

Conseil supérieur de la magistrature



Rapport d'activité 2020

CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE LA
MAGISTRATURE

RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2020

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

Conception graphique :
Denis Carpentier/Sandra Lumbroso.

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

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

© Photographies : CSM.

ISBN : 978-2-11-157430-4

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris, 2021.

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS	6
L'ANNÉE 2020, CHIFFRES ET DATES CLEFS	10
LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER	12
LES TRAVAUX DU CONSEIL PENDANT LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19	18
LE CONSEIL	22
LA COMPOSITION DU CONSEIL	23
Les structures	26
Le secrétariat général	27
LES MOYENS DU CONSEIL	28
LES MISSIONS DU CONSEIL	32
LA PRÉSERVATION DE L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE	34
L'avis au Président de la République du 15 septembre 2020	34
La participation du Conseil aux travaux de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire	35
Les autres prises de position du Conseil en matière d'indépendance : les communiqués	36
LE CONSEIL FAIT ÉVOLUER SES PRATIQUES ET LES HARMONISE EN MATIÈRE DE NOMINATION	38
Le pouvoir de proposition de la formation du siège	40
La lisibilité accrue du processus de nomination et la gestion dynamique des ressources humaines	40
La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation.....	43
La nomination des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires	47
Le pouvoir de proposition du garde des sceaux, ministre de la justice	52
L'activité du Conseil en 2020.....	52
L'organisation du travail.....	54
Les critères d'examen des transparences	56
Le dialogue institutionnel avec la direction des services judiciaires	58
LE CONSEIL, ACTEUR DE LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS	64
Le Conseil, créateur de déontologie.....	65
Les outils de diffusion.....	65
Le Service d'aide et de veille déontologique	66
Les relations avec le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire	67
LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL	70
La discipline	71
La faute disciplinaire et les sanctions encourues.....	71
L'activité disciplinaire du Conseil	72
Les décisions et avis rendus en 2020	74

La saisine directe par les justiciables et les commissions d'admission des requêtes	78
L'organisation des commissions	79
Le fonctionnement des commissions et la procédure de saisine directe.....	79
L'activité des commissions en 2020	80
Les attentes des commissions vis-à-vis des chefs de cour	83
Les principes dégagés par les commissions	84
Les propositions d'évolution des textes encadrant le fonctionnement des commissions.....	86
LES ACTIVITÉS TRANSVERSALES DU CONSEIL	88
Le Conseil à la rencontre des juridictions et des magistrats	88
L'objet des missions d'information dans les cours d'appel et leur organisation.....	89
Les missions de l'année 2020	89
L'évolution dans l'organisation des missions et leur apport pour le Conseil	90
Une activité internationale renforcée	92
Le contexte du renforcement de l'activité internationale	92
Une participation accrue au sein du RECJ	93
Une participation constante au sein du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)	97
Le dialogue avec les cours et institutions européennes	97
La coopération institutionnelle	97
Les rencontres institutionnelles	98
Les organisations syndicales de magistrats.....	98
La mission Droit et justice.....	99
Les directeurs d'administration centrale	99
La conférence nationale des procureurs généraux.....	99
Les actions de formation	100
À l'ENM.....	100
En direction des nouveaux chefs de cour et de juridiction	100
LES ACTIONS DE COMMUNICATION DU CONSEIL	102
Les sites et le compte Twitter	103
Les communiqués de presse	103
Les courriels envoyés aux magistrats	107

ANNEXES

L'AVIS DE LA FORMATION PLÉNIÈRE DU CONSEIL AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU 15 SEPTEMBRE 2020	109
LES DÉCISIONS RENDUES PAR LE CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE	123
LES AVIS DE LA FORMATION COMPÉTENTE POUR LA DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU PARQUET	173

L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS



L'adaptabilité, l'innovation et la densité constituent les maîtres mots qui ont caractérisé les travaux de cette deuxième année de la mandature actuelle du Conseil supérieur de la magistrature.

Adaptabilité, d'abord, face à la pandémie. En effet, la crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19 a percuté de plein fouet le calendrier des travaux du Conseil, rendant nécessaire pendant toute l'année 2020 une adaptation de tous les instants. Pour autant, l'activité du Conseil n'a jamais ralenti. Le développement des moyens de communication à distance a permis au Conseil de poursuivre ses travaux prioritaires, notamment en matière de nomination. Le Conseil a ainsi transformé ses trois séances hebdomadaires habituelles par des réunions en « distanciel », et les entretiens des magistrats proposés ou des candidats retenus se sont tenus en visioconférence durant les deux périodes de confinement. Si la plupart des activités du Conseil a, grâce au développement de ces moyens technologiques, pu être poursuivie, le report de plusieurs missions au sein des cours d'appel n'a toutefois pas pu être évité.

Innovation, ensuite, afin de développer une gestion des ressources humaines plus dynamique et au plus proche des attentes des magistrats. Dans cette optique, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège propose un entretien de mobilité à l'ensemble des premiers présidents de cour d'appel et présidents des tribunaux judiciaires qui sont dans leur cinquième d'année d'exercice. Une permanence téléphonique, tenue par la secrétaire générale du Conseil et ses adjointes, à raison de deux demi-journées par semaine, a également été mise en place afin de répondre aux différentes interrogations des magistrats. Dans un souci de transparence, les deux formations du Conseil ont systématisé les retours, aux candidats auditionnés non retenus pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, et aux observants entendus s'agissant de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Innovation, également, sur le plan des pratiques. Les réunions générales mensuelles de l'ensemble des membres du Conseil sont l'occasion de travailler sur un renforcement des pratiques communes entre les deux formations, la mandature souhaitant se placer résolument sous le prisme de l'unité du corps judiciaire.

Innovation, encore, sur le plan de la communication institutionnelle. Répondant à la première saisine pour avis depuis 2014 du Président de la République, le Conseil a réaffirmé avec force son souhait d'un alignement intégral du mode de nomination et de la discipline des magistrats du parquet sur ceux des magistrats du siège, considérant que cette modification du statut du ministère public contribuerait à renforcer la confiance que les citoyens doivent pouvoir placer dans la Justice. Le Conseil, dans son rôle constitutionnel de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, a également été amené à plusieurs reprises à réagir publiquement par la voie de communiqués.

Densité, enfin, des travaux du Conseil en matière de nomination et en matière disciplinaire. En 2020, ce sont 2267 avis rendus sur proposition du garde des sceaux, 599 observations examinées, 84 propositions de nomination diffusées, 380 décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes. En matière disciplinaire, le Conseil fait le constat d'une tendance à la hausse du nombre de procédures disciplinaires au fond, mais également s'agissant des saisines du garde des sceaux relatives à des interdictions temporaires d'exercice professionnel des magistrats.

Densité, aussi, des travaux en termes de réflexion thématique. En effet, le Conseil a souhaité ouvrir un débat sur l'efficacité du dispositif de mise en jeu de la responsabilité des magistrats, des voix s'élevant régulièrement pour critiquer un régime regardé par certains comme insuffisant. Dans l'attente d'une possible saisine pour avis de la formation plénière par le Président de la République, le Conseil a initié un groupe de travail depuis le mois de septembre 2020. Plusieurs thèmes y sont ainsi abordés, dont notamment la procédure de saisine du Conseil, la question de la faute et de la responsabilité de l'État, la procédure disciplinaire ainsi que l'échelle des sanctions, le

fonctionnement des commissions d'admission des requêtes, la protection des magistrats. Plusieurs auditions ont d'ores et déjà eu lieu et d'autres se tiendront début 2021. Le Conseil, conscient des enjeux particuliers de cette thématique, publiera un rapport spécifique en 2021.

Densité, pour finir, des travaux en matière européenne et internationale. En dépit du ralentissement de ces travaux inhérent à la pandémie, l'objectif du projet de mandature de renforcer l'action aux plans international et européen s'est traduit concrètement en 2020 par la participation du Conseil supérieur de la magistrature au bureau exécutif du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) et une mobilisation dans les différents projets du Réseau, le Conseil s'engageant ainsi activement dans la promotion de l'État de droit.

Dans ce contexte inédit de l'année 2020, révélateur des fragilités de nos sociétés, le Conseil supérieur de la magistrature a souhaité, dans le rôle qui est le sien, maintenir un haut niveau de vigilance dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire afin que la confiance des citoyens dans la justice ne soit pas entamée.

L'ANNÉE 2020, CHIFFRES ET DATES CLEFS



NOMINATIONS	PLAINTES DES JUSTICIAIBLES	MISSIONS D'INFORMATION	COOPÉRATION INTERNATIONALE
2 267	307	4	11
avis rendus sur proposition du garde des sceaux	plaintes enregistrées	cours d'appel visités	participations aux travaux du Réseau européen des conseils de justice
●	●	●	●
84	380	19	●
propositions de nomination	décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes	tribunaux judiciaires visités	●
●	●	●	●
245	211	90	1
auditions	plaintes déclarées manifestement irrecevables	entretiens individuels	participation aux travaux du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire
●	●	●	●
599	160	●	2
observations examinées	plaintes déclarées manifestement infondées	●	réceptions de délégations et personnalités étrangères
●	●	●	●
7	9	●	●
recommandations	plaintes déclarées recevables et infondées	●	●
●	●	●	●
8	●	●	●
signalements	●	●	●
●	●	●	●
13	●	●	●
situations dignes d'intérêt	●	●	●

LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER



- 7 janvier** Examen des propositions de nomination aux postes de Procureur général près les cours d'appel de Metz, Nancy et aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Marseille, Meaux, Digne, Vienne, Privas, Auxerre, Bayonne, Troyes, Lorient, Montluçon, Thonon-les-Bains, du tribunal de première instance de Nouméa et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 18 novembre 2019
- 8 janvier** Rencontre entre M. Kees Sterk, président du Conseil néerlandais, du bureau exécutif du Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) et les membres du Conseil supérieur de la magistrature
- 9 janvier** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Nîmes, Orléans, Reims, Narbonne
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 20 décembre 2019
- 14 janvier** Examen des propositions de nomination au poste de Procureur général près la cour d'appel de Dijon, aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Lille, Perpignan et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 28 novembre 2019
- 27 janvier** Intervention à l'École nationale de la magistrature dans le cadre du Cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ)
- 28 janvier** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal judiciaire de Caen et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 20 décembre 2019
- 29 janvier** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec Mme Valérie Sagant, directrice du GIP mission de recherche Droit et justice, et les sociologues M. Laurent Willemez et M. Yoann Demoli, auteurs de la recherche « *La profession de magistrat dans les années 2010 : morphologie du groupe, représentations du métier et conditions de travail* ».
- Rencontre avec les organisations syndicales de magistrats.
- 31 janvier** Intervention à l'École nationale de la magistrature devant les lauréats du concours complémentaire
- Intervention lors du colloque « *Magistrats, un corps saisi par les sciences sociales* » organisé par l'École nationale de la magistrature et la mission de recherche Droit et justice
- 4 février** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires d'Angoulême, Argentan, Dieppe, Tarascon, Saint-Quentin et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 16 janvier 2020
- 11-13 février** Mission d'information auprès de la cour d'appel d'Aix-en-Provence
- 18 février** Visite du président de la Cour constitutionnelle slovaque
- Examen des propositions de nomination au poste d'un avocat général à la Cour de cassation, au poste de procureur de la République près le tribunal judiciaire de Saint-Gaudens et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 24 janvier 2020
- 20 février** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 24 janvier 2020
- 24 février** Intervention à l'École nationale de la magistrature dans le cadre de la formation continue des magistrats lors de la session thématique sur « l'évaluation des magistrats »
- 25 février** Réunion générale du Conseil
- Rencontre avec M. Jean-François de Montgolfier, directeur des affaires civiles et du Sceau
- Rencontre avec Mme Catherine Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces
- Rencontre avec M. Jean-François Beynel, chef de l'Inspection générale de la justice
- Séminaire de travail avec M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires

