-titrée « rapport d'activité rédigé par le magistrat » est beaucoup plus structurée et comporte, sous forme de tableaux, des champs qui, une fois renseignés, doivent permettre d'avoir une idée précise de cette activité.

Quant aux trames d'appréciation (par le chef de juridiction) et d'évaluation (par le chef de cour), elles sont encore plus franchement modifiées : elles comportent une première partie consacrée à une description très précise, selon les mêmes modalités que celles qui figurent dans l'annexe 1, de l'activité du magistrat, puis comme aujourd'hui des grilles d'appréciations analytiques. Mais, s'agissant des compétences professionnelles générales, ces compétences sont déclinées en « savoir être » et « savoir-faire », et toutes les catégories de compétences sont appréciées selon la progression suivante : « à développer, bonne, très bonne, excellente ».

Les constats du Conseil sur l'évaluation des magistrats

Les besoins des utilisateurs

- L'évaluation idéale doit répondre aux besoins des magistrats évalués qui souhaitent légitimement être gratifiés pour leurs réussites, mais doivent aussi être alertés sur leurs insuffisances, avertis de leurs marges de progression, et mis en mesure de porter un regard prospectif et dynamique sur l'évolution de leurs missions et de leur carrière.
- Pour l'exercice de son pouvoir de nomination, la direction des services judiciaires doit pouvoir s'appuyer sur des évaluations fiables, authentiques, prospectives, qui lui permettent de détecter talents, appétences et contre-indications.
- Il en est de même du Conseil, qui, aussi bien dans l'exercice de son pouvoir de proposition que dans sa mission d'avis, doit disposer d'outils fiables lui permettant d'éviter erreurs ou injustices.

Un système perfectible

Tout en soulignant que, dans la plupart des cas, les évaluations dont il prend connaissance à l'occasion de son travail relatif aux nominations sont riches et lui permettent d'avoir une idée précise des qualités et des limites des magistrats, le Conseil estime que le système actuel est largement perfectible.

Il constate en premier lieu que certains magistrats ne sont pas évalués pendant une longue période. Les évaluations « de rattrapage » qui peuvent alors être établies, souvent dans l'urgence, à l'occasion de tel ou tel projet de mutation, sont insatisfaisantes, car elles ne permettent pas d'apprécier une véritable progression et passent sous silence une bonne partie de l'activité passée du magistrat concerné.

Il remarque ensuite que selon les dossiers, les annexes 1 sont remplies avec plus ou moins de soin, certaines étant si pauvres qu'elles ne permettent pas vraiment d'acquiescer à une idée exacte des activités du magistrat. Il fait la même observation s'agissant des entretiens préalables à l'évaluation dont certains ne reflètent pas le dialogue constructif dont cet entretien doit être l'occasion.

Il déplore en troisième lieu l'utilisation de formules lénifiantes ou vagues, qu'il lui faut apprendre à lire « en creux », au risque d'erreurs d'interprétation préjudiciables au magistrat évalué. La sincérité de certaines évaluations lui semble quelque peu insuffisante.

Il regrette enfin que, bien souvent, l'évaluation ne comporte pas d'appréciation réellement prospective sur les perspectives d'évolution de la carrière de l'intéressé, et sur ses aptitudes plus ou moins marquées à occuper tel ou tel poste. Une appréciation globale indiquant, par exemple, que le magistrat est « apte à tout poste du premier grade » renseigne assez peu le Conseil sur l'opinion du chef de juridiction ou du chef de cour relativement à des compétences, appétences ou limites spécifiques qui peuvent indiquer ou contre-indiquer la nomination, à un poste de responsabilité notamment.

Les propositions du Conseil

Le groupe de travail évoqué ci-dessus s'est réuni à plusieurs reprises et a émis un certain nombre de propositions, lesquelles ont été synthétisées au sein d'une note adressée le 18 septembre 2019 au directeur des services judiciaires par les présidents des deux formations du Conseil.

Les évolutions de la grille d'évaluation

Si le Conseil a salué la normalisation de l'annexe 1, il a souligné la nécessité d'enrichir encore davantage l'annexe 2 bis relative à l'entretien préalable afin d'aboutir à une version beaucoup plus normée de cette annexe.

S'agissant des items des grilles analytiques, il a proposé, pour éviter une uniformisation réductrice des évaluations, le maintien de l'item «exceptionnel» avec toutefois une obligation de motivation spécifique, et, s'il a approuvé la distinction du «savoir être» et du «savoir-faire», il a suggéré quelques ajouts et/ou modifications d'intitulés.

Il a également soutenu que, pour les fonctions du parquet, l'item «capacité à s'inscrire dans la relation hiérarchique statutaire» conservait toute sa pertinence.

Il a enfin proposé quelques simplifications et regroupements d'items pour éviter des doublons ou au contraire faire en sorte que certains d'entre eux, par exemple celui relatif à la «capacité à représenter l'institution judiciaire», ne soient pas réservés à certaines catégories de magistrats mais au contraire les concernent tous.

Les améliorations à apporter dans la méthodologie générale d'élaboration et de suivi des évaluations

Le Conseil a souhaité que les périodicités actuellement en vigueur soient conservées, tout en appelant de ses vœux la création d'un outil qui permettrait à la direction des services judiciaires de veiller au respect de ces périodicités et de procéder à des rappels.

Il a également estimé que la liste des rédacteurs d'une annexe 3 pourrait être opportunément élargie, s'agissant plus particulièrement des magistrats du parquet. Un tel travail de rédaction pourrait par exemple être confié aux chefs de service ou de section, ou encore aux membres du parquet général chargés d'animer tel ou tel réseau de référents.

Pour permettre le développement de l'aspect prospectif de l'évaluation, il a proposé d'inclure dans la trame une rubrique «perspectives de carrière», qui devrait être systématiquement renseignée indépendamment des *desiderata* formulés, ou non, par le magistrat évalué.



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

DÉCISION DU 16 JANVIER 2019

Dans la procédure mettant en cause **M. X**,

Vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx,

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de M. Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation,
président suppléant de la formation,

En présence de :

M. Jean Danet ;
Mme Dominique Pouyaud ;
Mme Évelyne Serverin ;
M. Guillaume Tusseau ;
Mme Paule Aboudaram ;
M. Yves Robineau ;
Mme Chantal Bussière ;
M. Éric Maréchal ;
M. Christophe Regnard ;
M. Alain Vogelweith ;
Mme Virginie Valton.

Membres du Conseil,

Assistés de M. Daniel Barlow, secrétaire général,

Vu la Constitution, notamment ses articles 61-1, 64 et 65 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 23-1 et suivants ;

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 le décret n° 2010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution;

Vu l'acte de saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 27 mars 2017, reçu par le Conseil le 30 mars 2017, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche;

Vu l'ordonnance du 25 avril 2017 désignant Mme Valton, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. 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;

Vu les décisions des 16 mars 2018 et 27 septembre 2018 prorogeant le délai imparti au Conseil supérieur de la magistrature pour statuer;

Vu la convocation adressée à M. X le 21 novembre 2018;

Vu la convocation adressée à maître A, conseil premier choisi de M. X, le 21 novembre 2018;

Vu le mémoire produit par maître A, aux intérêts de M. X, du 4 décembre 2018;

Vu le mémoire en réponse du directeur des services judiciaires du 7 décembre 2018;

Vu le mémoire en réplique de maître A du 10 décembre 2018;

Vu le mémoire à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité déposé par maître A le 11 décembre 2018, régularisé lors de l'audience du 12 décembre 2018;

Vu les conclusions de donner acte, déposées en cours de délibéré par maître A le 20 décembre 2018;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, les 12 et 13 décembre 2018;

Après avoir entendu :

- Mme Virginie Valton, en son rapport;
- M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Virginie Tilmont, magistrat à la direction des services judiciaires, représentant le garde des Sceaux;
- M. X, assisté de maître A, avocat au barreau de xxxxx, de M. B et de Mme C, magistrats;
- M. D, M. E, Mme F, M. G, M. H et M. I, témoins cités par la défense.

A rendu la présente

DÉCISION

1. Vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, M. X est poursuivi devant le Conseil de discipline des magistrats du siège, suivant dépêche du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 27 mars 2017, pour des faits qui lui sont imputés dans l'exercice de ses fonctions de vice-procureur près le tribunal de grande instance de xxxxx en résidence à xxxxx, poste qu'il occupa du 20 juillet 2012 au 31 août 2015.

2. Avant toute défense au fond, M. X conclut, à titre principal, à l'incompétence de la formation du Conseil saisie de la procédure. Il invoque, subsidiairement, la nullité de l'enquête administrative produite au soutien des poursuites, la nullité de l'ordonnance portant désignation du rapporteur et la nullité subséquente du rapport déposé au cours de la procédure conduite devant le Conseil. Il met en cause les conditions d'audition des témoins et soulève une question prioritaire de constitutionnalité.

Le Conseil a joint au fond l'examen de ces exceptions et moyens, et a renvoyé à la date de son délibéré sa décision sur la question prioritaire de constitutionnalité.

Sur la compétence du conseil de discipline des magistrats du siège

3. M. X soutient qu'au regard des dispositions de l'article 65 de la Constitution, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège ne saurait se prononcer sur des faits reprochés à un magistrat dans l'exercice de fonctions antérieures de vice-procureur. Il fait valoir que, dans une décision du 20 avril 2016, le conseil de discipline des magistrats du siège a écarté sa compétence pour connaître de faits imputés à un magistrat alors qu'il était en poste au parquet.

4. L'article 64 de la Constitution affirme le principe d'inamovibilité des magistrats du siège, dont la discipline relève, selon l'article 65, de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à leur égard, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet donnant son avis sur les sanctions disciplinaires applicables à ces derniers. L'article 48 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 susvisée précise que le pouvoir disciplinaire est exercé à l'égard des magistrats du siège par le Conseil supérieur de la magistrature et, à l'égard des magistrats du parquet, par le garde des Sceaux, ministre de la Justice.

5. Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège, statuant comme conseil de discipline, est seule à même de prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre d'un magistrat exerçant ses fonctions au siège, les principes d'indépendance et d'inamovibilité s'opposant à ce que le garde des Sceaux émette une telle sanction.

Les poursuites concernant un magistrat exerçant au siège doivent dès lors être engagées devant le conseil discipline des magistrats du siège, quand bien même les faits le mettant en cause porteraient sur son exercice professionnel au parquet, dans un poste précédent.

Cet équilibre participe, en l'état du statut de la magistrature, de la garantie constitutionnelle de l'indépendance des magistrats du siège.

Si le Conseil supérieur de la magistrature a pu, par le passé, ne pas retenir sa compétence dans un cas d'espèce mêlant des faits commis successivement au parquet puis au siège par un même magistrat, cette décision ne saurait remettre en cause le principe fondamental de protection statutaire des magistrats du siège en permettant que ceux-ci puissent faire l'objet d'une sanction décidée par le ministre de la Justice sur avis simple de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Il s'ensuit que l'exception d'incompétence soulevée par M. X sera rejetée.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité

6. Avant toute défense au fond, M. X soulève la question prioritaire de constitutionnalité suivante : « L'article L. 1 du Code de justice administrative est-il conforme à la Constitution, et notamment aux articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et 34 de la Constitution, en ce qu'il exclut de son application les juridictions administratives spécialisées pour toute règle de procédure qui n'est pas inconciliable avec son organisation ? »

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

La juridiction saisie d'un tel moyen doit, conformément aux dispositions combinées 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, statuant sans délai et par une décision motivée, transmettre la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, selon le cas, si les conditions suivantes sont remplies :

- le moyen est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé ;
- la disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;
- Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;
- la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

8. En l'espèce, le moyen soulevé, présenté dans un écrit distinct et motivé, est recevable.

Si M. X reproche au Conseil de n'avoir pas statué sur sa demande de transmission « immédiatement au cours des débats », lors de l'audience du 12 décembre 2018, et d'avoir différé sa décision à la date de son délibéré sur l'exception d'incompétence, le Conseil relève que les articles 61-1 de la Constitution et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 n'imposent pas au juge du fond de se prononcer sur le champ, pas plus qu'ils n'enserrent sa décision dans un délai déterminé.

Ces textes ne font d'autre obligation à la juridiction régulièrement saisie d'un tel moyen que celle de se prononcer rapidement et par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité.

Dans la présente procédure, le moyen invoqué par M. X ne pouvant être examiné avant que le Conseil se prononce sur sa compétence, rien ne s'opposait à ce qu'il fût tranché, par priorité à toute autre question, à la date du délibéré sur ce point.

9. Ce moyen porte sur la conformité à la Constitution de l'article L. 1 du Code de justice administrative, aux termes duquel ce code « s'applique au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs ».

M. X soutient que ces dispositions présenteraient un caractère imprécis en ce qu'elles ne permettraient pas de savoir si les règles, notamment de procédure, que fixe ce code et qui ont un effet direct sur les droits des justiciables, concernant la protection de libertés fondamentales, comme le droit au caractère contradictoire des débats devant une juridiction et les droits de la défense, sont applicables aux juridictions administratives spécialisées.

10. La procédure disciplinaire applicable aux magistrats est toutefois régie par des dispositions spécifiques, énoncées par l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 et la loi organique du 2 février 1994 susvisées, ainsi que par leurs textes d'application respectifs, que complètent les règles et principes généraux de procédure dont l'application n'est pas incompatible avec l'organisation de cette procédure ou n'a pas été écartée par une disposition expresse, tels que dégagés par le Conseil supérieur de la magistrature et par le Conseil d'État.

Cet ensemble définit et organise la protection des droits reconnus aux parties dans la procédure.

Il ne saurait, dans ces conditions, être conclu à une incompétence négative du législateur dans l'énoncé de l'article L. 1 du Code de justice administrative, qui n'a pas vocation à s'appliquer à la procédure suivie devant le Conseil supérieur de la magistrature.

La question prioritaire de constitutionnalité soumise au Conseil apparaît dès lors dépourvue du caractère sérieux propre à justifier sa transmission au Conseil d'État.

Elle sera, en conséquence, rejetée.

SUR LES EXCEPTIONS DE PROCÉDURE

Sur la nullité de l'enquête administrative

11. Pour conclure à la nullité du rapport de l'Inspection générale des services judiciaires produit par le garde des Sceaux à l'appui des poursuites, ainsi qu'à la nullité des actes subséquents, M. X soutient que les membres de la mission d'inspection ayant conduit les investigations à l'origine de ce document ne disposaient pas d'un statut garantissant la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la magistrature, et n'avaient pas qualité pour procéder à une enquête administrative portant sur la discipline d'un magistrat.

Il avance que, dans la structure qui était la sienne au moment de l'enquête administrative, l'Inspection générale était composée de membres qui, à l'exception de l'inspecteur général qui la dirigeait, n'appartenaient pas au corps judiciaire et n'avaient donc pas qualité pour agir dans le respect des principes précités.

12. Le Conseil relève néanmoins que, dès avant les réformes opérées par la loi organique no 2016-1090 du 8 août 2016 et le décret no 2016-1675 du 23 mars 2016 portant création de l'Inspection générale de la justice, l'Inspection générale des services judiciaires était composée de magistrats de l'ordre judiciaire nommés sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ces magistrats, affectés à l'administration centrale du ministère de la Justice, selon les termes mêmes du décret de 1993 précité, pris dans sa rédaction antérieure au décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016, appartenaient bien, comme tels, au corps judiciaire.

Il ne saurait, dans ces conditions, être soutenu qu'ils n'avaient pas qualité pour participer à une enquête administrative conduite sous l'autorité de l'inspecteur général des services judiciaires dont M. X ne conteste pas, au demeurant, l'appartenance au corps judiciaire.

Le rattachement de l'inspection générale au garde des Sceaux ne saurait en outre être regardé comme portant atteinte au principe de séparation des pouvoirs, le ministre de la Justice disposant, selon la loi organique portant statut de la magistrature, dont la constitutionnalité n'a pas été remise en cause sur ce point, d'une compétence pour engager des poursuites disciplinaires contre des magistrats, du siège comme du parquet, et devant, à ce titre, être à même de conduire les investigations propres à étayer ce type d'action.

Il s'ensuit que l'exception de nullité soulevée de ce chef par M. X sera rejetée.

Sur les conditions de désignation du rapporteur et la nullité du rapport

13. M. X reproche au président de la formation compétente pour la discipline des magistrats du siège d'avoir, dans son acte de désignation, chargé le rapporteur de «procéder, s'il y a lieu, à une enquête». Il soutient qu'il n'aurait, ce faisant, pas exercé la plénitude de ses pouvoirs, en déléguant au rapporteur le soin d'apprécier la nécessité d'une enquête et d'en déterminer l'objet, cette erreur

de droit portant, selon lui, sur une formalité substantielle et constituant une atteinte aux droits de la défense. Il ajoute que la désignation du rapporteur et la décision de faire procéder à une enquête ne lui auraient pas été notifiées.

14. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 51 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 confient au président du conseil de discipline le soin de désigner un rapporteur parmi les membres de ce conseil et de le charger « s'il y a lieu, de procéder à une enquête ».

La reprise littérale de ces dispositions dans l'ordonnance portant désignation de Mme Valton en qualité de rapporteur ne saurait être regardée comme faisant grief à M. X, dès lors que l'enquête a bien été réalisée par le rapporteur, offrant ainsi à l'intéressé, qui contestait les conditions de réalisation de l'enquête administrative conduite par l'inspection générale des services judiciaires, le bénéfice d'un regard tiers et la possibilité de demander de nouveaux actes.

Elle ne porte pas davantage atteinte aux droits de la défense.

N'ayant privé M. X d'aucune garantie, elle ne peut être regardée comme caractérisant la violation d'une formalité substantielle, étant précisé que l'article 51 de l'ordonnance statutaire n'impose en rien au président du conseil de discipline de définir l'objet de l'enquête.

Enfin, contrairement à ce que soutient M. X dans ses écritures, la désignation du rapporteur lui a été notifiée contre émargement le 10 mai 2017, ainsi qu'il résulte des pièces versées au dossier.

L'absence d'acte portant notification formelle de la décision de procéder à l'enquête conformément aux dispositions de l'article R. 623-2 du Code de justice administrative est sans effet, ce texte n'étant pas applicable à la présente procédure.

Le moyen tiré de la nullité de la désignation du rapporteur et des actes subséquents ne pourra donc qu'être écarté.

Sur l'absence de prestation de serment des témoins

15. M. X invoque la violation des dispositions des articles R. 623-3 et R. 623-5 du Code de justice administrative à raison de l'absence de prestation de serment des témoins entendus par le rapporteur, qui a en outre procédé aux auditions des témoins hors sa présence et celle de ses conseils.

16. Ces textes, qui concernent les juridictions administratives de droit commun, ne sont toutefois pas applicables à la procédure disciplinaire des magistrats.

Aucune des dispositions spécifiques à cette procédure n'impose la prestation de serment des témoins et la réalisation de leur audition en présence des parties. Ces exigences ne ressortissent pas davantage d'un principe général de procédure.

M. X, qui a eu toute possibilité de discuter les déclarations des témoins entendus, tant durant l'instruction de l'affaire que lors de l'audience de jugement, ne saurait, à cet égard, prétendre à la privation d'un droit ou à la violation d'une garantie qui justifierait l'annulation des auditions en question.

Le moyen tiré de ce chef sera dès lors rejeté.

Sur les demandes d'auditions de témoins et de confrontation

17. M. X a sollicité l'audition de témoins qu'il a cités à comparaître devant le Conseil. Il fait grief à celui-ci d'avoir joint au fond sa décision sur l'opportunité d'entendre ceux d'entre eux qui n'avaient pas comparu lors de l'audience tenue les 12 et 13 décembre 2018, regardant cette jonction comme constitutive d'une atteinte aux droits de la défense.

18. Le Conseil, qui a procédé à l'audition de l'ensemble des témoins cités par M. X présents lors des débats, relève que les trois témoins non-comparants ont été entendus lors de l'enquête administrative puis, pour deux d'entre eux, lors de l'enquête conduite par le rapporteur.

Les procès-verbaux de ces auditions ont été régulièrement versés au dossier, où ils ont pu être consultés à tout moment par M. X et ses défenseurs. Ceux-ci ont eu la possibilité d'en discuter la teneur au cours de la procédure, de sorte qu'il ne saurait être conclu à une atteinte aux droits de la défense.

M. X, qui a refusé de s'exprimer devant le rapporteur, même à titre subsidiaire, sur le contenu des témoignages recueillis lors de l'enquête menée par l'inspection, et qui a eu toute latitude, lors de l'audience, pour discuter le contenu de ces auditions, ne démontre pas en quoi la comparution des intéressés serait de nature à apporter des éléments d'information supplémentaires.

Dans ces conditions, le Conseil s'estime suffisamment informé et n'entend pas rouvrir les débats pour procéder à l'audition des témoins non-comparants.

Sur le fond

19. L'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 susvisée qualifie de faute disciplinaire tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité.

20. En l'espèce, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, reproche à M. X un manquement au devoir de délicatesse envers ses collègues et sa hiérarchie à raison de son comportement, un manquement au devoir de loyauté et de délicatesse envers ses collègues et sa hiérarchie du fait d'absences répétées et d'un manque de disponibilité, une perte de repères déontologiques dans le traitement d'une affaire, un manquement aux devoirs de délicatesse et de loyauté du fait des conditions de son retour à xxxxx en juillet 2015, ainsi qu'un manquement au devoir de loyauté à l'occasion d'une « interview » donnée à un journal local.

M. X conteste l'intégralité des faits qui lui sont imputés.

Sur le manquement au devoir de délicatesse envers ses collègues et sa hiérarchie

21. Il est fait grief à M. X d'avoir adopté un comportement volontairement fermé, répété et blessant, depuis son entrée en fonction, à l'égard de ses collègues du siège et du parquet, et d'avoir employé un ton inacceptable lors d'un échange téléphonique avec son procureur de la République.

22. Les pièces versées aux débats et les témoignages recueillis au cours de l'instruction font état du comportement individualiste de M. X et d'un mode de communication privilégiant l'utilisation du courriel.

Ces éléments, rapportés au contexte particulier de l'exercice professionnel à xxxxx, marqué par un grand éloignement de ses collègues, ne sauraient toutefois, en tant que tels, établir le manquement au devoir de délicatesse allégué.

Les reproches tenant aux conditions de l'accueil par M. X de magistrats venus assurer son remplacement pour des audiences n'apparaissent, quant à eux, pas suffisamment étayés en fait pour caractériser un tel manquement.

Il en va de même du grief portant sur le ton inacceptable employé par ce magistrat lors d'une conversation téléphonique avec son procureur, cette imputation, dont M. X conteste la teneur, n'étant confor-tée par aucun témoignage extérieur direct.

En considération de ces éléments, le Conseil estime non-établi ce premier chef de poursuite.

Sur les manquements aux devoirs de loyauté et de délicatesse envers ses collègues et sa hiérarchie tenant à des absences injustifiées et au manque de disponibilité

23. L'acte de saisine impute à M. X des absences et des retards réguliers aux audiences, ainsi que des absences dont son procureur n'aurait pas été préalablement informé. Il lui est plus largement reproché de n'avoir pas été aisément joignable par ses collègues magistrats et par les enquêteurs.

24. Formulé en termes généraux et non-étayé par des exemples précis propres à caractériser une atteinte au fonctionnement du service de la justice, ce dernier grief n'apparaît pas établi.

Doivent de même être écartés le grief tenant aux prétendus retards habituels aux audiences, celui portant sur les indisponibilités des 24 octobre et 3 novembre 2014, ainsi que celui, général, portant sur des absences non justifiées, faute d'éléments d'appréciation de nature à établir la réalité et le bien-fondé de ces imputations.

Sur le manquement au devoir de loyauté

25. Il est reproché à M. X d'avoir donné une interview à un journal de xxxxx, sans information préalable de sa hiérarchie, en opposant son action à celle de son parquet de tutelle.

26. Si les pièces versées aux débats établissent que l'article en cause a été publié à la « une » du journal *P*, le 2 août 2015, alors que M. X se trouvait en arrêt maladie, un doute subsiste sur la date de réalisation de l'interview qui a été à son origine. Cette date ne saurait dès lors être opposée à M. X.

Sur le principe et le contenu de la publication, le Conseil relève par ailleurs que le fait pour un magistrat d'accorder à un média local une interview au moment de son départ de la juridiction n'est pas, en soi, critiquable et que les propos rapportés par le journaliste ne mettent pas en cause la hiérarchie de M. X mais concernent l'action de l'institution judiciaire dans son ensemble. Ces éléments et le caractère général des propos prêtés ne caractérisent pas le manquement allégué au devoir de loyauté.

Le grief tenant de ce chef sera, en conséquence, écarté.

Sur le manquement au devoir de délicatesse et de loyauté tenant aux conditions du départ de xxxxx

27. Il est reproché à M. X de n'avoir pas rejoint son poste de délégation à xxxxx en juillet 2015 conformément à l'organisation qui avait été mise en place par son procureur, mettant ainsi ses collègues en position d'avoir à gérer une situation d'urgence en effectifs réduits.

28. Il est, sur ce point, constant et non contesté qu'en accord avec son procureur, M. X devait rejoindre le parquet de xxxxx à compter du 16 juillet 2015, afin d'y prendre son service durant les dernières semaines précédant sa mutation à xxxxx.

Il ne s'est toutefois pas présenté à xxxxx le jour-dit, faisant savoir à ses collègues le lendemain, 17 juillet 2015, par courriel, qu'il entendait différer sa venue d'une semaine afin de traiter des piles de dossiers non-transférées à xxxxx.

À la suite de ce message, le service était réorganisé afin de différer au 23 juillet 2015 la permanence que M. X devait initialement prendre le 21 juillet.

Le 22 juillet, à 14 heures 43, M. X adressait au parquet de xxxxx un arrêt de travail, daté du 20 juillet et courant jusqu'au 2 août 2015.

29. S'il ne saurait être fait grief à M. X de n'avoir pas justifié de son absence à compter du 23 juillet 2015, la tardiveté de l'information dispensée concernant celle-ci, comme les conditions dans lesquelles

M. X décidait, unilatéralement et sans concertation, de ne pas rejoindre son poste à compter du 16 juillet, caractérisent un manquement au devoir de loyauté envers sa hiérarchie et ses collègues.

Les explications produites par l'intéressé, tenant à son sommeil prolongé du 20 au 22 juillet, apparaissent à cet égard d'autant moins convaincantes qu'il n'est nullement contesté que des actes de procédure ont été réalisés par lui durant cette période.