- 26 février** Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel de Besançon, Papeete
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires d'Aix-en-Provence, Grenoble, Agen, Périgueux
- 10 mars** Examen de la proposition de nomination du Procureur général près la cour d'appel de Limoges et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 13 février 2020
- 12 mars** Propositions de nomination de neuf conseillers à la Cour de cassation
- 2 avril** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2020
- 7 avril** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence du 19 février 2020
- 28-30 avril** Réunion RECJ sur le projet 1 « Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire »
- 12 mai** Examen des propositions de nomination au poste d'un avocat général, de deux avocats généraux référendaires 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 2020
- 13 mai** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2020
- 20 mai** Propositions de nomination de huit conseillers référendaires à la Cour de cassation
- Propositions de nomination de quatre auditeurs à la Cour de cassation
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de La Rochelle, Rodez
- 10-12 juin** Assemblée générale du Réseau européen des conseils de justice
- 18 juin** Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel d'Aix-en-Provence, Bordeaux, Poitiers
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Bobigny, Lyon, Marseille, Pontoise, Toulouse, Cayenne, Basse-Terre
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2020
- 25 juin** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2020
- 30 juin** Examen des propositions de nomination aux postes de Procureur général près les cours d'appel d'Amiens, Angers, aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Brest, Le Havre, Auch, Beauvais, Bastia, Montbéliard, Périgueux, Châteauroux, Lisieux, Saverne, Tulle, Sarreguemines, Thionville, Niort et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2020
- 1^{er} juillet** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires d'Angers, Chartres, Grasse, Ajaccio, Blois, Bonneville, Mâcon, Le Puy-en-Velay, Lisieux, Roanne, Saint-Gaudens, Tarascon, Thonon-les-Bains, Tulle
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 5 juin 2020
- 3 juillet** Réunion du bureau exécutif du RECJ
- 7 juillet** Examen des propositions de nomination au poste d'un avocat général, d'un avocat général référendaire à la Cour de cassation, au poste de procureur de la République près le tribunal judiciaire de Limoges et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 3 juin 2020

- 9 juillet** Proposition de nomination d'un conseiller à la Cour de cassation
- Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- Proposition de nomination d'un conseiller à la Cour de cassation en service extraordinaire
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2020
- 10 juillet** Examen de la proposition de nomination au poste d'un avocat général à la Cour de cassation et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 5 et 12 juin 2020
- 15-16 juillet** Réunion de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature – auditions dans le cadre d'une demande d'avis
- 21 juillet** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires d'Orléans, Compiègne, Narbonne, Bar-le-Duc, au poste de procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon, de six inspecteurs généraux de la justice et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 3 et 10 juillet 2020
- 23 juillet** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs aux circulaires de transparence des 3 et 10 juillet 2020
- 1^{er} septembre** Examen des propositions de nomination aux postes de trois inspecteurs généraux de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 31 juillet 2020
- 2 septembre** Réunion de la formation plénière du Conseil – auditions dans le cadre d'une demande d'avis
- 3 septembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 31 juillet 2020
- 15 septembre** Réunion de la formation plénière du Conseil – adoption de l'avis au Président de la République
- Rencontre avec M. Emmanuel Macron, Président de la République, et M. Éric Dupont-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice
- 15 septembre** Lunch Seminar : « *La reprise de l'activité des juridictions après l'été, prise en compte de toutes les nouvelles mesures de santé et de sécurité engendrées par la pandémie du coronavirus* »
- 25 septembre** Deuxième réunion du bureau exécutif du RECJ
- 29 septembre** Missions d'information auprès des cours d'appel de Rouen, Bastia et Chambéry
- 1^{er} octobre** Réunion de lancement du projet 2 : « *Garantir le droit à un recours effectif et à un procès équitable en temps d'urgence* »
- 2 octobre** Réunion de lancement du projet 1 : « *Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire* »
- 6 octobre** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Laon, Les Sables-d'Olonne, Quimper, Castres, Mamoudzou, Basse-Terre et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 9 septembre 2020
- 7 octobre** Propositions de nomination de six conseillers à la Cour de cassation
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 9 septembre 2020
- 13 octobre** Rencontre de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet avec la conférence nationale des procureurs généraux
- 14 octobre** Réunion générale du Conseil
- 20 octobre** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence du 24 septembre 2020
- Lunch Seminar « *Situation du système judiciaire en Turquie* »

- 22 octobre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 5 octobre 2020
- 23 octobre** Rencontre avec les auditeurs de justice de la promotion 2020 et les candidats à l'intégration directe de la promotion 2020
- 28 octobre** Session de formation « nouveaux chefs de juridiction »
- 10 novembre** Examen de la proposition de nomination au poste d'un inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 23 octobre 2020
- 12 novembre** Proposition de nomination d'un conseiller référendaire à la Cour de cassation
- Propositions de nomination de trois auditeurs à la Cour de cassation
- Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel de Limoges, Metz et du président du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux de grande instance de Bordeaux, Fort-de-France, Meaux, Versailles, Foix, Gap, Vannes et du président du tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 23 octobre 2020
- 17 novembre** Réunion générale du Conseil
- Lunch Seminar : « *Situation du système judiciaire en Turquie* »
- 23 novembre** Assemblée générale du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)
- Troisième réunion du bureau exécutif du RECJ
- 24 novembre** Examen des propositions de nomination au poste d'un premier avocat général et d'un avocat général à la Cour de cassation, d'un inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 23 octobre 2020
- 25 novembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 23 octobre 2020
- 8 décembre** Examen des propositions de nomination et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence du 23 octobre 2020
- 9 décembre** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Fontainebleau, Les Sables-d'Olonne, Montargis
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 18 novembre 2020
- 10 décembre** Réunion RECJ sur le projet 1 « *Indépendance, responsabilité et qualité* »
- 11 décembre** Intervention à l'École nationale de la magistrature dans le cadre de la formation continue des magistrats lors de la session thématique sur « *Le management d'une juridiction : l'exemple du système français* »
- Réunion RECJ sur le projet 3 « *Promouvoir une justice digitale* »
- 15 décembre** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Soissons, Saumur, Brive-la-Gaillarde, Mende et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 18 novembre 2020
- 16 décembre** Réunion générale du Conseil
- Séminaire de travail avec M. Paul Huber, directeur des services judiciaires
- Rencontre avec le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

LES TRAVAUX DU CONSEIL pendant la crise sanitaire de la covid-19



À l'égal des autres institutions, les travaux du Conseil supérieur de la magistrature ont été fortement impactés par l'épidémie de la covid-19. À la suite de la déclaration d'état d'urgence sanitaire, un plan de continuité de l'activité a été immédiatement élaboré et mis en œuvre afin de maintenir les activités prioritaires du Conseil, notamment celles en matière de nomination. Cette grave crise sanitaire a ainsi généré des changements organisationnels et a favorisé l'expérimentation de nouvelles méthodes de travail en « *distanciel* » afin de ne prendre aucun retard dans les travaux du Conseil.

Le début du confinement le 16 mars 2020 a conduit les deux formations du Conseil compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, assistées du secrétariat général, à définir rapidement de nouvelles manières de travailler afin d'examiner la transparence annuelle dans un contexte où les réunions hebdomadaires de travail au Conseil n'étaient plus envisageables. Dans l'attente de nouveaux outils développés par le ministère de la justice, les membres des formations ont, dans un premier temps, organisé des séances virtuelles par messagerie électronique professionnelle afin d'échanger sur les propositions de nomination inscrites dans la transparence du 19 février 2020. Chaque rapporteur transmettait un écrit sur chacune des propositions de nomination relevant de sa saisine et les membres de la formation émettaient un avis. La séance s'achevait par des échanges oraux à partir des ponts audio créés par le Secrétariat général du ministère de la justice.

Cette première forme d'organisation a évolué progressivement avec le recours à la visioconférence *via* Zoom pour les deux périodes de confinement. En effet, les outils de visioconférence proposés par le ministère de la justice ne permettaient pas de disposer d'une qualité d'écoute et d'échange suffisante s'agissant de formations composées de plus d'une dizaine de personnes. Pour ce faire, le Conseil s'est entouré de toutes les garanties de confidentialité nécessaires. Cela a conduit les formations à organiser des auditions de magistrats en visioconférence, que ce soit dans le cadre de la transparence annuelle ou

dans celui relevant du pouvoir de proposition de la formation siège. Ainsi, la formation parquet a auditionné cinq magistrats en visioconférence. Afin de ne pas rompre le principe d'égalité, les magistrats qui candidataient sur un même poste et pour lesquels il était procédé à une audition ont tous été entendus en visioconférence. Ainsi, la formation siège a auditionné 62 magistrats en visioconférence, que ce soit pour des postes de premier président et président que pour les postes à la Cour de cassation.

Conscientes des difficultés de fonctionnement des cours d'appel et des tribunaux judiciaires et de la charge de travail afférente, les deux formations du Conseil ont accepté, à titre exceptionnel, d'examiner des propositions de nomination sans disposer d'une évaluation actualisée, sauf mouvement litigieux.

Grâce au recours à ces moyens technologiques, les deux formations ont pu poursuivre leurs travaux en matière de nomination des magistrats le plus sereinement possible, dans un contexte difficile, tout en respectant les délais fixés.

En matière disciplinaire, les travaux du Conseil ont été fortement entravés durant la première période de confinement de mars à mai 2020, le Conseil ne pouvant pas recourir à la visioconférence pour les audiences disciplinaires en l'absence de support textuel. En outre, le respect des règles de confinement n'a pas permis le maintien des auditions prévues par les membres désignés en qualité de rapporteurs dans les dossiers disciplinaires. Les activités ont donc été provisoirement suspendues. Toutefois, grâce au fort investissement de chacun, notamment des services de greffe du Conseil, le retard a pu être en grande partie rattrapé les mois suivants.

Parallèlement, le rejet d'un projet d'amendement visant à permettre la suspension des délais en matière disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire afin de tenir compte des contraintes liées aux mesures de police administrative prises par le gouvernement pour ralentir la propagation



du coronavirus covid-19 a conduit le conseil de discipline des magistrats du siège à proroger, pour une durée de quatre mois, le délai imparti au Conseil pour statuer dans la procédure disciplinaire engagée à l'encontre d'une magistrate, après que cette dernière a fait l'objet d'une mesure d'interdiction temporaire d'exercice. En effet, le Conseil a considéré que, en application de l'article 50-5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il pouvait proroger le délai par décision motivée sans audience.

La période de confinement a également eu pour conséquence de faire obstacle aux déplacements des membres du Conseil au sein des cours d'appel. En effet, les missions d'information, initialement prévues dans les ressorts des cours d'appel de Cayenne, Fort-de-France et Basse-Terre en mars 2020 ainsi que celles dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux et à l'École nationale de la magistrature (ENM) prévues en juin 2020,

puis les missions prévues au sein des cours d'appel de Versailles, Colmar, Poitiers, Metz, Grenoble et Dijon en novembre et décembre 2020, ont dû faire l'objet d'un report. Dans toute la mesure du possible, l'actuelle mandature s'attachera à visiter l'ensemble des cours d'appel n'ayant pas encore fait l'objet d'une mission d'information au cours des deux dernières années de son exercice, en 2021 et 2022.

Si le Conseil considère bien évidemment qu'aucune méthode de travail en « *distanciel* », aussi perfectionnée soit-elle, ne peut remplacer l'organisation des séances en présentiel, le recours à la visioconférence reste un outil particulièrement intéressant dans certaines situations. Ainsi, l'audition des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires qui sont dans leur cinquième année d'exercice pourra se poursuivre en « *distanciel* », évitant ainsi des délais de route importants pour ces magistrats.

LE CONSEIL



LA COMPOSITION DU CONSEIL

LES PRÉSIDENTS

Mme 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

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

LES MEMBRES

LES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, MEMBRES COMMUNS AUX TROIS FORMATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Benoît Giraud, président du tribunal judiciaire de Limoges

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

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

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

**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

Mme Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale honoraire

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

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

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

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

MAGISTRATS ÉLUS, MEMBRES DE LA FORMATION PLÉNIÈRE

Première moitié de mandat (2019-2020)

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, substitue générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Seconde moitié du mandat (2021-2022)

Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale honoraire

Benoît 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, substitue générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

Mme Sophie Rey, secrétaire générale

Mme Sophie Havard, secrétaire générale adjointe

Mme Hélène Bussière, secrétaire générale adjointe

Mme Marie Dubuisson, secrétaire générale adjointe (depuis septembre 2020)

Mme Pauline Jolivet, secrétaire générale adjointe (jusqu'en août 2020)

Un nouveau membre du Conseil supérieur de la magistrature a été nommé en cours de mandat. M. Jean-Christophe Galloux a ainsi été installé, par décret du 13 décembre 2020, dans ses fonctions de

membre du Conseil supérieur de la magistrature, commun aux trois formations. Il a été désigné par le président du Sénat en remplacement de M. Jean Cabannes, démissionnaire.

M. JEAN-CHRISTOPHE GALLOUX



Titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) de droit privé (1983), d'un certificat d'aptitude à la profession d'avocat (1983), d'un diplôme de l'Institut universitaire européen de Florence en droit comparé (1987), d'un doctorat d'État en droit de l'université de Bordeaux (1988) et d'une agrégation des facultés de droit en droit privé et de sciences criminelles (1990-1991), M. Jean-Christophe Galloux a été inscrit au barreau de Paris de 1984 à décembre 2020 et a exercé une activité de conseil, spécialisé en propriété intellectuelle.