Cette attitude, qui s'est traduite par des répercussions sur le service de la justice à xxxxx et a nécessité une réorganisation en urgence des activités du parquet, est constitutive d'une faute au sens de l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

Sur la perte de repères déontologiques à l'occasion du traitement de l' « affaire L »

30. Il est reproché à M. X d'avoir pris l'initiative de faire procéder, contre l'avis de sa hiérarchie, à de nouveaux actes d'enquête sur la mort d'une personne, après qu'une procédure a été classée sans suite pour « absence d'infraction », ces initiatives procédant de sa seule conviction de l'implication de la veuve du défunt et de celle d'un tiers dans ce décès.

Pour le garde des Sceaux, ces faits caractérisent tout à la fois un abus de la qualité de magistrat, les investigations ayant été conduites en dehors de tout cadre juridique, un manquement à l'obligation de loyauté, de délicatesse et de réserve à l'égard de la hiérarchie, faute d'information de celle-ci sur les directives données aux enquêteurs, un manquement au devoir de délicatesse vis-à-vis des gendarmes, ainsi placés en position de conflit de loyauté et soumis à une surcharge de travail, une atteinte à l'image de l'institution judiciaire, du fait de l'audition par les gendarmes de M. X en qualité de témoin, à sa demande, une violation du secret professionnel, des pièces de la procédure ayant été communiquées à des tiers, un manquement au devoir d'impartialité et un manquement au devoir de délicatesse à l'égard des justiciables, du fait de propos irrespectueux à l'égard de personnes qu'il jugeait impliquées.

M. X conteste l'intégralité de ces griefs. Il fait valoir, sur l'abus de la qualité de magistrat, avoir agi à la suite du signalement d'un enquêteur de la gendarmerie qui avait relevé des éléments troublants propres à justifier un réexamen du dossier. Il soutient, à cet égard, n'avoir pas entrepris lui-même les investigations, n'étant intervenu qu'à l'occasion du traitement d'une autre procédure dont il avait été régulièrement saisi. Sur le manquement à l'obligation de loyauté, de délicatesse et de réserve à l'égard de sa hiérarchie, il indique avoir souhaité recueillir le point de vue des enquêteurs avant tout retour vers son procureur. Il ajoute, sur son audition en qualité de témoin par ces mêmes enquêteurs, avoir choisi ce moyen afin de permettre le recueil d'informations essentielles qu'il ne pouvait exploiter lui-même et dont il se pensait être le seul à même de faire la synthèse. Il précise qu'ayant eu le sentiment que la tournure des événements risquait de l'exposer, avec sa famille, à un danger, il avait souhaité par ce moyen assurer sa protection. Il conclut à l'absence de violation du secret professionnel, la démarche consistant à consulter un sachant étant une pratique courante et ne démontrant pas l'intention de commettre un tel délit. Il dénie toute perte d'objectivité et conteste avoir affiché une quelconque conviction dans le traitement de cette affaire. Il soutient enfin que les propos qui lui sont prêtés concernant des tiers ne présentent pas le caractère injurieux que leur attribue le garde des Sceaux. Plus généralement, il met en avant le contexte particulier de son exercice professionnel à xxxxx, marqué par une grande insécurité et de fortes pressions.

31. En fait, il résulte des débats et des pièces versées au dossier que, le 4 juillet 2011, le cadavre de M. L était découvert dans les locaux de la société « W » dont il était le gérant. Le médecin généraliste requis concluait à un suicide par arme à feu, le corps ayant été retrouvé dans une pièce fermée à clef de l'intérieur, l'arme tenue des deux mains. Un classement sans suite était décidé par le parquet de xxxxx le 14 mars 2012.

En octobre 2013, le major D, gendarme en poste à xxxxx, faisait part à M. X de ses doutes sur la réalité de ce suicide. Mis en cause par M. M, huissier, à l'occasion d'une autre procédure, le major indiquait avoir rouvert l'ensemble des dossiers dans lesquels ce dernier avait été cité et avoir été interpellé, dans celui-ci, par la position de la victime, qui l'avait convaincue d'une mise en scène. En présence du major D, M. X prenait l'attache téléphonique d'un médecin légiste de xxxxx qui, selon les déclarations des intéressés, les confortait dans leurs doutes. Il remettait à son procureur, le 8 octobre 2013, une copie de la procédure, lui faisant part de ses interrogations.

Contact pris avec la directrice de l'Institut de médecine légale, le procureur de xxxxx, M. N, estimait cependant n'y avoir lieu à conduite d'investigations complémentaires. Il était rendu destinataire, par M. X, le 2 janvier 2014, d'un procès-verbal du major D, daté du 4 novembre 2013, faisant état d'incohérences dans le décès de M. L. À cette occasion, M. X interrogeait son procureur sur l'opportunité d'une transmission dudit procès-verbal à la brigade de recherche. Il suggérait, le lendemain, la réalisation d'actes, tels que l'audition de l'épouse ou la conduite d'une expertise en métropole.

Il adressait au parquet de xxxxx, le 7 janvier 2014, un soit-transmis aux fins de localiser la veuve de M. L, prenant pour support juridique une procédure relative à la société dont ce dernier avait été le gérant, ce soit-transmis faisant état de « reconsidérations » de la procédure relative au suicide de l'intéressé.

Courant 2014, M. N décidait de confirmer le classement de la procédure relative au décès de M. L. Cette décision était portée à la connaissance de M. X, à date certaine, le 20 novembre 2014.

Rendu destinataire en mai 2015 de l'audition de Mme L par des services d'enquête agissant sur ses précédentes réquisitions, M. X contactait à nouveau le médecin légiste de xxxxx et lui adressait copie de photographies et de pièces issues de la procédure relative au décès de M. L afin de recueillir son avis. En accord avec M. X, ce professionnel prenait l'attache d'un ancien officier de police judiciaire afin de recueillir son avis sur la façon dont la porte du local où fut retrouvé le corps aurait pu être verrouillée de l'intérieur par un éventuel tueur. Ce tiers adressait directement à M. X une vidéo illustrant ce mode opératoire.

Il est constant que ces démarches n'ont pas été portées à la connaissance de sa hiérarchie par M. X.

Le 8 juin 2015, à 8 heures 30, une réunion était organisée par M. X avec les personnels de la brigade de recherche de xxxxx afin d'évoquer les éléments de ce dossier.

À l'issue de cette rencontre, M. X était entendu par les enquêteurs, à sa demande, en qualité de témoin, durant plus de trois heures. Il décrivait, à cette occasion, les incohérences ressortant selon lui de l'enquête, citant les recherches faites avec le major D, le médecin légiste de xxxxx et l'ancien officier de police judiciaire, pour conclure à la nécessité de reconsidérer le dossier « de A à Z ». Il remettait aux enquêteurs, pour annexion au procès-verbal de son audition, la copie du rapport établi par son procureur à la suite d'une contestation d'évaluation, les notes manuscrites de ses échanges avec le médecin légiste, un courriel qu'il avait adressé à son procureur faisant état d'un lien entre l'affaire L et celle dite « des huissiers », les vérifications opérées pour localiser Mme L ainsi que les « FADET » de maître M, sans mention du cadre procédural dans lequel elles avaient été obtenues.

À la suite de cette audition, M. X adressait au major O, qui avait reçu sa déposition, un courriel indiquant : « Plusieurs personnes proches de l'environnement de M. M sont au courant de certaines choses concernant M. L », sans que l'ensemble de ces démarches soient directement portées par M. X à la connaissance de sa hiérarchie.

32 – Si M. X affirme n’avoir effectué lui-même aucune investigation dans le dossier L et n’avoir agi qu’au titre d’une autre procédure dont il était régulièrement saisi, il n’en demeure pas moins constant :

Qu’après le 20 novembre 2014 – date à compter de laquelle il ne pouvait méconnaître la décision de sa hiérarchie de ne pas poursuivre les investigations concernant cette affaire – il a transmis à des tiers des pièces de cette procédure afin de solliciter leur avis en dehors de tout cadre légal ;

Qu’il a convoqué en urgence une réunion d’enquêteurs portant sur les investigations à conduire concernant le décès de M. L et les moyens de relancer la procédure afférente, ainsi qu’en attestent les témoignages recueillis au cours de l’instruction, confirmés sur ce point par les témoins entendus lors de l’audience ;

Qu’à la suite de cette réunion, il a provoqué son audition par les gendarmes, en qualité de témoin, précisant, à cette occasion, les vérifications qu’il jugeait nécessaires, les pièces versées aux débats faisant en outre état de contacts postérieurs avec l’un des enquêteurs présents pour s’enquérir de l’avancée des investigations ;

Qu’il a fait annexer à cette audition les « FADET » de maître M, issues d’une autre procédure ;

Que, dès avant le mois de novembre 2014, il avait engagé des démarches aux fins de localisation puis d’audition de la veuve de M. L, prenant pour ce faire appui sur une procédure dont il était régulièrement saisi mais qui portait sur des infractions fiscales, tout en rattachant explicitement ses instructions à la procédure relative au décès de M. L.

Il résulte de ces éléments qu’usant de sa qualité de vice-procureur, M. X s’est affranchi des règles de procédure pour engager des investigations et ordonner des actes en dehors de tout cadre juridique régulier, manquant ainsi aux devoirs de son état – en ce compris la violation du secret professionnel, s’agissant de la communication de pièces d’une procédure à des tiers, hors toute procédure régulière.

La recherche de la vérité alléguée par l’intéressé ne saurait, à cet égard, justifier le contournement ou le détournement des règles et principes légitimant l’usage de ses prérogatives et pouvoirs par le magistrat.

Le contexte professionnel tendu et le sentiment de menaces éprouvé par M. X, dont le Conseil ne nie pas la réalité, ne sauraient davantage constituer des faits justificatifs, le respect du cadre procédural constituant au contraire la meilleure des garanties pour le magistrat.

33. M. X ne conteste pas, par ailleurs, n’avoir pas informé sa hiérarchie de la tenue et de la teneur de la réunion du 8 juin 2015.

S’il avance le caractère purement technique de cette rencontre pour justifier ce défaut d’information, les témoignages recueillis sur son déroulement établissent que les enquêteurs, l’interrogeant sur ce point, se sont vu répondre par M. X qu’il se chargerait lui-même d’informer le procureur de xxxxx.

Il apparaît ainsi que tant les enquêteurs que M. X avaient pleinement conscience de la nécessité d’une telle information, justifiée par la réalisation d’actes de direction d’enquête dans un dossier que tous savaient clôturé.

Ces mêmes témoignages attestent la perception très nette par les enquêteurs, à travers le comportement et les propos tenus par M. X lors de la réunion, des dissensions existantes entre celui-ci et son procureur. Ils soulignent les interrogations suscitées par le choix d’une audition de l’intéressé en qualité de témoin.

Il convient à cet égard d'ajouter que l'information que M. X avait promis d'assurer a, en définitive, été donnée au procureur de la République et à la procureure générale par les gendarmes eux-mêmes.

Se trouve ainsi caractérisé un manquement au devoir de loyauté et de délicatesse envers la hiérarchie, doublé d'un manquement au devoir de loyauté et de délicatesse à l'égard des gendarmes, propre à porter atteinte à l'image de l'institution judiciaire.

34. Le Conseil estime, en revanche, insuffisamment étayés en fait les griefs relatifs au défaut d'impartialité et au manque de délicatesse à l'égard de Maître M dès lors qu'il n'est pas établi que M. X ait été mû par des motifs personnels et que les propos rapportés ne présentent pas, dans leur contexte d'utilisation, un caractère injurieux.

Sur la sanction

35. Les fautes précédemment relevées mettent notamment en cause des atteintes aux droits et libertés commises par un magistrat agissant en dehors de tout cadre légal. Elles présentent, de ce fait, un caractère de particulière gravité justifiant la sanction de l'abaissement d'échelon prévue au 4° de l'article 45 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

Cette sanction sera assortie du déplacement d'office.

Le Conseil relève, à cet égard, que M. X a été nommé dans ses fonctions actuelles avant l'engagement de la présente procédure, à une époque où, contestant avec vigueur les reproches qui lui étaient faits, il bénéficiait pleinement de la présomption d'innocence.

La nature et la gravité des fautes disciplinaires retenues contre M. X, et notamment de celle de s'être affranchi des règles de procédure pour engager des investigations et ordonner, en dehors de tout cadre juridique régulier, des actes attentatoires aux droits et libertés, ne peuvent que porter atteinte à la crédibilité de ce magistrat dans son environnement professionnel et ses attributions actuels.

En outre, l'absence totale de prise de conscience par M. X de la gravité des fautes commises ne permet pas d'exclure une réitération de tels agissements.

En conséquence, en dépit des évaluations positives récentes dont il fait l'objet, il est nécessaire d'assortir la sanction de l'abaissement d'échelon d'un déplacement d'office qui permettra de reconsidérer, à la lumière des manquements retenus contre lui, les fonctions qu'en l'état, M. X est susceptible d'exercer.

Sur l'application de l'article L 761-1 du Code de justice administrative

36. M. X sollicite la condamnation de l'État à lui verser la somme de 15 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative aux termes duquel : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

37. Outre le fait que ces dispositions ne sont pas applicables à la procédure disciplinaire des magistrats, la partie qui succombe ne peut prétendre à aucune indemnisation en application des principes généraux de procédure.