Sa carrière universitaire débute par une activité de chercheur post-doctoral (Montréal, 1988-1989), d'attaché d'enseignement et de recherches (Lyon, 1989-1990) puis de maître de conférences (Lyon, 1990-1991). Après avoir

occupé le poste de professeur de droit privé à l'université de Reims (1991-2000), il est élu à l'université de Paris II (Panthéon-Assas) en 2000 où il enseigne le droit de la propriété intellectuelle, le droit de la concurrence et le droit de la santé. Il intervient

par ailleurs depuis 1999 comme professeur au Centre d'études internationales de la propriété intellectuelle (CEIPI Strasbourg). Au titre de ses responsabilités para-académiques, il préside depuis 2009 l'Institut de recherche en propriété intellectuelle (IRPI). Expert auprès de la Commission européenne (1997-2000) et de l'OCDE (1997-1998), il a également exercé ces fonctions auprès de l'OMPI (Genève, 2015-2017). Il est membre du Comité d'éthique européen pour Europabio à Bruxelles (1998) et du Scientific Board de l'Institut Max Planck de Munich (2013). Il a également été médiateur agréé au Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP) de 2006 à 2010. Enfin, M. Galloux a accompli diverses actions de formation continue pour les magistrats et assuré des missions de formation de magistrats étrangers pour le compte de l'École nationale de la magistrature.

Au titre des distinctions reçues, il a été élu membre associé de l'Académie nationale de pharmacie, section IV (industrie) en 2013.

M. Galloux est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le droit de la propriété intellectuelle et les biotechnologies en France :

- « *Droit de la propriété industrielle* » avec J. Azema (Collection « Précis », Dalloz, 1 300 pages, 8^e éd. 2017) ;
- « *Les biotechnologies en France : 1974-1999* », en collaboration avec D. Boy et De Cheveigné (Balland, 2002) ;
- Enfin, il est l'auteur d'un ouvrage à paraître en 2021 : « *Droits et libertés corporels* ».

Il a également publié plus de 280 articles juridiques en français et en anglais, en droits civil, pharmaceutique et des biotechnologies, de la propriété intellectuelle.

Au titre des distinctions reçues, il a été élu membre associé de l'Académie nationale de pharmacie, section IV (industrie) en 2013.

M. Galloux est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le droit de la propriété intellectuelle et les biotechnologies en France :

- « *Droit de la propriété industrielle* » avec J. Azema (Collection « Précis », Dalloz, 1 300 pages, 8^e éd. 2017) ;
- « *Les biotechnologies en France : 1974-1999* », en collaboration avec D. Boy et De Cheveigné (Balland, 2002) ;
- Enfin, il est l'auteur d'un ouvrage à paraître en 2021 : « *Droits et libertés corporels* ».

Il a également publié plus de 280 articles juridiques en français et en anglais, en droits civil, pharmaceutique et des biotechnologies, de la propriété intellectuelle.

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, ministre de la justice, 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 nomination du garde des sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Si ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contraignant, les gardes des sceaux successifs ont, depuis plusieurs années, pris l'engagement de ne pas passer outre. En matière disciplinaire, 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

La secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature veille au bon fonctionnement administratif et matériel du Conseil. Elle reçoit, à cette fin, délégation de signature du Premier président de la Cour de cassation, ordonnateur secondaire des dépenses.

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

La secrétaire générale est assistée dans ces missions par trois secrétaires générales adjointes ainsi que par 19 agents. Le secrétariat général a ainsi été renforcé en début d'année 2020 avec l'arrivée d'une troisième secrétaire générale adjointe. Ce renforcement a permis de développer les actions de soutien du secrétariat général aux membres du Conseil supérieur de la magistrature. Elles se sont notamment traduites par l'établissement de nouveaux documents de référence en matière de nomination et de discipline, en particulier l'élaboration d'un *vade-mecum* pour l'activité de nomination, fruit d'une méthodologie renouvelée, mais aussi la participation systématique aux missions d'information avec l'élaboration des comptes rendus et des notes de synthèse des missions, ou encore le renfort des membres plus particulièrement désignés pour promouvoir l'activité internationale du Conseil.

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

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

LES MOYENS DU CONSEIL

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

Depuis plusieurs années, les grands équilibres du programme 335 sont restés constants. La part principale des dépenses du budget de fonctionnement, en 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. Ainsi, en 2021, sont envisagées des évolutions informatiques majeures en vue de moderniser les accès en ligne et les outils de travail du Conseil.

Les dépenses de personnels correspondent au versement des indemnités de fonctions des membres et permettent la rémunération des personnels du secrétariat général du Conseil. Le renforcement du secrétariat général du Conseil, souhaité par la Première présidente et le Procureur général, présidents des deux formations du Conseil, s'est concrétisé par la nomination de deux secrétaires générales adjointes supplémentaires les 30 décembre 2019 et 1^{er} septembre 2020

Cette situation n'a pas empêché une évolution favorable des indicateurs de performance du Conseil durant la période considérée, tenant, d'une part, 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.

FOCUS

Le budget 2020 en chiffres

Les crédits initiaux de l'exercice 2020

En 2020, les crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature se sont élevés à 5 974 300 euros en autorisation d'engagement et 4 915 300 euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnels (titre 2) ont représenté 2 790 523 et les dépenses de fonctionnement (hors-titre 2) 3 183 777 euros en autorisations d'engagement et 2 124 777 euros en crédits de paiement.

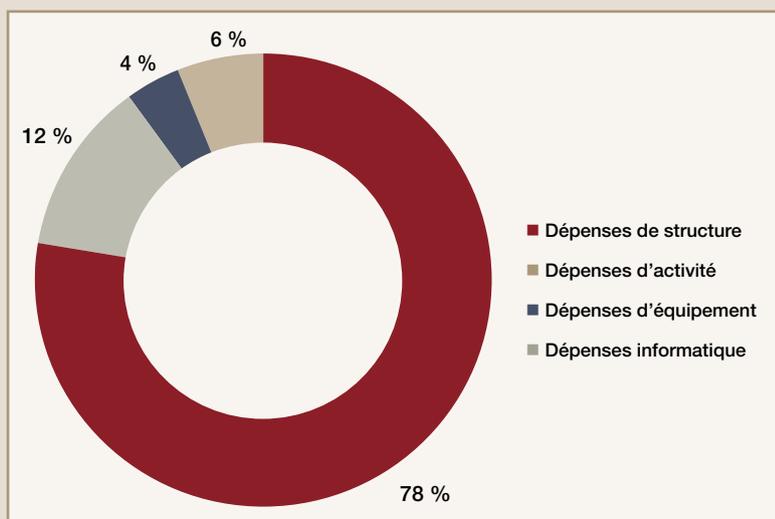
	Titre 2	Hors titre 2	Total
AE	2 790 523 euros	3 183 777 euros	5 974 300 euros
CP	2 790 523 euros	2 124 777 euros	4 915 300 euros

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

2,53 m€ en autorisation d'engagements

1,59 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 2020, la crise sanitaire ayant conduit à l'annulation de missions et déplacements.

À l'inverse, les dépenses informatiques ont sensiblement augmenté et principalement été affectées au développement du télétravail et de la visioconférence.

Les dépenses de personnel

21

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

2,61 m€

en autorisations d'engagement
et crédits de paiements

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, relatif à la rémunération des membres du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que des membres du secrétariat général de ce Conseil, à laquelle s'ajoute celle des effectifs du secrétariat général.

Ce poste de dépenses a augmenté en 2020 en raison du renforcement des effectifs du secrétariat général, à hauteur de deux postes.

LES MISSIONS DU CONSEIL



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.

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 poursuivi son action afin de faciliter la réalisation de l'ensemble de ses missions.

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 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'intérêts.

Le présent rapport est l'occasion de revenir sur les actions menées par le Conseil, tout au long de l'année 2020, pour assurer la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire, faire évoluer ses pratiques en matière de nomination et les harmoniser, contribuer à la déontologie des magistrats, nourrir sa réflexion en matière de discipline et de responsabilité des magistrats et mener à bien l'ensemble des missions transversales qui lui incombent.

LA PRÉSERVATION DE L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

La raison d'être du Conseil supérieur de la magistrature est inscrite à l'article 64 de la Constitution : « *le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* ». En l'état de la pratique institutionnelle, le rôle du Conseil est donc central pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'article 65 encadre toutefois son action en la matière. Selon cette disposition, « *le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice* ». Le texte lui assigne donc un rôle de veilleur et de sage, sans possibilité d'initiative propre : l'action du Conseil est subordonnée aux saisines du Président de la République et du ministre de la justice.

L'année 2020 est à cet égard incontestablement inhabituelle. Saisi par le Président de la République le 19 juin, le Conseil a rendu le 15 septembre 2020, au terme de six ans de silence institutionnel (la précédente saisine remontant à 2014), un avis relatif aux questions d'indépendance du parquet. Cette saisine ne saurait toutefois faire oublier que des évolutions sont nécessaires pour permettre au Conseil de jouer pleinement son rôle constitutionnel. Ces évolutions ont pu être discutées, parmi d'autres sujets, dans le cadre des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, devant laquelle des membres du Conseil ont été invités à s'exprimer.

Dans l'attente d'évolutions institutionnelles qu'il appelle de ses vœux, le Conseil supérieur de la magistrature entend rester un gardien vigilant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, en faisant le meilleur usage des moyens limités qui sont les siens. Les événements de l'année 2020, exceptionnels à maints égards, l'ont ainsi conduit à s'exprimer publiquement à plusieurs reprises, hors de toute saisine.

L'AVIS AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU 15 SEPTEMBRE 2020

Le 10 juin 2020, Mme Eliane Houlette, ancienne procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, a évoqué devant la commission d'enquête parlementaire relative à l'indépendance de la justice des « *pressions* » subies dans le cadre de l'enquête ayant visé M. François Fillon, alors candidat à l'élection présidentielle. Le 19 juin 2020, le Président de la République a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature en application de l'article 65 de la Constitution, pour savoir si le parquet national financier (PNF) avait, dans cette enquête, « *pu exercer son activité en toute sérénité, sans pression, dans le cadre d'un dialogue normal et habituel avec le parquet général* ».

Au terme de trois mois d'investigations approfondies consistant principalement en des auditions et analyses de pièces, la formation plénière du Conseil – composée à parité de membres communs et de magistrats réunis sous la présidence de Mme Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation et présidente de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège – a émis un avis le 15 septembre 2020¹.

1. Voir *infra*, p. 104 « les communiqués de presse », pour consulter le communiqué publié à l'occasion de l'avis rendu au Président de la République, et p. 109 des annexes, pour consulter l'avis dans son intégralité. Pour consulter l'avis et le communiqué sur le site Internet du Conseil : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/avis-de-la-formation-pleniere-du-conseil-superieur-de-la-4> et <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/avis-et-communiques/communication-du-16-septembre-2020>.

Sur l'affaire objet de sa saisine, le Conseil a conclu que «*les relations entre l'autorité judiciaire et le pouvoir exécutif dans le cadre de cette affaire doivent être qualifiées de conformes aux textes et pratiques habituelles, et de classiques au regard de la sensibilité de l'affaire*». Concernant les relations, au sein même de l'autorité judiciaire, entre le parquet général et le PNF, le Conseil a constaté que le PNF avait pu exercer l'action publique de façon indépendante, nonobstant l'existence de tensions importantes liées tant à des divergences d'analyse juridique qu'à des difficultés interpersonnelles. Il a cependant relevé que les conditions de déroulement de la procédure, et leur retentissement dans l'opinion publique, imposaient de rationaliser le dispositif des remontées d'information entre les parquets et le ministère de la justice, et de réaliser l'évolution attendue du statut du parquet.

S'agissant des remontées d'information entre les parquets et le ministère de la justice, le Conseil a appelé de ses vœux : 1) une définition précise des critères permettant d'identifier les affaires susceptibles d'y donner lieu ; 2) un encadrement législatif de la procédure, avec une identification formelle des pièces pouvant être transmises et l'instauration d'un principe de confidentialité ; 3) une transparence plus grande quant à l'usage fait des remontées ; 4) le rappel formel de l'indépendance totale du parquet dans l'exercice de l'action publique.

Sur le statut du ministère public, le Conseil n'a pu que rappeler sa conviction de la nécessité – pour restaurer la confiance du public – d'un alignement total du statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège. Cet alignement conduirait à lui confier un pouvoir de proposition dans les procédures de recrutement et de nomination des procureurs généraux et des procureurs de la République, et un pouvoir d'avis conforme pour les autres nominations. Ses

pouvoirs en matière disciplinaire seraient également calqués sur ceux qu'il exerce à l'égard des magistrats du siège.

LA PARTICIPATION DU CONSEIL AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES OBSTACLES À L'INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE

Les travaux de la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance de la justice ont été l'occasion pour le Conseil, par la voix de ses présidents et d'une délégation de quatre de ses membres², de rappeler lors de leurs auditions respectives que l'indépendance n'est pas un privilège pour les magistrats du siège et du parquet mais un devoir. Leur exercice professionnel requiert, au-delà des qualités attendues d'eux, qu'ils disposent de garanties face à d'éventuelles atteintes à leur indépendance justifiant le renforcement nécessaire des attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

Le rapport adopté par la commission d'enquête a formulé des propositions prenant en compte ces impératifs³. Il a également souligné les évolutions nécessaires pour permettre au Conseil supérieur de la magistrature de jouer un rôle éminent dans la protection de l'indépendance de la justice.

La commission, rejoignant la position soutenue par le Conseil supérieur de la magistrature dans son avis remis au Président de la République le 15 septembre 2020, préconise l'alignement total du mode de nomination des magistrats du parquet sur celui du siège avec une nomination après avis conforme du Conseil ou, pour les chefs de juridiction et les magistrats du parquet de la Cour de cassation, sur proposition du Conseil. Par ailleurs, les membres du parquet relèveraient en matière disciplinaire de la formation du parquet du Conseil statuant en tant que conseil de disci-

2. L'audition de Mme Hélène Pauliat, M. Georges Bergougnous, M. Didier Guérin et M. Jean-Paul Sudre, membres du Conseil supérieur de la magistrature, est consultable sous le lien suivant : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9222608_5eeb5575e018b.commission-d-enquete-sur-l-independance-du-pouvoir-judiciaire--audition-de-representants-du-conseil-18-juin-2020.

3. Rapport de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire du 2 septembre 2020 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejjustice/l15b3296_rapport-enquete#.

plaine (proposition n° 1). Ces garanties statutaires fournies aux magistrats du parquet devraient être complétées par une garantie fonctionnelle : dans le cadre de la remontée de l'information prévue pour la conduite de la politique pénale, les critères de signalement des procédures ainsi que le contenu des informations pouvant faire l'objet d'une transmission devraient être inscrits dans la loi (proposition n° 24).

La commission considère également que les compétences du Conseil supérieur de la magistrature devraient être revues pour lui permettre de mieux garantir l'indépendance des magistrats. Il est ainsi proposé, revenant sur une modification issue de la réforme constitutionnelle de 2008⁴, d'inscrire dans la Constitution que le Conseil peut se saisir d'office de toute question relative à l'indépendance de la justice (proposition n° 4). Il est également préconisé de permettre à tout magistrat de saisir le Conseil s'il estime que son indépendance ou son impartialité sont mises en cause (proposition n° 3).

Consciente que l'organe garantissant l'indépendance de la justice est concerné par les moyens de l'institution, la commission d'enquête a considéré que l'avant-projet de budget de la justice devrait être soumis pour avis au Conseil (proposition n° 16). La commission a aussi pris en considération la nécessité de renforcer les moyens du Conseil supérieur de la magistrature pour exercer au mieux ses attributions en matière de nomination et en matière disciplinaire. Elle a, à cet égard, souhaité que le ministre de la justice puisse mettre temporairement à disposition du Conseil, sur sa demande, des membres de l'Inspection générale de la justice (proposition n° 5).

L'ensemble des propositions qui viennent d'être évoquées constituent donc un socle très positif de mesures garantissant l'indépendance de la magistrature et s'inscrivent dans la ligne des positions soutenues par le Conseil devant la commis-

sion. Ces évolutions constitueraient de précieux instruments de protection de l'indépendance de la justice.

La commission a en revanche formulé une proposition plus problématique en introduisant l'idée d'un choix, demandé aux magistrats après une dizaine d'années de fonctions, de poursuivre leur carrière dans les fonctions du siège ou dans celles du parquet (proposition n° 2). Cette règle créerait une césure au sein du corps, susceptible de déboucher sur une conception plus restreinte de la portée de l'indépendance des magistrats du ministère public.

LES AUTRES PRISES DE POSITION DU CONSEIL EN MATIÈRE D'INDÉPENDANCE : LES COMMUNIQUÉS

La situation exceptionnelle qu'a connue notre pays en 2020 a conduit le Conseil, soucieux de jouer pleinement son rôle constitutionnel de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, à s'exprimer hors de toute saisine en trois occasions, par voie de communiqués⁵.

Par son communiqué du 12 mai, publié au sortir du premier confinement induit par la pandémie de la covid-19, dans un contexte d'attaques contre les modalités de fonctionnement de l'institution judiciaire pendant cette période, le Conseil a rappelé le rôle des magistrats dans la préservation de l'État de droit, condition même de notre démocratie. Il s'est engagé à veiller à ce que la justice puisse occuper pleinement sa place dans l'espace public, au moment même où les difficultés économiques, sociales et individuelles renforçaient le besoin de justice des citoyens, et à ce qu'elle poursuive sa mission de protection de la liberté individuelle. Il a exprimé sa mobilisation pour permettre aux magistrats de remplir leur mission.

Par son communiqué du 18 septembre, le Conseil a exprimé sa préoccupation vigilante au sujet de la publicité donnée à une enquête administrative

4. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la v^e République <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019237256/2021-01-19/>.

5. Voir *infra*, « les communiqués de presse », pour les consulter dans leur intégralité, p. 104

visant nominativement trois magistrats du Parquet national financier, alors même que cette enquête était en cours.

Enfin, par son communiqué du 20 novembre, face aux mises en cause publiques de juges d'instruction chargés d'affaires sensibles émanant notamment de responsables politiques et de médias, le Conseil a rappelé que l'indépendance juridictionnelle des juges est une condition essentielle de l'État de droit et s'est inquiété du fait que ces critiques portent atteinte à la confiance des citoyens dans la justice.

Ces prises de position visaient toutes à conforter l'indépendance des magistrats dans leur action juridictionnelle, et l'indépendance de l'autorité judiciaire dans son ensemble.

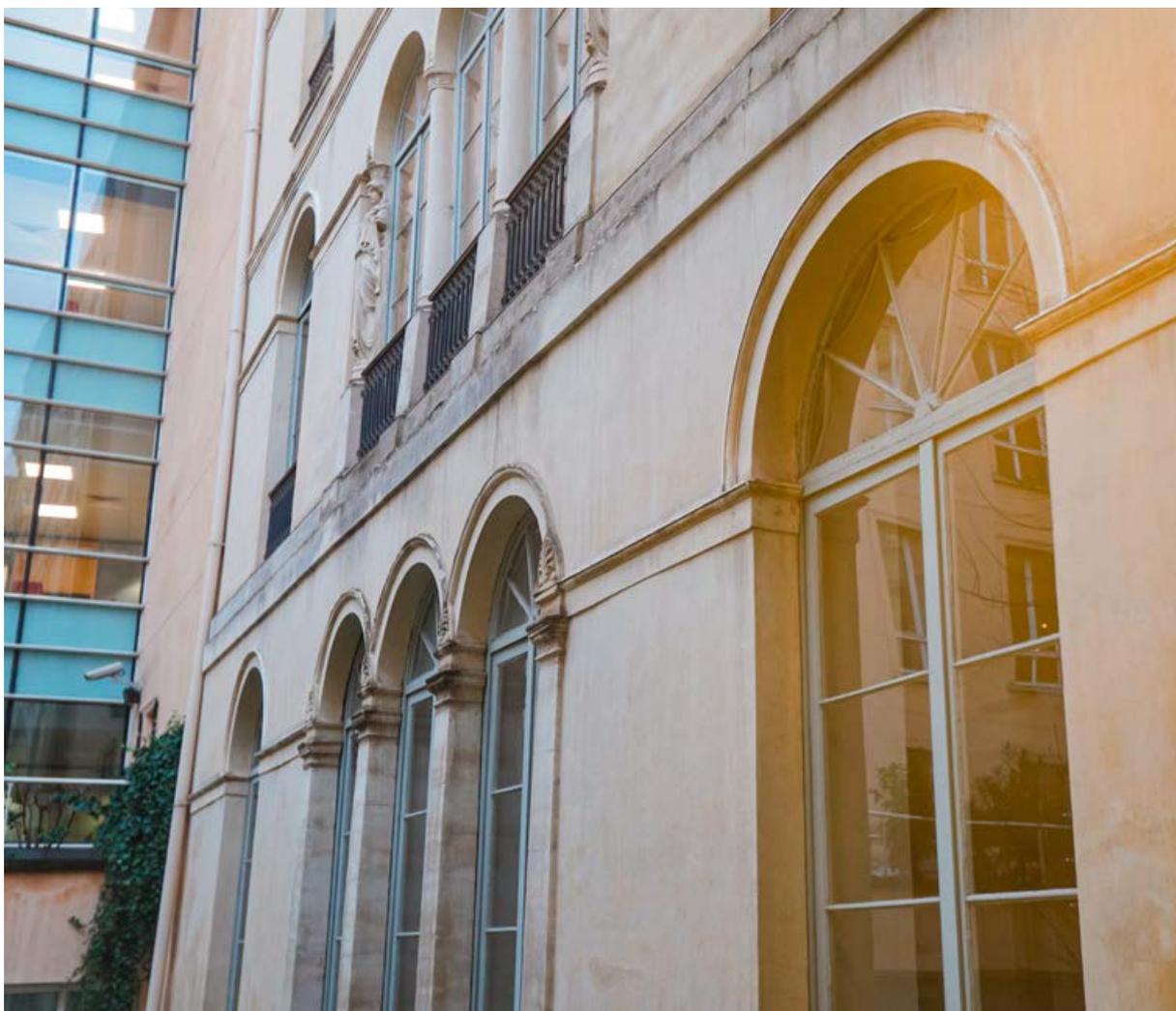
Au terme de cette année particulièrement riche et troublée, le Conseil ne peut qu'appeler de ses vœux une réforme institutionnelle le dotant, dans la droite ligne des propositions de la commission d'enquête parlementaire, des pouvoirs lui permettant de jouer au mieux son rôle de garant de cette indépendance.

LE CONSEIL FAIT ÉVOLUER SES PRATIQUES ET LES HARMONISE EN MATIÈRE DE NOMINATION

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

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

Article 65 de la Constitution



L'actuelle mandature du Conseil supérieur de la magistrature a souhaité s'inscrire dans une gestion des ressources humaines plus proche des attentes des magistrats et améliorer le processus de nomination.

À ce titre, elle a mis en place, en septembre 2020, une permanence « nomination » le lundi après-midi et le vendredi matin sur la ligne 01.53.58.48.80, afin de répondre aux questions des magistrats dans ce domaine. Cette permanence, tenue par la secrétaire générale du Conseil et ses adjointes, a vocation à éclairer les magistrats sur les nominations relevant du pouvoir de proposition de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège ainsi que les nominations, au siège et au parquet, pour lesquelles des auditions sont organisées par une des deux formations du Conseil.

Les magistrats peuvent aussi poser leurs questions, par courriel, à l'adresse structurelle suivante : nomination.csm@justice.fr.

Les questions posées sont variées. Le secrétaire général d'un premier président a ainsi pu vérifier qu'un poste de président de tribunal judiciaire du ressort serait pourvu dans le cadre de la transparence d'automne. Plusieurs magistrats ont souhaité connaître les postes de chefs de juridiction qui seraient amenés à se libérer ainsi que le calendrier des auditions et de diffusion de la transparence. D'autres ont souhaité connaître les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas été entendus à la suite de leur candidature sur l'un de ces postes. De nombreuses questions ont aussi porté sur le calendrier des nominations à la Cour de cassation. Un magistrat s'est interrogé sur son évolution de carrière, le profil recherché dans le recrutement des conseillers référendaires et les perspectives qu'un tel poste pourrait lui ouvrir. Des questions ont également porté sur le fait de savoir si les magistrats observants bénéficiaient systématiquement d'un retour ou uniquement

en cas de recommandation et de signalement. Certains magistrats observants ont fait part de leur souhait de connaître les raisons pour lesquelles ils ne bénéficiaient pas d'une telle mesure. Le délai de restitution des avis du Conseil supérieur de la magistrature à la direction des services judiciaires (DSJ) a également pu susciter des appels auprès de la permanence. Enfin, des questions d'ordre statutaire ont été abordées au sujet notamment de la possibilité de nommer un président de tribunal judiciaire sur un autre poste de président de tribunal judiciaire du ressort de la cour d'appel, y compris outre-mer, et des perspectives d'évolution d'un magistrat en fin de détachement vers un poste de chef de juridiction.

Les magistrats du secrétariat général du Conseil assurant cette permanence s'attachent, dans toute la mesure du possible au regard de l'absence de publicité donnée à certains travaux et aux délibérations du Conseil⁶, à répondre de manière précise aux interrogations qui leur sont soumises. Ils assurent, en outre, une veille pour les membres du Conseil en portant à leur connaissance les difficultés et les attentes qui pourraient leur être signalées par les magistrats appelants.