La demande de M. X sur ce point sera donc rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
Le Conseil de discipline,**

Après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence du rapporteur,

Statuant en audience publique, les 12 et 13 décembre 2018 pour les débats, et le 16 janvier 2019 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature, pour la décision,

SE DÉCLARE compétent pour connaître de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de M. X, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, pour des faits qui lui sont imputés dans l'exercice de ses fonctions de vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx en résidence à xxxxx;

DÉCLARE recevable la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. X;

DIT n'y avoir lieu à transmission de cette question au Conseil d'État;

REJETTE les exceptions de nullité présentées par M. X;

PRONONCE à l'encontre de M. X, pour les faits retenus comme constitutifs de fautes disciplinaires, la sanction disciplinaire de l'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office, prévue par les articles 45, 2° et 4°, et 46, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut des magistrats;

REJETTE la demande formulée au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative;

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

Le secrétaire,
Daniel Barlow

Le président,
Alain Lacabarats

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 22 JANVIER 2019

Dans la procédure mettant en cause **Mme X**,
Magistrat en disponibilité, précédemment présidente de chambre à la cour d'appel de xxxxx,
Poursuivi par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, suivant saisine du 1^{er} février 2018,

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;
M. Georges-Éric Touchard;
Mme Évelyne Serverin;
M. Yves Robineau;
M. Alain Lacabarats;
M. Éric Maréchal;
M. Christophe Régnard;
Mme Virginie Valton;
M. Richard Samas-Santafe.

Membres du Conseil, siégeant;

Assistés de Mme Pauline Jolivet, secrétaire générale adjointe 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 l'acte de saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 1^{er} février 2018 ainsi que les pièces jointes à cette dépêche;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2018 désignant M. Danet, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu la convocation pour audition adressée à Mme X par lettre recommandée avec accusé de réception signé le 27 juillet 2018;

Vu le procès-verbal de non comparution de Mme X en date du 3 octobre 2018;

Vu la communication des pièces du dossier disciplinaire à Mme X et l'information relative à la mise à disposition de son dossier administratif par courriers recommandés avec accusé de réception signés les 30 mars, 21 septembre et 14 novembre 2018;

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

Vu la convocation adressée à Mme X par lettre recommandée avec accusé de réception signé le 23 novembre 2018;

Vu le courrier de Mme X en date du 1^{er} décembre 2018 informant qu'elle ne comparaitrait pas à l'audience;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le mercredi 9 janvier 2019;

Après avoir entendu :

M. Jean Danet en son rapport :

Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de

M. Patrick Gerbault, magistrat à la Direction des services judiciaires.

A rendu la présente

DÉCISION

Sur la procédure

Aux termes de l'article 54 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée : « Le magistrat cité est tenu de comparaître en personne. Il peut se faire assister et, en cas de maladie ou d'empêchement reconnus justifiés, se faire représenter par l'un de ses pairs, par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou par un avocat inscrit au barreau. »

En l'espèce, Mme X a, par courrier reçu au Conseil supérieur de la magistrature le 3 décembre 2018, indiqué qu'elle ne se présenterait pas à l'audience sans évoquer d'autres motifs que ceux pour lesquels elle a refusé d'être entendue par le rapporteur au mois de juillet 2018, à savoir qu'elle n'a pas compris le renvoi devant la formation disciplinaire et que le Conseil dispose de son audition par l'inspection générale de la justice.

Le dernier alinéa de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dispose : « Si le magistrat cité, hors le cas de force majeure, ne comparait pas, il peut néanmoins être statué et la décision est réputée contradictoire. »

En l'absence de Mme X, régulièrement convoquée, la décision rendue sera réputée contradictoire.

Sur les griefs disciplinaires

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée : « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. »

L'acte de saisine du garde des Sceaux relève cinq griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à Mme X. Il lui est ainsi reproché :

- un manquement au devoir de délicatesse envers les fonctionnaires du greffe pour avoir adopté à leur égard, de manière récurrente, des attitudes souvent violentes, déplacées, méprisantes ou blessantes tant dans les bureaux qu'en audience publique;

- un manquement au devoir de délicatesse envers ses collègues magistrats du siège comme du parquet, à la cour d'appel d'xxxxx puis à la cour d'appel de xxxxx, pour avoir adopté à leur égard un comportement inadapté, empreint de mépris et de dévalorisation, tant dans les bureaux qu'en audience publique;
- une atteinte à l'image de la justice, dans la mesure où les attitudes rappelées ci-dessus ont été adoptées devant des tiers, avocats et justiciables;
- un manquement au devoir de fidélité au serment prêté imposant le respect du secret des délibérations et au devoir de loyauté vis-à-vis de ses collègues pour avoir, lors du prononcé d'un délibéré, indiqué qu'elle n'était pas d'accord avec la décision rendue;
- une atteinte à l'image de la justice et un manquement au devoir de délicatesse à l'égard des auxiliaires de justice, pour avoir adopté un ton inadapté et interrompu de manière intempestive une avocate à l'audience.

1. Sur le manquement au devoir de délicatesse à l'égard des fonctionnaires du greffe de la chambre des appels correctionnels et de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel de xxxxx

Il résulte des pièces jointes à la saisine du garde des Sceaux, notamment du rapport de l'Inspection générale de la justice n° 051-17 déposé au mois d'octobre 2017, d'une part, des auditions réalisées au cours de la procédure disciplinaire, d'autre part, que rapidement après la nomination de Mme X en qualité de présidente de chambre à la cour d'appel de xxxxx, les relations avec le greffe se sont détériorées.

Il est établi par les déclarations concordantes et réitérées des fonctionnaires que Mme X a adopté à leur égard une attitude méprisante et parfois violente, caractérisée par des gestes de colère tels que des portes claquées ou des dossiers déposés de façon brusque, qu'elle a formulé à l'encontre des fonctionnaires, de façon collective ou individuelle, des reproches non justifiés, qu'elle a refusé d'engager le dialogue coupant court à certaines tentatives en mettant en avant sa qualité de présidente de chambre. Ces incidents, qui se sont déroulés dans les bureaux mais aussi à l'audience publique, ont entraîné une déstabilisation des fonctionnaires qui se sont retrouvés en souffrance et ont ressenti un grand mal-être. Cette souffrance au travail a été constatée par la directrice de greffe, laquelle a été régulièrement informée des difficultés survenues avec Mme X, mais aussi par les chefs de cours et les autres magistrats. Elle a entraîné des arrêts de travail de plusieurs fonctionnaires, des demandes de changement de service, une mention au registre d'hygiène et de sécurité puis une mention au registre spécial « danger grave et imminent ». Les mesures prises pour tenter de renouer le dialogue au sein de la chambre – réunion de la commission plénière, entretiens avec le Premier président, réunion de service – n'ont pas permis de retrouver un fonctionnement de service apaisé.

Interrogée sur les faits par l'inspection, Mme X a indiqué qu'elle n'avait pas constaté de signes de souffrance de la part des greffiers mais qu'elle avait vu des greffiers provoquer des incidents pour tenter de la pousser à la faute. Elle s'estimait victime d'un complot et ne se remettait pas en cause. Elle reconnaissait seulement avoir eu un échange brusque avec l'ensemble du greffe le 8 février 2016, précisant toutefois qu'elle était « dans son rôle » et qu'elle avait été « rapide, efficace, concise mais pas violente » alors que l'ensemble des fonctionnaires et leur chef de service décrivent une scène au cours de laquelle Mme X a hurlé sur eux de façon violente et quitté le bureau en claquant la porte. Elle contestait les autres incidents ou disait ne pas en avoir souvenir.

L'attitude autoritaire et fermée de Mme X à l'égard des fonctionnaires de greffe, les reproches formulés à leur encontre caractérisant un manque de respect et une atteinte à leur dignité, l'absence de remise en cause de sa part, constituent un manquement au devoir de délicatesse.

2. Sur le manquement au devoir de délicatesse à l'égard de ses collègues magistrats du siège comme du parquet, à la cour d'appel d'xxxxx puis à la cour d'appel de xxxxx

Il résulte des pièces jointes à la saisine du garde des Sceaux, d'une part, des auditions réalisées au cours de la procédure disciplinaire, d'autre part, que des difficultés relationnelles importantes sont nées entre Mme X et ses collègues de travail.

En premier lieu, il résulte notamment du rapport de l'inspection générale de la justice n° 051-17 déposé au mois d'octobre 2017 et de l'audition par le rapporteur de M. A, que Mme X a adopté une attitude méprisante et arrogante à l'égard de Mme B avec laquelle elle partageait son bureau et siégeait à la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'xxxx.

En second lieu, il résulte des pièces de la procédure que les magistrats travaillant avec Mme X à la cour d'appel de xxxx, ses assesseurs comme le substitut général affecté dans sa chambre, se sont heurtés à des comportements inappropriés de sa part, en particulier, des gestes et mimiques méprisants, dévalorisants, vexatoires, un dénigrement devant témoin ou en audience publique, des accusations de parti pris en délibéré, de malhonnêteté intellectuelle ou de mise en scène, des reproches et critiques sur des mots prononcés ou des attitudes à l'audience, lors du rapport ou des réquisitions, des reproches relatifs au mode de relation avec le greffe, un refus de dialogue et une invocation inappropriée de sa qualité de présidente de chambre, et des exigences très formelles sur les règles de salutations donnant lieu à des remarques.

Ces faits sont établis par les déclarations concordantes et réitérées des magistrats dans le cadre de la mission d'inspection et de la procédure disciplinaire. Ils se sont déroulés, pour la majorité, devant témoin.

Dans le cadre de son audition par l'inspection, Mme X a reconnu très partiellement les faits survenus à xxxx, imputant toutefois la dégradation des relations à sa collègue ou à l'attitude du président de chambre.

Sur la situation au sein de la cour d'appel de xxxx, elle s'estimait victime d'une campagne de calomnies, orchestrée par des collègues malveillants. Elle mettait en cause sa hiérarchie qui lui aurait tendu un piège. Les magistrats entendus par le rapporteur maintenaient la présentation des événements faite devant l'inspection et leur relation des événements est confirmée, en des termes circonstanciés, par les autres magistrats.

Le comportement adopté par Mme X avec ses collègues caractérise un manque de respect à leur égard pouvant aller jusqu'à une atteinte à leur dignité et constitue un manquement au devoir de délicatesse. L'absence de remise en question de sa part aggrave ce manquement.

3. Sur l'atteinte à l'image de la justice

Les remarques désobligeantes voire vexatoires formulées à l'encontre des fonctionnaires de greffe, de ses assesseurs ou du substitut général occupant le siège du ministère public, auxquelles s'ajoutait une attitude méprisante à leur égard, ont été formulées en audience publique, devant les justiciables et avocats. Lors de son audition par l'inspection, le bâtonnier de l'ordre a confirmé que les membres du barreau avaient perçu les difficultés relationnelles existant entre Mme X et ses collègues du siège, le greffe et le ministère public.

Les comportements ainsi mis en exergue, qui se sont poursuivis sur une période de neuf mois et alors même que l'intéressée avait été alertée par son Premier président, ont porté atteinte à l'image de la justice.

4. Sur le manquement au devoir de fidélité au serment prêté imposant le respect du secret des délibérations et au devoir de loyauté vis-à-vis de ses collègues

Il résulte des pièces de la procédure, notamment de l'audition de Mme C, qu'à l'audience du 7 avril 2016, Mme X a, lors du prononcé d'un délibéré, indiqué qu'elle n'était pas d'accord avec la décision rendue manifestant ainsi son opinion personnelle et violant le secret des délibérations.

Lors de son audition, Mme X a indiqué qu'elle ne comprenait pas la décision prise par ses assesseurs et ne toujours pas la comprendre et qu'elle avait en effet « dit que telle était la décision de la cour ».

Cette formulation trahit le secret du délibéré en révélant la position minoritaire de la présidente et constitue un manquement au devoir de loyauté vis-à-vis des collègues composant la formation collégiale.

5) Sur l'atteinte à l'image de la justice et le manquement au devoir de délicatesse à l'égard des auxiliaires de justice

Ce grief se fonde sur les faits reprochés à Mme X lors d'une audience de février 2016 où elle aurait employé à l'égard de Me D un ton inadapté et interrompu cette avocate de manière intempestive.

Toutefois, cette attitude n'a été relevée qu'à l'occasion d'une seule affaire, les chefs de cour mentionnant n'avoir jamais été destinataires de courriers d'avocats se plaignant de l'attitude de Mme X et le bâtonnier de l'ordre indiquant, de la même façon, ne pas avoir été informé de courriers de plainte à l'encontre de Mme X.

Cet unique incident ne permet pas, dans les circonstances de l'espèce, de retenir ce grief à l'encontre de Mme X.

Sur la sanction

Les faits reprochés à Mme X et retenus contre elle ont gravement perturbé le fonctionnement de la chambre qu'elle présidait et porté atteinte à l'image de la justice. Malgré les interventions de sa hiérarchie pour remédier aux difficultés, Mme X ne s'est pas remise en cause, imputant aux autres la responsabilité des dégradations constatées.

Les qualités professionnelles qui lui ont été reconnues dans sa carrière ne permettent pas de minimiser les faits reprochés, l'accession à la hors hiérarchie et les responsabilités de présidente de chambre qui lui ont été confiées impliquant au contraire un comportement exemplaire.