Soucieux d'inscrire son action dans la transparence, le Conseil a adressé en avril 2020 à l'ensemble des magistrats, pendant la première période de confinement liée à l'épidémie de la covid-19, un courriel destiné à les informer des délais d'examen des projets de mouvements dont il avait été saisi par la garde des sceaux, ministre de la justice. Le Conseil entend renouveler ce type de message informatif afin de pérenniser la transparence de son action et faciliter la mobilité des magistrats. Les appels à candidatures diffusés par le Conseil concernant les postes relevant de son pouvoir de proposition apportent également des précisions en termes de calendrier.

6. Article 38, alinéa 2, de la loi sur la liberté de la presse de 1881 : « Sans préjudice des dispositions de l'article 15 du code pénal, il est interdit, sous la même peine, de publier aucune information relative aux travaux et délibérations du Conseil supérieur de la magistrature, à l'exception des informations concernant les audiences publiques et les décisions publiques rendues en matière disciplinaire à l'encontre des magistrats. Pourront toutefois être publiées les informations communiquées par le président d'une formation du Conseil supérieur. »

Les magistrats entendus par la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège, dans le cadre des propositions de nomination relevant de sa compétence, bénéficient systématiquement d'un retour individualisé par l'un des deux rapporteurs de leur dossier, voire les deux, lorsqu'ils ne sont pas choisis. De même, s'agissant de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, les magistrats observants auditionnés bénéficient également d'un retour sur audition réalisé par le rapporteur du dossier.

Les magistrats faisant l'objet d'un avis non conforme ou défavorable sont destinataires d'un courrier portant motivation de l'avis rendu. Dans certaines hypothèses particulières, une restitution orale peut accompagner la motivation écrite.

Enfin, une délégation du Conseil a pu recevoir des magistrats qui lui avaient fait part d'une difficulté, les concernant, en matière de nomination.

LE POUVOIR DE PROPOSITION DE LA FORMATION DU SIÈGE

La lisibilité accrue du processus de nomination et la gestion dynamique des ressources humaines

Le calendrier des propositions

Conformément à l'engagement pris lors de la première année de sa mandature, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a modifié sa pratique de diffusion des transparences. Elle en a réduit le nombre afin de favoriser une approche globale de ses propositions de nomination permettant ainsi d'affecter les candidats aux postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire, de manière pertinente en raisonnant à partir du poste le plus élevé auquel ils peuvent prétendre. Cette nouvelle méthode de travail a, également, permis de limiter la vacance de poste et de faciliter la transition entre les premiers présidents ou présidents sortants et les premiers présidents ou présidents arrivants, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Au 1^{er} septembre 2020, aucun de ces

postes n'était vacant. Les magistrats dont la nomination est ainsi proposée sont désormais installés au mois de septembre ou de janvier, périodes qui se concilient plus aisément avec la vie familiale, contrairement aux anciennes nominations qui intervenaient au gré des vacances de postes.

Par ailleurs, grâce à un dialogue régulier et nourri avec la DSJ, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège réussit à mieux anticiper les départs à la retraite, les fins de mandat et les mutations sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice.

Comme elle l'avait annoncé, cette formation a dû recourir à des transparences intermédiaires. Cela a notamment été le cas au printemps 2020 afin de ne pas retarder la diffusion de la transparence des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires du groupe 1 et à l'automne, en raison de l'absence de candidatures sur certains postes de président de tribunal judiciaire.

La sélection des candidats

Cette sélection s'opère en trois temps. La première lecture permet, à partir de tableaux, préparés par le pôle nomination du Conseil, résumant la carrière des magistrats en concurrence sur un poste donné, de sélectionner les candidatures qui remplissent les conditions statutaires et les critères doctrinaux définis par le Conseil (ancienneté dans le poste actuel ou durée résiduelle d'exercice, par exemple). La seconde lecture a pour but de déterminer les magistrats qu'il convient d'entendre au vu du rapport présenté, à l'ensemble de la formation, par les deux membres désignés pour chacun des magistrats en lice. Les auditions permettent, enfin, de départager les candidats.

Le rôle des rapporteurs

À l'issue de la première lecture, le secrétariat général du Conseil désigne deux rapporteurs par candidat, un membre personnalité qualifiée et un membre magistrat. La désignation s'effectue par magistrat et non par poste à pouvoir. Si le dossier d'un magistrat a été examiné à l'occasion d'un précédent mouvement, le même binôme de rapporteurs est à nouveau désigné.

Lors de la seconde lecture, les rapporteurs sont chargés de présenter, à l'oral, le dossier du candidat à l'ensemble des membres de la formation. Ils précisent ainsi son parcours professionnel, ses évaluations, en insistant sur l'éventuelle progression de celles-ci et les items qui font écho au poste en cause (capacités de management ou d'expertise dans tel domaine du droit par exemple) ainsi que son projet professionnel.

Avant les auditions, ils rappellent les traits saillants de la candidature et un autre membre du Conseil présente la juridiction concernée par la nomination à intervenir, à partir de la fiche de renseignements sollicitée auprès de la cour d'appel dont elle dépend et du portrait de territoire établi par l'Inspection générale de la justice qui transmet aussi, au Conseil, les conclusions des rapports de fonctionnement qu'elle a pu être amenée à réaliser au cours des deux années précédentes.

Les auditions

L'ensemble des postes relevant du pouvoir de proposition de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège (postes du siège à la Cour de cassation, de premiers présidents des cours d'appel et de présidents des tribunaux judiciaires) donnent lieu à une audition des candidats sélectionnés afin de les départager et de permettre à cette formation de choisir ceux qui vont être nommés⁷.

À l'issue de la seconde lecture, le secrétariat général du Conseil prend l'attache téléphonique des candidats retenus pour les auditions, lesquelles sont, en pratique, souvent organisées dans la semaine qui suit. Il les renseigne sur le déroulé et leur demande de transmettre une note de présentation, qui constitue un précieux support au moment de l'audition. À cet égard, il convient de rappeler qu'il n'est pas nécessaire de joindre à la candidature une lettre de motivation et un *curriculum vitae*.

Dans cette note de présentation, d'un format variable en fonction des postes (5 000 signes pour les présidents de tribunal judiciaire, auditeurs, conseillers référendaires et conseillers à la Cour de cassation et 12 500 signes pour les premiers présidents de cour d'appel, premiers présidents de chambre à la cour d'appel et présidents de chambre à la Cour de cassation), le candidat est invité à mettre en évidence son bilan professionnel de manière synthétique, et surtout son projet, sa manière d'envisager la fonction à laquelle il aspire. En effet, le Conseil a pu constater que certaines notes évoquaient trop rapidement les fonctions envisagées, l'essentiel de l'écrit décrivant la carrière du magistrat alors qu'elle est déjà présentée par les rapporteurs.

Les auditions sont regroupées sur une ou plusieurs journées, en fonction du nombre de candidats à entendre, de sorte à permettre que le délibéré intervienne dans la continuité.

L'audition est conçue comme un entretien professionnel de recrutement et non comme un « *grand oral de culture générale* ». Elle débute par une présentation orale d'une dizaine de minutes par le candidat de son parcours professionnel au regard du poste à pourvoir et d'un exposé de ses motivations. Cette présentation doit toutefois se distinguer de la note écrite et ne doit pas être lue. Les questions qui suivent portent, en pratique, sur le parcours professionnel du candidat et sa cohérence avec le poste brigué, la justice et ses évolutions. Les postes à la Cour de cassation appellent souvent des questions juridiques d'ordre général ou précises mais cantonnées à un contentieux que le candidat a traité. Les postes de chef de juridiction suscitent des questions plus pratiques qui peuvent consister en des mises en situation afin d'observer les réactions du candidat dans un contexte donné. Plus rarement, les questions portent sur des aspects plus personnels ou familiaux dès lors qu'il apparaît que ceux-ci pourraient avoir une incidence sur le mouvement étudié.

7. Des vidéos sont consultables en ligne sur le site intranet du Conseil afin de donner des précisions aux candidats sur les modalités des auditions (vidéo « *Trois minutes pour se préparer : l'audition devant la formation siège du Conseil* », vidéo sur « *Les postes du siège à la Cour de cassation, des nominations à part* »).

Les retours faits aux candidats entendus

La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a systématisé les retours faits aux candidats auditionnés non retenus, dans un souci de transparence. Ces retours permettent d'indiquer à ces derniers s'ils se sont trouvés dans une « configuration défavorable » qui doit les encourager à persister dans la même voie, s'ils gagneraient à élargir leurs *desiderata* à des juridictions de taille moins importante (type « B-Bis » ou « petits HH »), s'il serait préférable qu'ils s'orientent vers des postes « d'experts », tels que président de chambre ou premier vice-président afin de mûrir leur candidature aux fonctions de chef de juridiction et de suivre des formations préparant à l'encadrement, si leur profil n'est pas apparu adapté au poste envisa-

gé ou, plus généralement, d'évoquer les perspectives à envisager ou les obstacles éventuels à lever pour une future candidature. Le candidat reste ensuite, bien évidemment, libre de ses *desiderata*. Il est néanmoins mis en mesure de comprendre ceux qui ont une chance de prospérer à plus ou moins brève échéance.

En principe, le retour est effectué, par téléphone, par l'un des deux rapporteurs. Il peut arriver que les deux rapporteurs y procèdent et proposent au candidat une visioconférence. Le format est décidé par les rapporteurs.

Le retour intervient après la publication de la proposition de nomination et non de la transparence qui ouvre le délai d'observations. En pratique, plusieurs semaines s'écoulent entre l'audition et la restitution faite au candidat auditionné.

FOCUS

Les entretiens de carrière des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunaux judiciaires

Les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux judiciaires sont nommés, au maximum, pour une durée de sept ans dans leur poste. Cette limitation de la durée d'exercice des fonctions peut s'avérer déstabilisante pour eux, surtout lorsqu'ils ne sont pas proposés sur un autre poste à compter de leur quatrième année d'ancienneté.

Consciente de cette situation, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a mis en place, dès le mois de janvier 2020, des entretiens de carrière dits « *de cinquième année* ». Trois membres de cette formation proposent ainsi, à tous les premiers présidents et présidents qui arrivent dans leur cinquième année de fonction, un entretien d'une trentaine de minutes afin de dresser un bilan de leur parcours, d'échanger sur les éventuelles difficultés rencontrées et d'envisager, avec eux, leurs perspectives d'évolution. Le Conseil entend, en effet, pleinement assumer sa mission en matière de ressources humaines en étant à l'écoute des magistrats et en les accompagnant dans leur évolution de carrière.

Compte tenu de la crise sanitaire liée à la covid-19, ces entretiens ont été réalisés en visioconférence via Zoom au mois de décembre 2020. Ce format a semblé très adapté en ce qu'il évite aux intéressés un déplacement souvent long sans compromettre la qualité de la discussion. Il est, dès lors, envisagé de le reconduire en 2021 pour tous les entretiens de cette nature.

Au total, 31 entretiens de carrière ont été réalisés en 2020, 4 concernaient des premiers présidents et 27 des présidents de tribunaux judiciaires. Un compte rendu de l'entretien est établi et une restitution de celui-ci est ensuite réalisée par les trois membres auprès de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège dans son entier.



La nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation

Les éléments statistiques de l'activité

En 2020, le Conseil a proposé la nomination de 34 magistrats à des postes du siège de la Cour de cassation, selon la répartition suivante :

COUR DE CASSATION

16

conseillers (dont 7 femmes, soit 44 %)

1

conseiller en service extraordinaire

10

conseillers référendaires
(dont 7 femmes, soit 70 %)

7

auditeurs (5 femmes, soit 71 %)

Les critères retenus pour l'appréciation des candidatures

Les effectifs de la Cour de cassation ont continué d'être renouvelés, dans des proportions significatives, en 2020.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a, en effet, examiné 250 candidatures aux fonctions de conseiller, 153 candidatures aux fonctions de conseiller référendaire et 14 candidatures aux fonctions d'auditeur. Elle a étudié 106 dossiers de magistrats ayant candidaté sur les fonctions de conseiller, 144 dossiers de magistrats postulant à un emploi de conseiller référendaire et 30 dossiers de magistrats pour les fonctions d'auditeur. À la suite de l'examen des dossiers, 29 magistrats ont été auditionnés pour les postes de conseiller, 21 pour ceux de conseiller référendaire et 9 pour ceux d'auditeur. Tous postes confondus, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a ainsi procédé à 59 auditions en 2020.

Dans le processus de sélection, cette formation veille à l'aptitude des candidats au travail en collégialité, à l'étendue de leurs connaissances juridiques, à leur sens de l'application du droit ainsi qu'à leurs qualités rédactionnelles. Les magistrats

qui souhaitent rejoindre la Cour de cassation sont invités à l'évoquer au cours de leur entretien d'évaluation afin que leur évaluateur puisse émettre un avis circonstancié sur leurs qualités et aptitudes à l'exercice de telles fonctions. Les membres du Conseil attachent, en effet, une importance particulière à cet avis.

La spécificité de la technique de cassation, qui requiert un temps d'apprentissage, conduit à exiger des candidats une durée résiduelle d'exercice d'au moins trois ans avant la cessation d'activité. Ceux qui bénéficient d'une prolongation d'activité ont donc intérêt à le faire savoir. En 2020, ont ainsi été retenus les candidats qui avaient entre 54 ans et 63 ans.

Malgré ces chiffres, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a constaté une baisse des candidatures utiles, à l'occasion

de la transparence d'automne notamment. Particulièrement attaché à la diversité des profils et des origines géographiques des candidats, le Conseil entend dès lors rappeler aux magistrats qu'ils ne doivent pas opérer une censure dans leurs *desiderata*.

La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège n'estime pas toujours utile d'entendre plusieurs fois un candidat non choisi à l'issue de sa première audition. Elle peut, en effet, considérer que celle-ci a été convaincante et décider que la nomination de ce candidat devrait pouvoir être proposée dès la transparence suivante ou dès qu'un poste se libérera dans le contentieux relevant de sa spécialité. Dans ce cas, un retour positif est fait au candidat sans toutefois lui indiquer qu'il sera prochainement proposé.

FOCUS



La parité dans les nominations sur les postes du siège à la Cour de cassation

Le 3 juin 2020, le Conseil supérieur de la magistrature a publié une étude sur la parité dans les nominations aux postes de chefs de cour et de juridiction et sur les postes du siège à la Cour de cassation. La problématique spécifique relative à la parité femmes/hommes dans la magistrature est, en effet, au cœur des préoccupations du Conseil.

Le tableau ci-après recense le nombre de candidatures, selon le genre, pour des postes du siège à la Cour de cassation, au cours des cinq dernières années. Sur cette période, la part de candidatures féminines n'a pas évolué de manière significative. Il apparaît toutefois que certains postes sont plus particulièrement sollicités par les magistrates. Ainsi, de 2015 à 2020, la part des candidatures féminines pour les postes de conseiller référendaire s'est élevée à 65 % en moyenne et une augmentation significative a été enregistrée ces trois dernières années avec un taux de candidatures féminines sur ces postes de 78 % en 2018, 72 % en 2019 et 65 % en 2020. Les postes d'auditeur à la Cour de cassation font également l'objet de candidatures féminines dans de très larges proportions.

En revanche, pour les conseillers « lourds », postes hors hiérarchie, l'examen des candidatures révèle que si le nombre des candidatures féminines et masculines était relativement équilibré sur les dernières années, l'année 2020 a été marquée par une nette augmentation des candidatures masculines (61 %) par rapport aux candidatures féminines (39 %). Sur la période considérée, la moyenne des candidatures selon le genre est de 39 % pour les femmes et 61 % pour les hommes (*voir le tableau page suivante*).

**Candidatures selon le genre pour les postes du siège à la Cour de cassation
(en % et chiffres absolus) de 2015 à 2020**

Candidatures enregistrées	Premier président	Président de chambre	Conseiller	Conseiller référendaire	Secrétaire général	Auditeurs I	Auditeurs II	Total	
2015	H	–	11 (55 %)	279 (55 %)	76 (40 %)	1	4 (18 %)	19 (35 %)	390 (49 %)
	F	–	9 (45 %)	228 (45 %)	108 (60 %)	0	21 (82 %)	35 (65 %)	401 (51 %)
	Total 2015	–	20	507	184	1	25	54	791
2016	H	–	5 (100 %)	158 (52 %)	23 (40 %)	–	2 (29 %)	3 (60 %)	191 (51 %)
	F	–	0	145 (48 %)	34 (60 %)	–	5 (71 %)	2 (40 %)	186 (49 %)
	Total 2016	–	5	303	57	–	7	5	377
2017	H	–	11 (69 %)	114 (50 %)	17 (35 %)	–	1 (20 %)	0	143 (48 %)
	F	–	5 (31 %)	115 (50 %)	32 (65 %)	–	4 (80 %)	0	156 (52 %)
	Total 2017	–	16	229	49	–	5	0	299
2018	H	–	11 (69 %)	94 (46 %)	48 (22 %)	0	3 (25 %)	4 (36 %)	160 (42 %)
	F	–	5 (31 %)	111 (54 %)	90 (78 %)	1	9 (75 %)	7 (64 %)	223 (58 %)
	Total 2018	–	16	205	138	1	12	11	383
2019	H	3 (75 %)	8 (50 %)	230 (52 %)	56 (28 %)	1	0	0	298 (44 %)
	F	1 (25 %)	8 (50 %)	212 (48 %)	145 (72 %)	0	6 (100 %)	0	372 (56 %)
	Total 2019	4	16	442	201	1	6	0	670
2020	H	–	–	15261 %	5435 %	–	343 %	229 %	211 (51 %)
	F	–	–	9839 %	9965 %	–	457 %	571 %	20649 %
	Total 2020	–	–	250	153	–	7	7	417
Moyenne 2015-2020	H	75 %	63 %	61 %	35 %	67 %	21 %	36 %	47 %
	F	25 %	37 %	54 %	65 %	35 %	79 %	64 %	53 %

Le tableau ci-dessous recense le nombre de magistrats nommés à la Cour de Cassation, au cours des six dernières années, selon le genre. Il met en exergue un relatif équilibre dans les nominations des femmes et des hommes sur ces postes avec une représentation légèrement supérieure des magistrates nommées (53,70 %) sur la période considérée.

**Nominations selon le genre pour les postes du siège à la Cour de cassation
(en % et chiffres absolus) de 2015 à 2020**

Année	Nombre de magistrats nommés (H-F)	Nombre de magistrates nommées
2015	45	23
2016	30	18
2017	38	14
2018	26	18
2019	43	25
2020	34	18
Total	216	116
Représentation en %		53,70 %

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

Les éléments statistiques de l'activité

En 2020, le Conseil a proposé la nomination de 42 magistrats à des postes de présidents de tribunaux judiciaires et 8 à des postes de premiers présidents de cours d'appel, selon la répartition suivante :

COURS ET TRIBUNAUX

8

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

42

présidents de tribunaux judiciaires
(dont 21 femmes, soit 50 %)

Au total, le Conseil a procédé à l'audition de 19 magistrats candidats pour des postes de premiers présidents et 90 candidats sur des postes de présidents.

Sur les 42 magistrats proposés à un poste de président de tribunal judiciaire, 18 exerçaient déjà ces fonctions. Sur ces 18 présidents nouvellement nommés, 14 bénéficiaient d'une ancienneté égale ou supérieure à quatre ans au moment de leur nomination, et 4 d'une ancienneté égale à trois ans. La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège attache une importance particulière à la stabilité des premiers présidents et des présidents dans leurs fonctions, laquelle est gage de crédibilité et de reconnaissance dans un ressort. Avec la généralisation de la règle dite des trois ans aux nominations qui prendront effet à compter du 1^{er} janvier 2021, le Conseil réfléchit à porter à quatre ans la règle applicable aux chefs de juridictions et plus généralement, à

la durée « idéale » d'exercice de ces fonctions. La faible attractivité et la difficulté d'exercer au sein de certaines juridictions appellent toutefois à la prudence quant à l'allongement de cette règle afin de ne pas tarir davantage les candidatures sur ces postes.

Les critères retenus pour l'appréciation des candidatures

Les critères de sélection des premiers présidents de cours d'appel et des présidents de tribunaux judiciaires tendent à satisfaire plusieurs objectifs. Il s'agit, en premier lieu, de 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 trois ans, sauf défaut de candidatures suffisantes.

S'agissant de la mobilité géographique, le Conseil admet que le président d'un tribunal d'une cour d'appel soit promu président d'un tribunal plus important de la même cour. Il admet également que le secrétaire général d'une cour d'appel puisse être nommé président d'un des tribunaux du ressort de la cour. Toutefois, le Conseil considère que cette dernière situation doit demeurer exceptionnelle et réservée aux hypothèses où les candidatures étaient insuffisantes sur le poste 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.

L'évolution des présidents au premier grade depuis dix ans ou moins est un point de vigilance de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège. Nombreux sont ceux qui souhaitent passer d'un tribunal « B-Bis » à un tribunal « hors hiérarchie ». Cette formation reste peu favorable à une telle évolution qui aurait pour effet de raréfier les candidatures pour les postes de président des tribunaux judiciaires « B-Bis » plus importants et permettre une évolution progressive des responsabilités.

Le manque d'attractivité des fonctions de chef de juridiction : les réflexions du groupe de travail sur l'attractivité des fonctions de chef de juridiction

À l'automne 2019, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a créé un groupe de travail destiné à approfondir les constats établis par la précédente mandature⁸ en matière d'attractivité des fonctions de chef de juridiction et à émettre des propositions concrètes susceptibles d'y répondre. Ce groupe a réuni sept membres du Conseil, magistrats⁹ et personnalités qualifiées¹⁰, ainsi que trois premiers présidents¹¹ de cours d'appel et trois présidents¹² de tribunaux judiciaires. Il a procédé à des entretiens des conférences nationales des premiers présidents et des présidents et des organisations syndicales. Il a, en outre, diffusé un questionnaire aux magistrats des promotions 2003 à 2011 afin de recueillir directement leurs observations sur les raisons qui les dissuadent de devenir président de tribunal judiciaire et celles qui pourraient, au contraire, les encourager à candidater.

Le groupe de travail s'est aussi intéressé aux dispositifs mis en œuvre dans la justice administrative ou à l'étranger en interrogeant les magistrats de liaison français en Allemagne, en Italie et en Espagne. La crise sanitaire a toutefois compliqué le recueil d'informations.

Les facteurs personnels (manque d'envie d'exercer ces fonctions, situation familiale ou contraintes géographiques) constituent les principaux freins. Les combattre n'est pas aisé même

si l'évolution de certains textes ou de pratiques du Conseil pourrait y contribuer. C'est pourquoi le groupe de travail a souhaité que la réflexion soit globale mais aussi pragmatique, l'objectif étant de parvenir à une série de mesures concrètes qui pourraient être facilement mises en œuvre et rendre ainsi à ces fonctions toute leur attractivité.

La réflexion s'est davantage concentrée sur la situation des présidents des tribunaux judiciaires que sur celle des premiers présidents des cours d'appel, même si certaines considérations d'ordre matériel et financier, notamment, leur sont communes. Agir sur le premier vivier aura nécessairement des effets positifs sur le second, les premiers présidents étant le plus souvent d'anciens présidents.

Les leviers identifiés se situent à tous les stades de la carrière d'un président de tribunal judiciaire : avant sa nomination, pendant l'exercice de ses fonctions et après. Il s'agit ainsi de proposer des mesures concernant l'image et la représentation des fonctions, la détection des potentiels, leur formation, leur statut, leurs moyens, leurs finances, et leurs perspectives de carrière. Le rapport du groupe de travail, publié au mois de février 2021, contient 25 recommandations à l'attention du Conseil supérieur de la magistrature, de la direction des services judiciaires, de l'École nationale de la magistrature, des premiers présidents de cours d'appel et des présidents de tribunal judiciaire¹³.

8. Voir focus du rapport d'activité 2018 dédié à des réflexions sur l'attractivité des fonctions de chef de juridiction.

9. M. Régis Vanhasbrouck, M. Benoît Giraud, Mme Virginie Duval.

10. M. Georges Bergougnous, Mme Natalie Fricero, M. Frank Natali, M. Olivier Schrameck.

11. M. Jacques Boulard, premier président de la cour d'appel de Toulouse, Mme Nicole Jarno, Première présidente de la cour d'appel de Colmar, et Mme Gracieuse Lacoste, Première présidente honoraire de la cour d'appel de Bordeaux.

12. Mme Catherine Grosjean, présidente du tribunal judiciaire de Clermont-Ferrand, M. Jean-Baptiste Haquet, président du tribunal judiciaire de Nancy, et M. Paul Huber, président du tribunal judiciaire de Montargis jusqu'à sa nomination en qualité de directeur des services judiciaires (décret du 9 septembre 2020).