En refusant de répondre à la convocation du rapporteur, indiquant qu'elle ne comprenait pas « au sens étymologique de ce terme » son renvoi devant la formation disciplinaire, et en ne se présentant pas à l'audience, Mme X affiche une attitude conforme à la défense qu'elle a pu présenter au cours de son audition par l'inspection générale de la justice. Cette absence de remise en cause laisse craindre une répétition des faits si elle reprenait ses fonctions.

Les faits constatés et leur appréhension par Mme X, qui a refusé de les reconnaître et de se remettre en cause, ne permettent pas d'envisager la poursuite de sa carrière de magistrat et justifient le prononcé de sa mise à la retraite d'office, sanction prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil,

Après en avoir délibéré à huis-clos, et hors la présence de M. Danet, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 9 janvier 2019 pour les débats et le 22 janvier 2019, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

PRONONCE à l'encontre de Mme X la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office ;

DIT qu'une copie de la présente décision sera notifiée à Mme X.

La secrétaire générale adjointe,
Pauline Jolivet

Le président,
Bertrand Louvel

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 11 SEPTEMBRE 2019

Dans la procédure mettant en cause **Mme X**,
juge au tribunal de grande instance de xxxxx,

Poursuivie par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, suivant saisine du 7 septembre 2018 et saisine complémentaire du 27 mars 2019,

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de M. Didier Guérin, président de chambre à la Cour de cassation, maintenu en activité jusqu'au 19 août 2019, président de chambre honoraire à compter de cette date, président suppléant de la formation,

En présence de :

Monsieur Yves Saint-Geours ;
Madame Hélène Pauliat ;
Monsieur Georges Bergognous ;
Madame Natalie Fricero ;
Monsieur Jean Cabannes ;
Monsieur Olivier Schrameck ;
Monsieur Régis Vanhasbrouck ;
Monsieur Benoît Giraud ;
Madame Virginie Duval ;
Monsieur Benoist Hurel ;
Monsieur Cédric Cabut ;
Madame Marie-Antoinette Houyvet.

Membres du Conseil, siégeant,

Assistés de Mme Pauline Jolivet, secrétaire générale adjointe du Conseil supérieur de la magistrature,

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment ses articles 43 à 58 ;

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 modifiée sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 modifié relatif au Conseil supérieur de la magistrature, notamment ses articles 40 à 44 ;

Vu l'acte de saisine du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 7 septembre 2018 ainsi que les pièces jointes à cette dépêche ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2018 désignant Mme Bussière, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu l'ordonnance du 6 mars 2019 désignant M. Giraud, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu l'acte de saisine complémentaire du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 27 mars 2019 ainsi que les pièces jointes à cette dépêche;

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

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

Vu la convocation signifiée à Mme X par acte d'huissier du 3 juillet 2019;

Vu la convocation adressée à Mme A, présidente de chambre à la cour d'appel de xxxxx, le 26 juin 2019;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le jeudi 18 juillet 2019;

Vu les conclusions et pièces déposées par Mme X à l'audience,

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Benoît Giraud;
- les observations de M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Joanna Garreau, magistrate à la direction des services judiciaires, qui a demandé la révocation de Mme X;
- les explications et moyens de défense de Mme X et de Mme A, magistrat, Mme X ayant eu la parole en dernier.

A rendu la présente

DÉCISION

Avant toute défense au fond, Mme X a demandé au Conseil de surseoir à statuer en raison, d'une part, du caractère incomplet de son dossier administratif, d'autre part, de l'absence de réponse à ses demandes d'actes formulées auprès du rapporteur le 23 mai 2019.

Le Conseil a joint au fond l'examen de ces conclusions.

Sur les conclusions aux fins de sursis à statuer

Mme X fait valoir que le caractère définitif de la décision du 16 avril 2010 du conseil de discipline des magistrats du siège n'est pas établi dans la mesure où elle a formé un pourvoi contre cette décision et qu'il ne résulte d'aucune pièce du dossier que celle-ci est définitive; que par conséquent, son dossier administratif est incomplet.

Sur le caractère complet du dossier administratif

Selon l'article R. 822-3 du Code de justice administrative, la décision juridictionnelle de refus d'admission est notifiée au seul requérant. A défaut de notification à la direction des services judiciaires, il ne peut être reproché à cette direction, faute d'une demande de la part de l'intéressée, l'absence de cette pièce au dossier de Mme X.

En tout état de cause, le directeur des services judiciaires a produit à l'audience la décision rendue le 19 novembre 2010 par le Conseil d'État (CE, 19 novembre 2010, Mme X, n° 340001), qui n'a pas admis le pourvoi de Mme X en application des dispositions de l'article L. 822-1 du Code de justice administrative.

Sur les demandes d'actes formulées pendant l'instruction

Mme X a sollicité, lors de son audition par le rapporteur le 23 mai 2019, qu'il soit procédé, d'une part, au retrait des éléments relatifs à sa vie privée et au dossier d'assistance éducative de son fils figurant au rapport de l'Inspection générale de la justice, d'autre part, à l'audition de deux greffières et d'une magistrate avec lesquelles elle a travaillé au tribunal de grande instance de xxxxx et à une confrontation avec trois fonctionnaires. Dans ses conclusions déposées à l'audience, elle fait valoir qu'il n'a pas été répondu à ces demandes d'actes, ce qui porterait atteinte aux droits de la défense.

En premier lieu, aux termes de l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, le rapporteur « accomplit tous actes d'investigation utiles ». Dès lors, en ne procédant pas aux auditions et à la confrontation demandées, le rapporteur a, implicitement mais nécessairement, estimé qu'il n'y avait pas lieu d'accomplir ces actes.

En deuxième lieu, il n'appartient pas au Conseil supérieur de la magistrature de retirer des pièces figurant dans un rapport d'enquête administrative établi par l'Inspection générale de la justice. Parmi les pièces versées par Mme X à l'audience, dont elle demande expressément qu'elles soient reçues par le Conseil, figurent au demeurant des éléments relatifs à sa vie privée et des pièces du dossier d'assistance éducative.

En troisième lieu, à l'exception d'une greffière, les fonctionnaires dont Mme X demande l'audition ont été entendus lors de l'enquête administrative. En outre, le rapport d'enquête comporte en annexe de nombreuses pièces relatives aux relations entre les agents du greffe du tribunal d'instance de xxxxx et Mme X qui corroborent les déclarations des agents. Celle-ci a eu la possibilité de discuter la teneur des procès-verbaux d'audition ou des pièces versées au cours de la procédure administrative et disciplinaire. De même, elle a eu toute latitude lors de l'audience pour discuter le contenu de ces pièces et auditions. Elle n'expose pas, par ailleurs, en quoi des auditions supplémentaires seraient de nature à apporter des éléments d'information utiles.

Dès lors, il ne saurait être conclu à une atteinte aux droits de la défense résultant du non-accomplissement des actes sollicités.

Eu égard à ce qui précède, le Conseil s'estime suffisamment informé et décide qu'il n'y a donc pas lieu de surseoir à statuer.

Sur le fond

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée : « Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. »

L'acte de saisine du garde des Sceaux relève cinq griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à Mme X. Il lui est ainsi reproché :

- un manquement aux devoirs de dignité et de délicatesse en ayant pris des mesures pour éviter l'exécution d'une décision de justice, d'une part, en résistant avec violence à un fonctionnaire de police lors de son interpellation, d'autre part ;
- un manquement aux devoirs de son état de magistrat pour s'être abstenue d'informer la juridiction de son absence dans des conditions permettant son remplacement et en conservant des dossiers urgents et en attente de délibéré à son domicile ;

- un manquement au sens des responsabilités professionnelles pour ne pas avoir répondu aux messages de sa hiérarchie et en ne satisfaisant pas à son obligation de formation continue depuis 2014;
- une atteinte à l'image de la justice, un manquement au devoir de délicatesse à l'égard des justiciables et un manquement au devoir de diligence, pour avoir accumulé un retard important dans le traitement de ses dossiers;
- un manquement au devoir de délicatesse à l'égard des agents du greffe du tribunal d'instance en adoptant un comportement agressif et en provoquant des incidents.

La saisine complémentaire retient un abus de fonctions et un manquement à la probité en lançant un appel à témoin sur Facebook, sous son nom personnel, connu pour être celui d'une magistrate, afin de récupérer des images dans une procédure en cours sans préciser qu'elle agissait à titre personnel. Il est reproché à Mme X d'avoir, ce faisant, porté atteinte à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire.

Sur l'exercice professionnel

En premier lieu, il résulte, d'une part, des pièces jointes à la saisine du garde des Sceaux, notamment du rapport de l'Inspection générale de la justice n° 052-1 déposé au mois de novembre 2018 et de ses annexes, et d'autre part, des auditions de Mme X réalisées au cours de la procédure disciplinaire, que celle-ci a, dans l'exercice de ses fonctions, accumulé des retards répétés dans la rédaction de ses décisions, pour un nombre important de dossiers. Malgré un accompagnement de sa hiérarchie et un aménagement de son service qui était moins lourd que celui de ses collègues du tribunal d'instance, la situation a perduré.

Mme X conteste le fait que son service était aménagé. Elle soutient qu'elle travaillait beaucoup, rendant de nombreuses décisions et que les retards étaient liés à sa charge de travail dans la mesure où elle était seule à traiter les dossiers de surendettement pour l'ensemble du ressort. Elle souligne qu'elle s'est beaucoup investie, étudiant et motivant minutieusement ses dossiers et faisant aussi des efforts importants pour résorber le retard. Elle estime que les conditions de travail ne sont pas acceptables compte tenu de la pression sur le nombre de décisions rendues, qu'il n'est pas prudent que les magistrats soient soumis à des rendements et qu'à titre personnel, elle travaille toujours avec la crainte de l'erreur judiciaire. Elle reconnaît en revanche qu'aucune date n'était fixée pour la prorogation de ses délibérés en violation des dispositions de l'article 450 du Code de procédure civile et qu'elle n'a pas modifié sa pratique postérieurement à l'avertissement du 3 mai 2017 de la première présidente de la cour d'appel de xxxxx.

Il est toutefois établi par les pièces du dossier que le service de Mme X était aménagé dans le but de tenir compte des jours où elle se rendait au tribunal et de prévenir d'autres difficultés résultant de son comportement. En dépit des rendez-vous réguliers avec les présidents successifs du tribunal grande instance de xxxxx et leur secrétaire général, puis de l'avertissement délivré par la première présidente de la cour d'appel de xxxxx le 3 mai 2017, Mme X n'a pas maîtrisé l'état des stocks de décisions prorogées, certains retards se prolongeant plus d'une année. De surcroît, elle a conservé, alors même qu'elle était en arrêt de travail à compter du 4 mai 2018, plusieurs dossiers à son domicile jusqu'au 12 juillet 2019, faisant ainsi obstacle à ce que ces procédures puissent être traitées par d'autres magistrats. Ces faits ont entraîné pour les justiciables des délais de jugement très largement supérieurs à ce qu'ils étaient en droit d'attendre.

En deuxième lieu, il résulte des pièces du dossier que Mme X ne faisait pas usage de sa messagerie professionnelle. Par voie de conséquence, elle ne prenait pas connaissance des informations relatives au fonctionnement de la juridiction adressées par ce moyen de communication, ce qui a entraîné des difficultés pour l'organisation du service, notamment pendant les périodes de vacation.

Par ailleurs, si Mme X a finalement démontré, par la production des certificats d'arrêts de travail qui lui ont été délivrés, qu'elle était en arrêt à compter du 4 mai 2018 (à l'exception de la journée du 7 mai

pour laquelle elle n'a pas de justificatif), il n'en demeure pas moins qu'elle ne justifie pas avoir communiqué ces certificats dans les délais réglementaires. Les messages adressés par la secrétaire générale de la présidente du tribunal de xxxxx établissent au contraire qu'elle n'a pas justifié, en temps utile et par les canaux appropriés, de ces arrêts de travail, ne permettant pas à la juridiction de pourvoir à son remplacement et désorganisant ainsi le service.

Enfin, elle n'a pas satisfait au cours des années 2014 à 2018 à son obligation de formation continue prévue par l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'addition de ces comportements délibérés et répétés dans le temps est constitutive d'un manquement aux devoirs de l'état de magistrat, notamment au devoir de rigueur et au sens des responsabilités professionnelles. Cette attitude systématique a perturbé le fonctionnement de la juridiction, porté préjudice aux justiciables et nu à l'image de la justice.

Sur les relations avec les fonctionnaires du greffe

Il résulte des pièces du dossier que plusieurs fonctionnaires du tribunal d'instance de xxxxx ont rencontré des difficultés importantes lorsqu'ils travaillaient avec Mme X. Celle-ci estime que les fonctionnaires étaient responsables de cet état de fait.

Il est établi par les témoignages concordants et réitérés de ceux-ci que le mode d'organisation de l'intéressée, qui ne venait généralement que deux jours par semaine au tribunal, sans tenir compte des impératifs du service, désorganisait le travail des fonctionnaires, contraints de s'adapter en permanence à ses exigences. Cette situation a eu pour conséquence la détérioration des relations entre Mme X et certains agents, entraînant notamment des inscriptions sur le registre hygiène et sécurité et des demandes de changement d'affectation.

L'absence de prorogation des délibérés dans les formes prévues par le code de procédure civile déjà mentionnée a mis les fonctionnaires en difficulté vis-à-vis des justiciables, qui sollicitaient en vain des informations sur les dates auxquelles seraient rendues les décisions. L'intervention de la directrice de greffe a suscité un conflit majeur avec Mme X qui a alors fait montre d'agressivité.