13. Consulter le rapport du groupe de travail : http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/1_-_rapport_gt_attractivite_v_finale_0.pdf ; consulter la page Internet du Conseil supérieur de la magistrature consacrée aux travaux menés par le groupe de travail et retrouver le rapport et ses annexes ainsi que la vidéo de présentation du rapport : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/rapport-sur-lattractivite-des-postes-de-premier-president-de-cour-dappel-et-de>

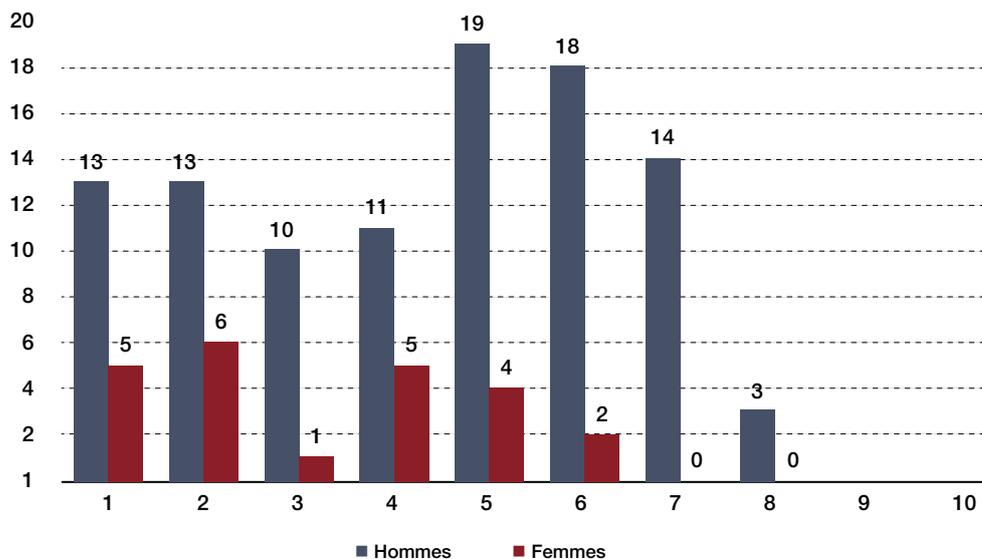
FOCUS

La parité dans les nominations aux postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire

Les premières présidences de cours d'appel

Nombre de candidats Hommes/Femmes sur des postes de premiers présidents pourvus			
Date de la séance du CSM	Poste pourvu	124 Candidatures	
		Hommes	Femmes
26 février 2020	CA Besançon	13	5
26 février 2020	CA Papeete	13	6
18 juin 2020	CA Aix-en-Provence	10	1
18 juin 2020	CA Bordeaux	11	5
18 juin 2020	CA Poitiers	19	4
12 novembre 2020	CA Limoges	18	2
12 novembre 2020	CA Metz	14	0
12 novembre 2020	TSA Saint-Pierre-et-Miquelon	3	0
Total des candidatures en % et en chiffres		101 soit 79%	23 soit 21%

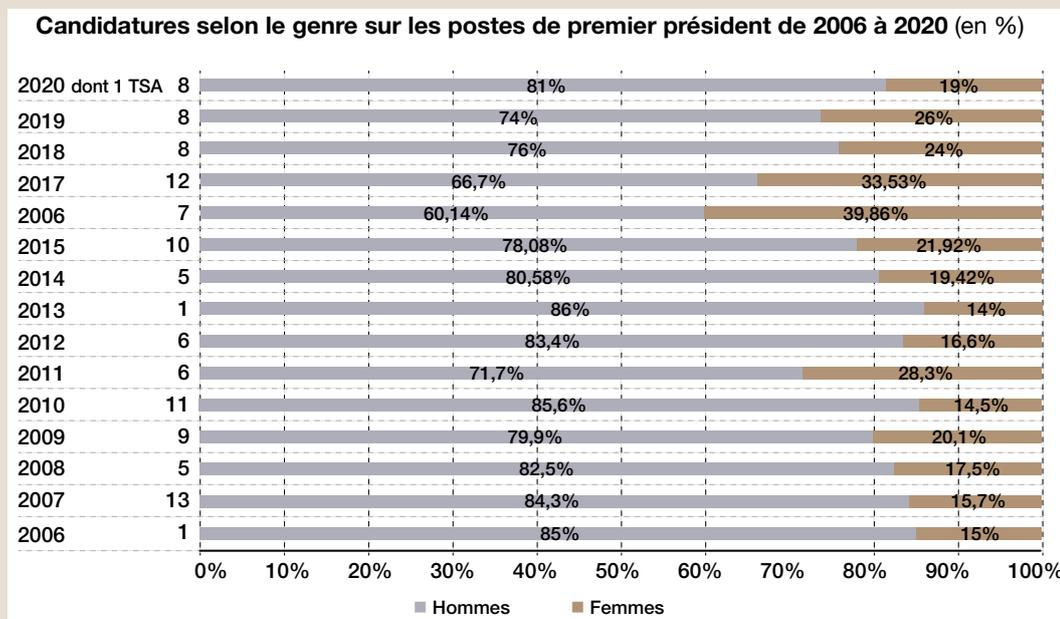
Genre des candidatures sur des premières présidences pourvues en 2020



Les candidatures et nominations depuis 2006

L'examen du nombre de candidatures sur 14 ans aux postes de premier président témoigne de nettes évolutions.

Candidatures selon le genre pour les postes de premier président (en % et en chiffres absolus) de 2006 à 2020										
Année	Nombre de nominations	Nombre de premières présidentes nommées	Candidatures enregistrées			En %		Candidatures par poste en moyenne		
			Total	H	F	H	F	H et F	H	F
2006	1	0	60	51	9	85	15	60	51	9
2007	13	0	548	462	86	84,31	15,69	42	35	6
2008	5	0	200	165	35	82,5	17,5	40	33	7
2009	9	3	288	230	58	79,86	20,14	32	25	6
2010	11	0	339	290	49	85,55	14,45	31	26	4
2011	6	2	184	132	52	71,74	28,26	31	22	9
2012	6	2	175	146	29	83,42	16,57	29	24	5
2013	10	1	285	245	40	85,96	14,03	28	24	4
2014	11	6	278	224	54	80,58	19,42	25	20	5
2015	10	0	219	171	48	78,08	21,92	21	17	5
2016	7	2	148	89	59	60,14	39,86	21	13	8
2017	12	5	161	105	56	65,22	34,78	13	9	5
2018	8	3	89	68	21	76,40	23,59	11	9	3
2019	8	3	103	76	27	73,78	26,21	13	10	3
2020	8	3	124	101	23	81,45	18,54	16	13	3



Les magistrates accèdent progressivement aux fonctions de Première présidente dans des proportions plus importantes. Une telle évolution doit naturellement être mise en parallèle avec l'augmentation de la part des candidatures féminines sur ces postes.

Au 31 décembre 2020, 13 magistrates occupent les postes de Première présidente sur les 36 postes existants.

Les présidences de tribunaux judiciaires

Les candidatures et nominations depuis 2006

Sur la période de juin 2006 à décembre 2020, le Conseil aura proposé la nomination de 197 magistrates et 341 magistrats aux postes de président de tribunal judiciaire, soit 36,62 % de femmes.

État des nominations des présidents de tribunal judiciaire de 2006 à 2020			
Année	Nombre de présidents nommés	Nombre de présidentes nommées	Nombre de présidentes nommées en %
2006	13	4	31 %
2007	30	8	27 %
2008	52	13	25 %
2009	27	7	26 %
2010	49	10	20 %
2011	24	8	33 %
2012	34	13	38 %
2013	40	17	42 %
2014	41	17	41 %
2015	38	16	42 %
2016	36	14	39 %
2017	35	13	37 %
2018	37	11	30 %
2019	40	25	62,5 %
2020	42	21	50 %
Total	538	197	36,62 %

Au-delà de cette moyenne, l'analyse des données figurant dans le tableau ci-dessus met en lumière une très forte augmentation dans les nominations des femmes sur ces postes en 2019 et 2020 puisqu'il a respectivement atteint un taux de 62,5 % et 50 % alors que la proportion des femmes nommées présidente de juridiction se situait depuis une dizaine d'années autour de 30 à 40 %.



LE POUVOIR DE PROPOSITION DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

L'activité du Conseil en 2020

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 préparer leur nouvelle affectation dans les meilleures conditions possibles. Tant au siège qu'au

parquet, le Conseil s'efforce de procéder à un examen dans un délai moyen de trois semaines. La crise sanitaire a néanmoins eu pour effet d'allonger ce délai, même si le Conseil a pu passer outre l'absence d'évaluation alors qu'il s'attache, en principe, à demander une évaluation actualisée lorsque le dossier administratif du magistrat n'est pas à jour.

En 2020, le temps moyen d'examen des propositions du garde des sceaux, ministre de la justice, s'établit à 36 jours pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège

et 31 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Le Conseil déplore, une nouvelle fois, le délai qui s'écoule entre le moment où il restitue ses avis à la DSJ et le moment où celle-ci les diffuse aux magistrats.

Les statistiques d'activité de la formation du siège

1 540

propositions examinées

460

observations

4

auditions

Au cours de l'année 2020, cette formation a examiné 1540 propositions du garde des sceaux, ministre de la justice (dont 182 propositions relatives à des magistrats à titre temporaire). En 2019, elle avait été saisie de 2397 propositions. La fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance prévue par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) avait entraîné 726 mouvements, d'où la baisse constatée.

Le nombre d'observants sur ces projets de nomination a très sensiblement baissé puisqu'il est passé de 661 en 2019 à 460 en 2020. Le Conseil n'a pas d'explication particulière sauf à relever qu'il peut s'agir d'un effet de la pandémie de la covid-19.

La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a émis 1175 avis conformes, 4 avis non conformes, et procédé à 4 auditions concernant les postes de premier président de chambre, étant rappelé qu'elle a renoncé à celles qui auraient dû être organisées à la suite de la transparence annuelle dans la mesure où celle-ci a été examinée pendant la période du premier confinement lié à la propagation de la covid-19. Une note de présentation a été demandée aux

intéressés laquelle a suffi à convaincre les membres du Conseil d'émettre un avis conforme.

Le délai moyen d'examen de ces propositions de nomination s'est élevé à 36 jours (contre 30 jours en 2019, 23 en 2018, 35 en 2017 et 44 en 2016).

Les statistiques d'activité de la formation du parquet

727

propositions examinées

139

observations

73

auditions

(58 candidats et 15 observants)

En 2020, 727 propositions du garde des sceaux, ministre de la justice, ont été examinées par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet. Cette activité reste relativement stable dès lors que 693 propositions avaient été examinées en 2019 et 687 en 2018.

Cette formation a reçu les observations de 139 magistrats, un chiffre également en baisse comparé à celui de 2019 (177).

Elle a rendu 642 avis favorables, 5 avis défavorables et procédé à 73 auditions, soit 10 pour les postes à la Cour de cassation, 6 pour ceux de Procureur général près une cour d'appel, 41 pour ceux de procureur de la République près d'un tribunal judiciaire et 1 pour ceux d'inspecteur général de la justice. 15 observants sur ces postes ont aussi été entendus.

S'agissant des postes d'inspecteur général de la justice, la formation a renoncé aux auditions lorsque de tels postes correspondaient à un emploi support, ce qui a notamment été le cas des magistrats de liaison et des membres de cabinets ministériels. La crise sanitaire a également

conduit cette formation à renoncer à des auditions pendant le premier confinement.

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

- 1 premier avocat général;
- 6 avocats généraux au parquet général de la Cour de cassation;
- 4 avocats généraux référendaires;
- 1 avocat général en service extraordinaire;
- 7 procureurs généraux (dont 3 femmes);
- 51 procureurs (dont 21 femmes);
- 11 inspecteurs généraux de la justice.

Enfin, le délai moyen d'examen des propositions de nomination s'est élevé à 31 jours (contre 28 jours en 2019, 25 en 2018, 20 en 2017 et 29 en 2016).

Les constats : l'évolution prévisible de la mobilité résultant de la baisse du taux de vacance

L'objectif du quinquennat 2017-2022 a été de résorber la vacance des emplois localisés de magistrats. La circulaire de localisation des emplois (CLE) a ainsi été cantonnée dans ce but. Entre le 1^{er} septembre 2016 et le 1^{er} septembre 2019, 500 magistrats supplémentaires ont été nommés. Depuis le 1^{er} octobre 2019, le taux de vacance est inférieur à 1 % alors qu'il s'élevait à 5,17 % au 1^{er} octobre 2017.

Cette évolution a permis à la DSJ de revoir la CLE en 2020 et de créer 118 postes dans les juridictions en tenant compte des dialogues de gestion et de performance réalisés avec l'ensemble des chefs de cour.

Cette évolution aura pour effet de réduire notablement les possibilités de mobilité de magistrats et, partant, de ralentir le rythme des mutations.