Ce comportement ne s'est pas amélioré à la suite de l'avertissement reçu de Madame la première présidente de la cour d'appel de xxxxx, Mme X restant manifestement persuadée qu'elle n'avait aucune responsabilité dans ces conflits.

De tels faits sont constitutifs d'un manquement au devoir de délicatesse vis-à-vis des fonctionnaires de greffe.

Sur les faits des 29 et 31 mai 2018

Il résulte des pièces du dossier que, par jugement du 25 avril 2018, le juge des enfants du tribunal de grande instance de xxxxx a ordonné le placement du fils de Mme X auprès de l'aide sociale à l'enfance. Rejetant cette décision, celle-ci, pour faire obstacle à son exécution, a quitté son domicile avec son fils, s'exposant ainsi à des poursuites pénales. Elle a été interpellée le 29 mai 2018 alors qu'elle sortait, en compagnie de son fils, du cabinet de son médecin traitant. Elle a été poursuivie pour rébellion à l'égard des fonctionnaires de police et pour soustraction de mineur. Par jugement du 21 septembre 2018, le tribunal correctionnel de xxxxx l'a relaxée du chef de rébellion, l'a déclarée coupable de soustraction de mineur et l'a dispensée de peine. La cour d'appel de xxxxx a, par arrêt du 9 mai 2019, confirmé le jugement.

Dans le cadre de cette procédure pénale, Mme X a reconnu les faits de soustraction d'enfant mais a invoqué l'état de nécessité dans lequel elle se trouvait de protéger son fils.

Lors de la procédure disciplinaire, elle réitère cette argumentation et expose la détresse de son fils du fait de son placement, lequel a été renouvelé, depuis, pour une durée d'un an.

S'agissant du grief relatif à la rébellion, il convient de constater qu'il a été abandonné à l'audience par le directeur des services judiciaires, Mme X ayant été relaxée de ce chef tant par le tribunal correctionnel que par la cour d'appel.

S'agissant du refus de se conformer à une décision de justice, cette attitude, quelles que soient les justifications avancées en l'espèce, constitue de la part d'un magistrat un manquement à un devoir de son état, Mme X ayant ainsi porté atteinte à l'image et à l'autorité de la justice.

S'agissant de l'utilisation des réseaux sociaux, il est constant qu'à la suite de son interpellation le 29 mai 2018, Mme X a posté sur sa page Facebook un « appel à témoins » aux fins d'obtenir les vidéos éventuellement enregistrées par les passants lors de cette interpellation.

La diffusion par un magistrat sur les réseaux sociaux d'un message aux fins de recueillir des preuves dans une procédure le concernant à titre privé est susceptible de porter atteinte à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire si elle suscite une confusion dans l'esprit des utilisateurs sur la nature de la démarche.

En l'espèce, Mme X n'a pas fait état de sa qualité de magistrat dans son message. Elle n'a, dès lors, pas commis un abus de fonctions ou un manquement à la probité.

Sur la sanction

Les manquements retenus dans l'exercice professionnel de Mme X au tribunal de grande instance de xxxxx font suite à deux sanctions prononcées par le conseil de discipline. Le 30 mars 2006, elle a fait l'objet d'une réprimande. Le 16 avril 2010, elle a été sanctionnée d'un retrait des fonctions de juge d'instruction assorti du déplacement d'office. Pour l'exécution de cette sanction, Mme X a été nommée juge au tribunal de grande instance de xxxxx.

Le comportement adopté par Mme X postérieurement à ces sanctions et à l'avertissement délivré le 3 mai 2017, manifeste de sa part une volonté persistante de ne pas s'inscrire dans le fonctionnement collectif nécessaire à la bonne administration de la justice et de ne pas respecter les règles d'organisation du service. Mme X ne s'est pas remise en cause en imputant systématiquement aux autres la responsabilité des difficultés constatées. Elle n'a délibérément pas tenu compte des conséquences de son comportement professionnel pour autrui : magistrats, fonctionnaires du greffe et justiciables.

Enfin, Mme X s'est soustraite à la décision de justice concernant son fils mineur, acte pour lequel elle a été définitivement déclarée coupable, ce qui constitue une faute grave de la part d'un magistrat qui doit, en raison même de son état, admettre qu'une décision de justice ne peut être mise en cause que par l'exercice des voies de recours.

L'ensemble de ces éléments fait obstacle à la poursuite de sa carrière de magistrat par Mme X et justifie le prononcé de sa mise à la retraite d'office, sanction prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil,

Après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence de M. Giraud, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 18 juillet 2019 pour les débats et le 11 septembre 2019, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

PRONONCE à l'encontre de Mme X la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office.

La présente décision sera notifiée à Mme X. Une copie sera adressée à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice.

La secrétaire générale adjointe,
Pauline Jolivet

Le président,
Didier Guérin

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 19 DÉCEMBRE 2019

Le Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 4 décembre 2019 à la Cour de cassation comme Conseil de discipline des magistrats du siège, pour statuer sur les poursuites engagées à l'encontre de :

- **M. X**, Président de chambre à la Cour de cassation maintenu en activité pour exercer les fonctions de conseiller;
- **M. Y**, Conseiller à la Cour de cassation;
- **Mme Z**, Conseiller à la Cour de cassation,

Ensuite de la décision du 22 janvier 2019 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège renvoyant à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège l'examen de la plainte de A, de B et de C, en date du 26 juin 2018, transmise le 12 février 2019,

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

En présence de :

Madame Sandrine Clavel;
Monsieur Yves Saint-Geours;
Monsieur Georges Bergougous;
Monsieur Jean Cabannes;
Monsieur Frank Natali;
Monsieur Régis Vanhasbrouck;
Monsieur Benoît Giraud;
Monsieur Benoist Hurel;
Madame Marie-Antoinette Houyvet;
Membres du Conseil, siégeant;
Assistés de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature,

Vu l'article 65 de la Constitution;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, 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 plainte déposée par A, le B et C, en date du 26 juin 2018 et les pièces jointes en annexe;

Vu les décisions en date du 22 janvier 2019 de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège et ses pièces annexées, renvoyant l'examen de la requête susvisée devant la formation du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège;

Vu l'ordonnance du 20 mars 2019 désignant Monsieur Olivier Schrameck, membre du Conseil supérieur de la magistrature, en qualité de rapporteur;

Vu la note de Monsieur Olivier Schrameck, membre du Conseil, du 5 avril 2019, indiquant qu'il ne peut ni rapporter ni siéger dans cette procédure;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2019 désignant M. Jean Cabannes, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaires et administratifs de M. X, M. Y et Mme Z mis préalablement à leur disposition, ainsi qu'à celle de leur conseil;

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

Vu le rapport déposé par M. Jean Cabannes le 15 octobre 2019, dont M. X, M. Y et Mme Z ont reçu copie;

Vu les convocations adressées à M. X, président de chambre à la Cour de cassation maintenu en activité pour exercer les fonctions de conseiller, M. Y, conseiller à la Cour de cassation, et Mme Z, conseiller à la Cour de cassation, le 29 octobre 2019;

Vu les conclusions et pièces déposées par maître D;

Vu les conclusions et pièces déposées par maître E;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le mercredi 4 décembre 2019,

Après avoir entendu :

- Le rapport de M. Jean Cabannes;
- Les observations de M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires, assisté de M. Patrick Gerbault, adjoint au chef du bureau du statut et de la déontologie;
- Monsieur F, président de la chambre, en qualité de témoin;
- Les explications et moyens de défense de maître E, avocat au barreau de Paris, conseil de M. Y et Mme Z;
- Les explications et moyens de défense de maître D, avocat au barreau de Paris, conseil de M. X;
- M. X, M. Y et Mme Z;

A rendu la présente

DÉCISION

Sur la procédure à l'audience

Par lettres réceptionnées les 22 et 28 novembre 2019, maître D, conseil de M. X, et maître E, conseil de M. Y et de Mme Z, ont sollicité l'audition de M. F, président de la chambre à la Cour de cassation.

Si cette demande n'entre pas dans les prévisions des articles 51 à 56 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui confie au rapporteur le soin d'entendre les témoins et plus généralement d'accomplir tous actes d'investigation utiles, elles ne font pas obstacle à ce que le Conseil, à titre exceptionnel, décide l'audition d'une personne.

En l'espèce, il apparaît que l'audition de M. F présente un intérêt pour éclairer le Conseil sur le fonctionnement de la chambre sociale et les interventions extérieures de ses membres.

Il s'ensuit que la demande est recevable et bien fondée.

Sur la demande d'irrecevabilité de la plainte tenant à l'absence d'une demande de récusation

Énoncé de la demande :

La défense soulève l'irrecevabilité de la plainte au motif qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de cassation que les plaignants ne peuvent pas soulever la violation du devoir d'impartialité alors même qu'ils se sont abstenus de demander, en toute connaissance de cause, la récusation des trois magistrats.

Réponse du Conseil :

À supposer établi que les requérants se soient volontairement abstenus de solliciter la récusation des magistrats mis en cause, cette abstention ne saurait constituer une cause d'irrecevabilité de la plainte.

En effet, compte tenu du principe d'autonomie de la procédure disciplinaire par rapport à la procédure judiciaire, il incombe au Conseil supérieur de la magistrature d'apprécier le comportement des trois magistrats au regard des dispositions de l'article 43, premier alinéa, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 aux termes duquel « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire ».

Il appartiendra en revanche à la seule Cour européenne des droits de l'homme qui aurait été saisie par les plaignants en septembre 2018 d'apprécier, le cas échéant, la conséquence procédurale sur la recevabilité de leurs griefs du fait qu'ils auraient pu solliciter la récusation des trois magistrats mis en cause et n'auraient pas fait usage de ce droit devant la chambre sociale de la Cour de cassation.

En conséquence, la demande d'irrecevabilité de la plainte sur ce fondement ne peut être accueillie.

Sur les demandes d'irrecevabilité de la plainte tenant à l'absence éventuelle de déclarations d'intérêts et au défaut d'obtention d'une dérogation individuelle pour dispenser les formations en cause

Énoncé de la demande :

Le conseil de M. X expose que deux des griefs soulevés par les plaignants tenant d'une part, à l'obligation de solliciter une dérogation individuelle pour donner des enseignements et, d'autre part, à l'obligation de remettre une déclaration d'intérêts, sont indépendants de toute procédure judiciaire et sont, à ce titre, irrecevables en application de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précités.

Réponse du Conseil :

L'article 50-3 de l'ordonnance précitée dispose que « tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature ».

Le Conseil considère que, de façon générale, les griefs tenant à l'absence de déclaration d'intérêts et d'obtention d'une dérogation individuelle pour dispenser des formations ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une procédure judiciaire et ne peuvent donc, en conséquence, faire l'objet d'une plainte devant le Conseil supérieur de la magistrature.

Toutefois, la déclaration d'intérêts ayant pour vocation, aux termes de l'article 7-2 de l'ordonnance précitée, de prévenir un éventuel conflit d'intérêts au regard notamment des activités extérieures des trois magistrats en cause donnant lieu à rémunération, le grief soulevé se rattache étroitement, en l'es-

père, au grief principal des plaignants, à savoir l'atteinte à l'impartialité objective. Il est donc indivisible de ce dernier. Le second grief soulevé tenant à l'absence d'une dérogation individuelle pour donner des enseignements vise la même finalité et est donc également indivisible du grief principal.

En conséquence, les exceptions d'irrecevabilité ne peuvent qu'être rejetées.

Sur le fond

Les faits à l'origine de la plainte

La plainte a pour origine une procédure engagée par les plaignants contre les sociétés G et H à la suite d'une opération de restructuration qui visait à permettre à la société mère d'atteindre le seuil nécessaire à certains développements internationaux. La filiale avait ainsi souscrit un emprunt de 445 millions d'euros auprès de la société mère, remboursable sur quinze ans, cet endettement ayant eu pour effet de réduire le montant de la réserve spéciale de participation et donc le versement aux salariés de leur participation aux résultats de l'entreprise.

Les syndicats ayant saisi le juge pour demander que l'opération de restructuration leur soit déclarée inopposable, ils ont été déboutés par un jugement du 22 janvier 2015 du tribunal de grande instance de xxxxx.

La cour d'appel de xxxxx, par un arrêt infirmatif du 2 février 2016, a fait droit à leur demande. En relevant que l'emprunt souscrit ne présentait pas un taux d'endettement trop lourd pour la société emprunteuse et que la restructuration n'avait pas donné lieu à une consultation régulière du comité d'entreprise, elle a estimé que cette restructuration était constitutive d'une manœuvre frauduleuse.

Par arrêt du 28 février 2018, la formation de la Cour de cassation dans laquelle siégeaient les trois magistrats mis en cause, saisie d'un pourvoi des sociétés G et H, a cassé sans renvoi l'arrêt de la cour d'appel de xxxxx.

Les griefs des plaignants

Il résulte des pièces du dossier que les plaignants ont relevé trois griefs principaux à l'encontre de Monsieur X, Monsieur Y et Mme Z :

- le défaut de remise de la déclaration d'intérêts en violation de l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire;
- le défaut d'obtention d'une dérogation individuelle pour dispenser les formations en cause, en violation de l'article 8 de l'ordonnance statutaire;
- l'existence d'un conflit d'intérêts, la violation du devoir d'impartialité et l'absence de déport.

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire ».

Sur le premier grief relatif au défaut de remise de la déclaration d'intérêts

Les conseils des parties font valoir que le grief est inopérant en raison de la remise par les trois magistrats d'une déclaration au Premier président de la Cour de cassation.

Aux termes de l'article 7-2 du statut précité, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, les magistrats remettent une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts au Premier président de la Cour de cassation pour les magistrats du siège de la Cour.

Il résulte des pièces du dossier que les déclarations d'intérêts de M. X, M. Y et Mme Z ont été régulièrement remises au Premier président de la Cour de cassation; qu'elles mentionnent les rémunérations

versées au titre des formations assurées pour le compte de la société G ; qu'elles sont par conséquent sur ce point exactes et sincères au regard des critères définis.

Dès lors, le grief soulevé manque en fait et doit être écarté.

Sur le second grief relatif au défaut d'obtention d'une dérogation individuelle du chef de cour pour dispenser les formations en cause

L'article 8 du statut de la magistrature dispose que « l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée [...] ».

« Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.

« Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques ».

Il n'est pas contesté que les trois magistrats participaient régulièrement, en recevant une rémunération forfaitaire, aux journées intitulées « un an de jurisprudence sociale » organisées par la filiale « I » de la société G, journées qui se tenaient deux fois par an. Ces interventions s'adressaient à un public composé de représentants du monde de l'entreprise, tant employeurs que salariés, ainsi que d'avocats, chacun réglant un droit d'accès. Aucune dérogation individuelle pour effectuer ces prestations n'était sollicitée par les magistrats.

Ces rencontres avaient pour vocation principale la diffusion par les magistrats de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation. Elles permettaient au surplus d'échanger avec les différents acteurs du monde de l'entreprise. Dès lors, le Conseil considère que ces interventions extérieures relevaient d'une activité d'enseignement en application de l'alinéa 2 de l'article 8 et ne pouvaient être assimilées à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques contrairement à ce que soutient l'un des magistrats mis en cause. Elles étaient, par conséquent, soumises à une autorisation préalable du Premier président de la Cour de cassation.

Sur l'argument avancé par les magistrats mis en cause, tiré de l'existence d'une dérogation implicite du Premier président de la Cour de cassation, il résulte des éléments débattus devant le Conseil que ces interventions extérieures étaient en effet organisées en toute transparence et qu'elles étaient connues du chef de Cour. De fait, peu après la révélation des faits litigieux, ce dernier écrivait que ces journées de formation s'inscrivaient dans la tradition de la chambre sociale tendant à permettre une meilleure connaissance de sa jurisprudence.

Nonobstant ces éléments, la connaissance par le chef de Cour de l'existence de ces formations ne saurait se substituer à l'obligation légale d'une décision de sa part valant dérogation individuelle. En ce sens, les magistrats mis en cause n'ont pas respecté l'article 8 du statut.

Toutefois, ces formations sont intervenues dans un contexte caractérisé par l'absence de lignes directrices précises émanant du chef de cour, ce qui avait d'ailleurs conduit certains magistrats de la chambre sociale à participer en 2011 à un groupe de travail visant à fixer des règles pour les interventions extérieures des membres de cette chambre. Ces interventions publiques étaient connues des membres de la Cour et des spécialistes du droit social.

Le Conseil considère donc, en l'espèce, que l'inobservation de l'article 8 précité par les trois magistrats mis en cause n'est pas constitutive d'une faute disciplinaire au sens de l'article 43 susvisé.

Sur le grief relatif à l'existence d'un conflit d'intérêts, à la violation du devoir d'impartialité et à l'absence de déport.

Le Conseil supérieur de la magistrature, convaincu que le magistrat doit s'inscrire dans la vie de la cité, observe en premier lieu que la participation aux activités de diffusion de la jurisprudence et de réflexion sur l'application du droit présente un intérêt essentiel pour l'institution judiciaire et pour la société tout entière, et contribue au nécessaire dialogue entre le monde judiciaire et le corps social.

Le Conseil relève en second lieu que le point B1 du Recueil des obligations déontologiques des magistrats, publié en 2010, précise que « l'impartialité du magistrat constitue, pour celui-ci, un devoir absolu, destiné à rendre effectif l'un des principes fondateurs de la République : l'égalité des citoyens devant la loi ».

Ces principes trouvent leur corollaire dans l'obligation de déport lorsqu'un lien existe entre le magistrat et l'une des parties d'un litige qu'il est appelé à trancher. Cette obligation est d'ailleurs reprise, certes postérieurement aux faits, dans le recueil de déontologie diffusé en janvier 2019 : « Le magistrat se déporte, sans attendre une éventuelle demande de récusation lorsqu'une situation fait naître, dans son esprit, dans celui des parties ou du public un doute légitime sur son impartialité ou l'existence d'un conflit d'intérêts. »

Il résulte des pièces de la procédure et des débats que la participation régulière et rémunérée des trois magistrats aux journées d'études organisées par la société G, à destination d'un public qui y accédait en réglant des frais d'inscription, constituait un lien d'intérêt entre les trois magistrats et l'une des parties au pourvoi qu'ils jugeaient; que l'existence de ce lien a pu créer un doute légitime dans l'esprit du justiciable sur l'impartialité des magistrats mis en cause; que M. Y, Mme Z et M. X se sont d'ailleurs interrogés sur l'opportunité d'un déport en raison d'une atteinte à l'impartialité objective.

Les arguments soulevés par M. X et M. Y pour asseoir leur décision de ne pas se déporter, à savoir qu'un déport aurait entraîné le renvoi à une formation de section composée de magistrats non spécialisés sur une question juridique particulièrement technique et complexe et le fait que la solution du pourvoi s'imposait comme étant conforme à une jurisprudence constante de la Cour de cassation ne sauraient être mis en balance avec l'obligation déontologique d'impartialité du magistrat qui constitue un devoir absolu et s'impose à lui.

Le Conseil estime donc que la situation des trois magistrats doit s'analyser de manière identique, le fait que M. Y ait fait part de ses hésitations quant à sa participation à l'examen du pourvoi à Monsieur le président X n'étant pas de nature à le dispenser de se déporter.

Dès lors, les trois magistrats en cause, M. X, M. Y et Mme Z, auraient dû faire usage de la règle du déport.

Toutefois, il n'est pas contesté que, dans le cadre de ces interventions extérieures, les trois magistrats n'entretenaient aucune relation directe avec les dirigeants des deux sociétés G et H, n'étaient pas choisis comme intervenants *intuitu personae* mais en raison de leur statut et de leur position au sein de la Cour de cassation, n'étaient pas salariés de la société puisqu'ils disposaient d'une liberté totale d'intervention, et n'avaient aucun lien de subordination avec les sociétés. Enfin, leur rémunération pour ces interventions était forfaitaire, d'un montant conforme aux usages et ne constituait pas pour eux une condition de leurs interventions.

Compte tenu de ces circonstances particulières, le Conseil considère que l'inobservation des règles déontologiques constatée n'atteint pas un niveau de gravité la rendant constitutive d'une faute disciplinaire.

Il y a lieu en conséquence de renvoyer les magistrats des fins de la poursuite et dire n’y avoir lieu au prononcé d’une sanction disciplinaire.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil, après en avoir délibéré à huis-clos, et hors la présence de M. Jean Cabannes, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 4 décembre 2019 pour les débats, et le 19 décembre 2019 par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

REJETTE les demandes d’irrecevabilité de la plainte ;

DIT n’y avoir lieu au prononcé d’une sanction disciplinaire à l’encontre de M. X, M. Y et Mme Z.

La présente décision sera notifiée à M. X, M. Y, et Mme Z. Une copie sera adressée à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice.

La secrétaire générale,
Sophie Rey

Le président,
Didier Guérin

LES AVIS DE LA FORMATION COMPÉTENTE POUR LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

AVIS MOTIVÉ DU 22 JANVIER 2019

Sur les poursuites disciplinaires engagées contre **Mme X**, substitut du procureur de la république près le tribunal de grande instance de XXXXX.

Dans la procédure mettant en cause **Mme X**, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx,

La formation du Conseil supérieur de la magistrature,

Compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire,

Sous la présidence de . François Molins, procureur général près 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. Didier Boccon-Gibod ;
M. Jean-Marie Huet ;
M. Vincent Lesclous ;
M. Raphaël Grandfils ;
M. François Thévenot ;
M. Richard Samas-Santafé ;
Mme Virginie Valton.

Membres du Conseil,

Assistés de M. Daniel Barlow, secrétaire général,

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 31 juillet 2018 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Mme X ;

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2018 désignant M. François Thévenot, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme 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 Mme X et son conseil ont pu consulter ;

Vu le rapport déposé par M. Thévenot le 11 décembre 2018, dont Mme X a reçu copie ;

Vu la convocation adressée à Mme X le 12 décembre 2018 et sa notification du 24 décembre 2018 ;

Après avoir entendu, lors de l'audience publique du 15 janvier 2019,

- M. Thévenot, en son rapport ;
- M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires, assisté de M. Patrick Gerbault, adjoint au chef du bureau du statut et de la déontologie du ministère de la Justice, représentant du garde des Sceaux ;
- Mme X, assistée de Mme A, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants près le tribunal de grande instance de xxxxx ;

A rendu le présent

AVIS

1. Mme X se voit reprocher par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, des manquements répétés à fa loyauté pour n'avoir pas révélé à l'institution judiciaire, à ses formateurs et à sa hiérarchie, sa situation financière et fiscale antérieure à son entrée dans la magistrature ainsi que l'engagement de plusieurs procédures judiciaires ou administratives afférentes à cette situation.

Lui sont également reprochés des manquements aux devoirs de probité, de rigueur et de dignité, du fait de l'accumulation de dettes et d'emprunts impayés dans un ressort géographique limité, de l'engagement de démarches inadaptées pour faire face à cette situation, en particulier la tentative d'obtenir un prêt auprès d'une ancienne cliente, de l'assignation de la banque émettrice de ses prêts personnels et professionnels déchus pour défaut de paiement, et de la contestation de redressements fiscaux.

Pour le garde des Sceaux, ces manquements sont générateurs d'un risque de nature à compromettre l'exercice de ses fonctions par Mme X. Ils entament le crédit de l'institution et nuisent à la confiance que celle-ci doit en toute circonstance inspirer au justiciable.

2. Il résulte des débats et des pièces versées au dossier qu'après avoir exercé la profession d'avocat pendant douze ans, en dernier lieu dans un exercice individuel qui lui procurait, selon ses déclarations, un revenu moyen de 2000 à 3000 euros mensuels, Mme X a été intégrée dans le corps judiciaire, par la voie du concours complémentaire, en décembre 2015 ;

Que, dès avant cette date, elle rencontrait d'importantes difficultés financières liées à des engagements contractés tant à titre personnel que pour les besoins de son activité professionnelle ;

Que bénéficiaire d'un prêt bancaire d'un montant de 288 000 euros, pour l'acquisition d'une maison, et d'un prêt de 15 000 euros, pour la réalisation de travaux, elle a cessé d'honorer les mensualités relatives à ces engagements à compter d'août 2015, pour le premier, et de septembre 2015, pour le second ;

Que, pour l'acquisition des locaux dans lesquels elle exerçait son activité d'avocat, elle a créé une SCI afin d'obtenir un prêt bancaire de 350 000 euros, dont les échéances devaient être couvertes par le paiement d'un loyer mensuel 2 300 euros, qu'elle a cessé de régler à compter de septembre 2015 ;

Qu'elle a enfin obtenu d'une amie, avocate dans un autre ressort, des prêts personnels pour lesquels elle a signé, en février 2015, une reconnaissance de dettes d'un montant de 33 900 euros, dont elle ne pouvait plus honorer les mensualités à compter de mai 2016.

Il est par ailleurs établi que Mme X a, durant la même période, accumulé des dettes fiscales et sociales ;

Qu'elle a cessé d'acquitter, à compter de 2013, la taxe d'habitation et, à compter de 2014, la taxe foncière qui étaient exigibles d'elle ;

Que des manquements déclaratifs ont en outre été relevés, en 2012, 2013 et 2014, concernant la TVA générée par son activité d'avocate, qui ont été à l'origine de rappels pour un montant total de 47 934 euros ;

Que l'administration fiscale lui oppose des manquements déclaratifs au titre de l'impôt sur le revenu pour les exercices 2012 et 2013 qui, quoique contestés, ont donné lieu à un redressement assorti de pénalités de retard pour « volonté délibérée de se soustraire à l'impôt » ;

Que des retards dans le paiement de ses cotisations sociales ont enfin motivé deux rôles exécutoires, pour un montant de 1 497 euros, au titre des impayés de 2012, et de 20 555 euros, pour ceux des années 2015 et 2016 régularisés depuis lors.

3. Face à cette situation, Mme X a dans un premier temps tenté des démarches amiables auprès de ses créanciers, avant d'engager une procédure de surendettement, déclarée irrecevable, puis de déposer une requête en redressement judiciaire, en novembre 2016, devant le tribunal de grande instance de xxxxx.

Elle a en outre exercé des recours contentieux, toujours pendants, d'une part devant le tribunal de grande instance de xxxxx, en responsabilité contre la banque émettrice de ses prêts personnel et professionnel, d'autre part, devant le tribunal administratif de xxxxx puis la cour administrative d'appel de xxxxx, concernant les dettes fiscales dont elle conteste le montant.

4. Il est constant, et non contesté, que Mme X n'a, à aucun moment, informé l'institution judiciaire et sa hiérarchie des difficultés financières qu'elle rencontrait et des actions afférentes à celles-ci, et qu'elle est restée taisante à ce sujet, tant au moment de son intégration que lors de sa formation probatoire, comme après sa prise de fonctions en qualité de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx.

Cette situation n'a été révélée qu'à la suite de l'engagement de la procédure de redressement judiciaire précitée, qui fut portée à la connaissance de sa hiérarchie, non par Mme X, mais par le procureur général du ressort dans lequel était situé le tribunal saisi.

5. Il est enfin acquis qu'après avoir reçu d'une ancienne cliente qu'elle avait assistée en qualité d'avocat une somme de 20 000 euros, Mme X a sollicité de cette personne, en avril 2016 – soit après son intégration dans la magistrature un prêt d'un montant de 40 000 euros, sans toutefois obtenir satisfaction.

6. En droit, il résulte des dispositions de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée que constitue une faute disciplinaire tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité.

L'exercice d'un droit, comme l'engagement d'une procédure ou d'une voie de recours, qu'elle soit administrative ou judiciaire, ne sauraient être regardés comme susceptibles de caractériser une telle faute, sauf les cas de fraude ou d'abus avérés.

En l'espèce, aucun élément versé aux débats ne permet de retenir le caractère frauduleux ou abusif des procédures ou voies de recours engagées par Mme X pour tenter de faire face à ses difficultés financières.

Les griefs retenus à son encontre à raison, d'une part, de l'assignation de la banque émettrice de ses prêts personnels et professionnels et, d'autre part, de la contestation de ses redressements fiscaux doivent, en conséquence, être regardés comme non-fondés.

7. Le Conseil retient par ailleurs, sur l'accumulation de dettes et d'emprunts impayés dans un ressort géographique limité, que si cette situation révèle assurément un manque de prudence et de vigilance de la part de l'intéressée, elle ne caractérise pas, par elle-même, un manquement aux devoirs du magistrat, dès lors qu'il est acquis que les dettes en question trouvent leur origine dans des engagements contractés avant l'intégration de Mme X dans le corps judiciaire et que celle-ci a raisonnablement pu croire être en mesure d'y faire face du fait des espérances suscitées par la possible vente de sa maison.

Le grief qui lui est opposé de ce chef n'apparaît donc pas établi.

8. L'absence de toute information donnée à sa hiérarchie concernant sa situation financière obérée, après sa nomination en qualité de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, doit en revanche s'analyser comme un manquement au devoir de loyauté dès lors que :

Mme X ne pouvait ignorer, à cette date, qu'elle n'était plus en mesure de faire face à ses engagements ;

Le montant des sommes en jeu ne pouvait manquer de donner lieu à des réclamations de la part de ses créanciers et exposait Mme X à des procédures judiciaires ou administratives ;

Cette situation était de nature à la fragiliser dans l'exercice de ses fonctions de magistrat et, partant, de fragiliser l'institution et le service de la justice.

Elle se devait d'autant plus de s'ouvrir à son procureur général et à son procureur de ces difficultés que l'occasion lui en avait été donnée lors des entretiens déontologiques qui lui avaient été accordés au moment de sa prise de fonction, son silence les privant alors d'éléments d'information utiles à la détermination des services qu'ils pouvaient être amenés à lui confier.

Il apparaît enfin que, lorsque sa hiérarchie a été informée par le procureur général d'xxxxx de la procédure engagée, Mme X n'a pas évoqué spontanément l'étendue de sa situation.

9. La tentative d'obtention d'un prêt auprès d'une ancienne cliente qu'elle avait connue à l'occasion de son exercice professionnel au barreau caractérise, quant à elle, un manquement au devoir de prudence et de rigueur, dès lors qu'à la date de cette démarche, Mme X savait n'être pas en mesure de rembourser la somme de 40 000 euros qu'elle demandait.

Cette tentative a en outre porté atteinte à l'image de la justice, son interlocutrice connaissant la situation obérée de Mme X, sa qualité de magistrat et ayant porté plainte contre elle.

10. Sans méconnaître les bonnes appréciations portées sur la manière de servir de ce magistrat, les manquements ainsi caractérisés, en considération de leur gravité, des répercussions que la situation de Mme X ne peut manquer d'avoir eu au plan local et de la rupture du nécessaire lien de confiance entre

l'intéressée et sa hiérarchie, qu'elle a durant plusieurs mois laissée dans l'ignorance de sa situation, justifient le prononcé d'une mesure de déplacement d'office, son affectation dans une autre juridiction devant être l'occasion d'offrir à ce magistrat un nouvel exercice professionnel structurant.

PAR CES MOTIFS,

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire,

Après en avoir délibéré à huis-clos, hors la présence du rapporteur,

ÉMET L'AVIS de prononcer à l'encontre de Mme X, substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, la sanction du déplacement d'office prévue au 2° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée ;

DIT que le présent avis sera transmis au garde des Sceaux et notifié à Mme X par les soins du secrétaire soussigné.

Le secrétaire,
Daniel Barlow

Le président,
François Molins

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet

AVIS MOTIVÉ DU 8 OCTOBRE 2019

Sur les poursuites disciplinaires engagées contre **Mme X**, premier substitut

La formation du Conseil supérieur de la magistrature,

Compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire,

Sous la présidence de M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

Mme Hélène Pauliat ;
M. Georges Bergougnous ;
Mme Natalie Fricero ;
M. Jean Cabannes ;
M. Frank Natali ;
M. Olivier Schrameck ;
M. Jean-Paul Sudre ;
Mme Jeanne-Marie Vermeulin ;
M. David Charmatz ;
Mme Isabelle Pouey ;
M. Jean-François Mayet ;
Mme Marie-Antoinette Houyvet ;
M. Cédric Cabut.

Membres du Conseil,

Assistés de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature, et de Mme Sophie Havard, secrétaire générale adjointe 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 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 12 décembre 2018 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Mme X ;

Vu l'ordonnance du 7 février 2019 désignant Mme Jeanne-Marie Vermeulin, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de Mme 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 Mme X et ses conseils ont pu consulter;

Vu le rapport déposé par Mme Vermeulin le 30 août 2019, dont Mme X a reçu copie;

Vu la convocation adressée à Mme X le 3 septembre 2019 et sa notification du 10 septembre 2019;

Après avoir entendu, lors de l'audience tenue à huis clos du 8 octobre 2019 :

- Mme Vermeulin, en son rapport;
- M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires, assisté de M. Patrick Gerbault, adjoint au chef du bureau du statut et de la déontologie du ministère de la Justice, représentant du garde des Sceaux;
- Mme X, assistée de M. A, président de chambre honoraire, et B, président de chambre honoraire;

A rendu le présent :

AVIS

1. 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.

La garde des Sceaux reproche à Mme X d'avoir commis des violences volontaires sur ses deux enfants, mineurs de moins de 15 ans, du 16 mars 2015 au 16 mars 2018 et le 17 mars 2018, faits pour lesquels elle a été condamnée définitivement, par jugement du tribunal correctionnel de xxxxx du 11 septembre 2018, à la peine de douze mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant deux ans.

Elle estime qu'un tel comportement caractérise un manquement à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse et aux devoirs de l'état de magistrat.

Elle ajoute qu'en commettant de telles violences pour lesquelles Mme X a été condamnée et dont la presse s'est fait l'écho, celle-ci a gravement porté atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer aux justiciables et par là-même à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire.

2. Dans un mémoire en défense reçu au Conseil le 30 septembre 2019, Mme X sollicite que soit constaté le caractère inapproprié de l'exercice de poursuites disciplinaires à son encontre. Invoquant les troubles psychiques dont elle souffre et qui ont altéré ses capacités de contrôle de ses actes lors de la commission des faits, elle soutient que la garde des Sceaux aurait dû faire application de la procédure prévue par l'article 69 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée qui, selon elle, aurait vocation à appréhender toute situation pathologique.

Aux termes de l'alinéa 1 de cet article, « lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le garde des sceaux, ministre de la Justice, saisit le Comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Dans l'attente de l'avis du comité médical, il peut suspendre l'intéressé, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature ».

Contrairement à ce que soutient Mme X, la procédure ainsi prévue a pour seul objet de tirer les conséquences d'un état pathologique avéré apparaissant incompatible avec l'exercice des fonctions et n'a pas vocation à s'appliquer hors de cette hypothèse.

Or, en l'espèce, s'il résulte des éléments figurant au dossier de la procédure disciplinaire que les manquements reprochés à Mme X sont associés à un tel état pathologique, ils revêtent, d'une part, une qualification pénale ayant abouti à une condamnation définitive et, d'autre part, ils ne ressortissent pas de l'exercice professionnel de ce magistrat mais de la sphère privée, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de faire application de la procédure prévue à l'article 69 de l'ordonnance susvisée.

3. La matérialité des faits constatés par la décision pénale précitée, à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée, s'impose au Conseil.

À l'audience, Mme X a expliqué son comportement par les graves difficultés d'ordre personnel qu'elle rencontrait tant en raison de son état de santé que du fait de l'organisation matérielle de sa vie quotidienne.

Il résulte des pièces du dossier disciplinaire que les infractions pénales pour lesquelles Mme X a été condamnée ont été commises alors que l'intéressée était atteinte d'un trouble de la personnalité ancien et d'une décompensation dans un contexte d'épuisement associé. Les expertises réalisées tant au cours de la procédure pénale que de la procédure disciplinaire ont retenu qu'elle avait subi une altération de ses capacités de discernement et de contrôle de ses actes.

L'existence de ces éléments de personnalité, qui ont facilité la commission des faits reprochés, n'est cependant pas de nature à minorer leur gravité, le comportement de Mme X, qui a conduit à une condamnation pénale, s'étant inscrit dans la durée alors qu'elle ne pouvait ignorer que son état justifiait un suivi médical au long cours en raison de ses antécédents psychiatriques.

Les infractions commises constituent des manquements aux devoirs de l'état de magistrat, à la délicatesse et à la dignité attachée à ces fonctions. Par leur gravité, ils caractérisent également une atteinte à l'honneur du magistrat.

Par ailleurs, il est constant que la presse, tant locale que nationale, a fait état de la qualité professionnelle de Mme X et que son identification a eu un retentissement certain tant au sein qu'à l'extérieur du service dont elle était membre.

Il en est résulté une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer aux justiciables et partant, à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire.

4. S'agissant de la sanction appropriée à la nature de ces manquements et à la personnalité de Mme X, le Conseil relève que l'intéressée, qui a manifesté, tant au cours de la procédure pénale que de la procédure disciplinaire, la conscience de la gravité des faits commis, a démontré qu'elle s'était soumise, depuis les faits, à un suivi médical et psychothérapeutique régulier lui apportant une stabilité personnelle avérée et qu'elle s'est scrupuleusement soumise aux obligations liées à sa condamnation. D'autre part, Mme X a exprimé avoir clairement conscience que, si elle souhaitait ultérieurement retourner en juridiction, elle n'envisageait cependant pas de fonctions juridictionnelles pénales ou concernant la famille et les mineurs à raison de cette condamnation.

Il résulte en outre des pièces de la procédure disciplinaire que Mme X a toujours fait preuve d'un comportement professionnel de très grande qualité, ses évaluations successives mettant en évidence l'engagement exceptionnel dont elle fait preuve dans son travail et la reconnaissance de ses compétences professionnelles tant au sein de l'institution qu'à l'extérieur, un tel engagement, qui se poursuit actuellement, contribuant manifestement à son équilibre personnel.

En conséquence, le Conseil estime y avoir lieu à prononcer à l'encontre de l'intéressée un blâme avec inscription au dossier.

PAR CES MOTIFS,

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence du rapporteur,

ÉMET L'AVIS de prononcer à l'encontre de Mme X, premier substitut, la sanction de blâme avec inscription au dossier prévue au 1° 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 Mme X par les soins du secrétaire soussigné.

La secrétaire générale adjointe,
Sophie Havard

Le président,
François Molins



**Le Conseil supérieur de la magistrature publie, chaque année,
un rapport d'activité dressant, conformément aux dispositions
de l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 4 février 1994,
le bilan des actions conduites par ses formations.**

L'année 2019 a vu l'entrée en fonction d'une nouvelle mandature dont les membres ont été désignés pour quatre ans. La présente édition est donc l'occasion de porter un nouveau regard sur l'institution et de dessiner les grandes lignes du projet de mandature que le Conseil souhaite mettre en œuvre et qui s'articule autour de trois axes : l'affirmation de l'indépendance du Conseil, l'amélioration des processus de nomination des magistrats mais aussi la construction d'une véritable politique européenne et internationale du Conseil.

Le rapport d'activité 2019 retrace les activités conduites en matière de nomination, de déontologie et de discipline des magistrats, de même que les actions réalisées au titre des missions d'information et de la coopération internationale. Une partie inédite est enfin consacrée aux réflexions thématiques majeures engagées par le Conseil au cours de l'année écoulée.

La présente publication, conçue comme un outil d'information à destination des professionnels et du public, constitue ainsi le reflet d'une période riche en réflexion et pose les jalons du nouveau projet de mandature.

**Direction de l'information
légale et administrative**

La Documentation française
<https://www.vie-publique.fr/publications>

ISBN : 978-2-11-157162-4

Imprimé en France