L'organisation du travail

La désignation et le rôle des rapporteurs

Sous le contrôle du président de la formation, le secrétariat général du Conseil désigne un rapporteur (magistrats des second et premier grades) ou deux (magistrats proposés aux plus hautes fonctions hors hiérarchie) suivant le mouvement en cause. Un certain suivi est assuré, de sorte que tout au long de la mandature, le ou les mêmes rap-

porteurs connaîtront de la situation des mutations successives d'un magistrat. Une attention toute particulière est portée à l'absence d'incompatibilité dans l'attribution, aux membres, des dossiers à rapporter. Le Conseil veille à ce qu'aucun risque de partialité ne pèse sur ses avis.

Les rapporteurs examinent les dossiers dans leur ensemble, c'est-à-dire l'intégralité de la carrière du magistrat en vérifiant notamment l'évolution de ses évaluations, la diversité des postes ou fonctions qu'il a été amené à occuper, sa mobilité géographique, les éventuels incidents de carrière. L'évaluation par les supérieurs hiérarchiques reste le principal élément à la disposition des rapporteurs, ce qui implique que les appréciations qui y sont portées soient sincères. Le Conseil observe que certaines évaluations apparaissent encore trop stéréotypées, les rapporteurs devant analyser entre les lignes et de manière quasi exégétique la réalité de la manière de servir du magistrat. Les annexes 1 et 3 ainsi que le compte rendu de l'entretien individuel constituent des sources d'information précieuses : ils révèlent souvent le profil du candidat et ses perspectives possibles d'évolution de carrière.

Le Conseil tient à rappeler qu'une évaluation régulière constitue un droit pour les magistrats. Elle seule est à même de garantir une égalité de traitement entre les candidats aux mêmes fonctions. Il importe donc que les chefs de cour, directeurs d'administration centrale et évaluateurs dans le cadre de détachements ou mises à disposition s'y astreignent avec diligence et sérieux.

Les rapporteurs présentent, en séance, aux membres de la formation compétente le dossier du candidat en insistant sur les éléments saillants au regard de la proposition de nomination. L'adéquation du profil du candidat avec l'affectation envisagée est ainsi vérifiée.

Les dossiers ne posant pas de problèmes spécifiques (second grade, absence de profilage de poste ou d'observants) peuvent donner lieu à un rapport simplifié présentant les principaux éléments sans reprendre la totalité du cursus du candidat. Cette présentation simplifiée peut toujours être complétée, à la demande d'un ou de plusieurs membres.

À l'issue du rapport, une discussion s'ouvre entre les membres de la formation, avant le vote qui est acquis à la majorité.

Les auditions

Au siège, ces auditions concernent les postes, dans les cours d'appel, de premier président de chambre et les postes hors hiérarchie profilés, à savoir ceux qui correspondent à des contentieux très spécialisés, comme l'antiterrorisme. Une note de présentation de 12500 signes est en outre demandée aux seuls premiers présidents de chambre afin qu'ils exposent leur projet, leur conception de la fonction et leur expérience professionnelle en insistant sur les éléments qui les prédisposent à l'exercer.

Au parquet, les inspecteurs généraux de la justice, les premiers avocats généraux, avocats généraux et avocats généraux référendaires à la Cour de cassation, les procureurs généraux près les cours d'appel, les premiers avocats généraux de cour d'appel, et les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires sont auditionnés¹⁴. Le Conseil peut aussi être amené à entendre les magistrats qui formulent des observations sur les nominations proposées par le garde des sceaux, ministre de la justice, pour ces fonctions. Il apprécie, à ce titre, la qualité du dossier de l'observant, l'adéquation de son profil au poste, et son ancienneté comparée à celle du magistrat choisi.

Les magistrats proposés sur un poste à la Cour de cassation ou de premier avocat général de cour d'appel doivent également produire une note de présentation dont le format est identique à celles demandées par la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Les procureurs généraux et les procureurs de la République dont la nomination est proposée doivent également établir un document préalable à l'examen de leur candidature par le Conseil, selon un format distinct.

Les deux formations ne s'interdisent pas de provoquer une audition en cas de doute sur une proposition de nomination consacrant un accès à la hors-hiérarchie quand bien même le statut du poste ne la prévoit pas. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a ainsi pu entendre un magistrat proposé sur un poste de procureur de la République adjoint près un tribunal judiciaire.

L'audition dure entre 30 et 45 minutes. Le candidat est d'abord invité à présenter sa candidature pendant dix minutes. Les membres lui posent ensuite des questions sur des sujets variés. Le candidat doit mettre en valeur ses qualités personnelles et professionnelles. L'audition doit donc être préparée sérieusement. Elle est conçue comme un complément du dossier du magistrat qui doit permettre de conforter ses aptitudes.

Les observations

Le Conseil juge utiles les observations qui lui permettent d'avoir une meilleure connaissance de l'ensemble des candidatures présentées sur les postes en question et d'attirer, le cas échéant, l'attention de la DSJ sur des situations qui mériteraient d'être prises en considération à la faveur d'une prochaine transparence. Il n'appartient pas au Conseil de substituer au magistrat proposé un observant, même s'il prononce un avis non conforme ou défavorable.

En 2020, 599 observations ont été examinées par le Conseil, 460 pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et 139 pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Les magistrats observants auditionnés par la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet bénéficient d'un retour oral réalisé par le rapporteur du dossier. Il s'agit de leur donner des précisions sur la manière dont l'audition a été perçue (les points forts et les faiblesses) et de les orienter, dans la mesure du possible, dans leur évolution professionnelle.

¹⁴. Des vidéos sont consultables en ligne sur le site intranet du Conseil afin de donner des précisions aux candidats sur les modalités des auditions (vidéo sur les postes au parquet général à la Cour de cassation, vidéo sur les nominations au parquet).

Les critères d'examen des transparences

Aux principes posés dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, le Conseil a ajouté des 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. Le Conseil s'assure ainsi que la proposition de nomination n'est pas de nature à faire naître un risque déontologique ou de conflits d'intérêt eu égard aux difficultés auxquelles le magistrat risquerait de se trouver confronté en raison de sa situation personnelle ou de fonctions ou d'activités exercées antérieurement. Ces hypothèses peuvent donner lieu à un avis non conforme ou défavorable.

Le rapport d'activité 2019 consacrait un focus aux critères d'examen au parquet qui reste parfaitement d'actualité et auquel il peut donc être renvoyé¹⁵.

Au cours de l'année 2020, le Conseil a de nouveau eu l'occasion d'échanger avec la DSJ sur les profils de poste.

Les règles statutaires et jurisprudentielles

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

Les règles statutaires suivantes peuvent notamment être rappelées :

- 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 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 2020 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 magistrat ne peut être nommé dans un emploi correspondant aux fonctions de président de tribunal judiciaire ou de tribunal de première instance et à celles de procureur de la République dans la juridiction où il est affecté. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable au magistrat qui remplit l'une de ces fonctions lorsque l'emploi correspondant est élevé au niveau hiérarchique supérieur ;
- 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. La multipostulation a conduit le Conseil à se livrer à une appréciation *in concreto* de la situation des avocats : il vérifie l'exercice effectif et non plus l'inscription formelle à un barreau.

Ces règles ne connaissent aucune exception.

Les règles non statutaires

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, le Conseil a défini les règles de gestion suivantes :

- la «règle des deux ans» dans les fonctions, à compter de l'installation, avant de pouvoir bénéficier d'une mutation, dont il convient de rappeler qu'elle sera portée à trois ans à compter du 1^{er} janvier 2021. Pour être précis, la nouvelle règle

15. Voir Rapport d'activité 2019, Focus 3, p. 58.

- sera appliquée aux magistrats installés dans leurs fonctions à compter de cette date ;
- 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 ;
 - la règle «outre-mer sur outre-mer ne vaut» est abandonnée ; le Conseil reste néanmoins vigilant et 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 ;
 - le Conseil est favorable à la doctrine de la DSJ consistant à favoriser la candidature d'un magistrat plus mobile sur celle d'un magistrat souhaitant avancer sur place. Il reste, en effet, réservé à cet avancement sur place, même si cette réserve

est relative pour le passage du second au premier grade au sein de la même juridiction, de fréquentes exceptions étant observées eu égard au manque d'attractivité de certaines juridictions qui connaissent un déficit majeur 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, permettent également d'envisager de tels avancements. Les exceptions, pour le passage à la hors-hiérarchie, sont plus limitées et, concrètement, cantonnées aux fonctions extrêmement spécialisées.

S'agissant de principes non statutaires, des exceptions sont possibles, notamment pour prendre en considération la situation familiale ou de santé du magistrat ou les nécessités de service, voire l'absence d'autres candidatures utiles sur certains postes.

Ces exceptions donnent lieu à des échanges avec la DSJ pour maintenir une certaine cohérence dans la gestion des différentes situations.

FOCUS

La règle dite des trois ans

Afin d'assurer une stabilité dans le fonctionnement de la juridiction et une adaptation suffisante du magistrat à son poste, la DSJ et le Conseil supérieur de la magistrature ont longtemps considéré qu'un magistrat devait demeurer deux ans dans un poste avant toute mutation. Des exceptions existaient dans des situations qui restaient exceptionnelles (postes de secrétaire général ou profilés, motifs médicaux par exemple).

Depuis la fin de l'année 2019, à l'occasion notamment d'un séminaire de travail commun, le Conseil et la DSJ se sont interrogés sur la pertinence de cette règle. En effet, ils constatent que l'hypermobilité professionnelle nuit au bon fonctionnement des juridictions et à la qualité du service de la justice. De plus, les vacances de postes vont se réduire dans les prochaines années, de sorte que les mutations seront plus difficiles à réaliser. Ils ont en conséquence convenu d'allonger cette règle à trois ans. Afin de permettre aux magistrats d'en être pleinement informés et d'effectuer leurs *desiderata* en pleine connaissance de cause, la nouvelle règle s'appliquera aux nominations qui interviendront à compter du 1^{er} janvier 2021. Concrètement, il s'agit des magistrats dont la nomination a été proposée dans le cadre d'une transparence d'automne 2020 et installés dans leurs nouvelles fonctions en janvier 2021. La règle des deux ans demeure applicable aux magistrats installés dans leurs fonctions avant cette date. Il pourra toujours y avoir des exceptions en raison notamment de la situation individuelle du magistrat.

Le profilage des postes

La transparence d'automne 2020 a été précédée de la diffusion de nombreux profils de poste qui n'ont pas tous donné lieu à une proposition de nomination. À la suite de cette transparence, le Conseil s'est rapproché de la DSJ pour évoquer ce sujet.

Le Conseil a ainsi pu rappeler que le profil de poste correspond à des fonctions pour lesquelles des compétences particulières sont recherchées et peut, pour cette raison, conduire à proposer puis nommer un magistrat dont l'ancienneté est moindre que celle des autres candidats potentiels, dès lors que son parcours est plus en adéquation avec le poste à pourvoir. Le Conseil procède à un contrôle de cette adéquation qui peut l'amener à rendre un avis non conforme ou défavorable.

Le profil de poste permet donc de déroger aux critères classiques mis en œuvre pour la transparence, contrairement à la fiche de poste qui fait état, à un moment donné, des besoins de la juridiction et n'emporte aucune conséquence particulière concernant l'affectation du magistrat dans cette juridiction ou l'adéquation de son profil au poste.

Compte tenu des spécificités qui leur sont attachées, les profils de poste doivent rester en nombre limité.

Dans le cadre d'un dialogue constructif, le Conseil a indiqué à la DSJ la liste des postes qui lui apparaissait susceptibles d'être profilés. Pour le siège, cette liste comprend :

- les postes de premier président de chambre dans les cours d'appel ;
- les postes de premier vice-président hors hiérarchie (spécialisés ou non) dans les tribunaux judiciaires du groupe 1, étant observé que ces postes exigent chez le magistrat proposé de réelles capacités d'encadrement et d'animation d'un service ;
- les postes de président de chambre dans l'ensemble des cours d'appel pour le contentieux social et de sécurité sociale, à l'exclusion des postes de conseillers ;
- les postes de président de chambre à la cour d'appel de Paris en matière économique et financière (civil) et en matière de criminalité organisée et terrorisme, à l'exclusion des postes de conseillers ;

- les postes de vice-président à l'instruction au tribunal judiciaire de Paris en matière de terrorisme, de crimes contre l'humanité, en matière financière pour les magistrats habilités PNF ; aux tribunaux judiciaires de Paris et de Marseille en matière de santé publique ;
- les postes de président de chambre spécialisés assises auxquels peuvent s'ajouter les postes de conseillers-présidents d'assises dans les cours d'appel, en l'absence de candidats utiles au sein de la cour.

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

Le dialogue institutionnel avec la direction des services judiciaires

Le renforcement concret de ce dialogue : la pratique des recommandations, signalements et situations dignes d'intérêt

Le Conseil supérieur de la magistrature et la DSJ œuvrent ensemble à la gestion des ressources humaines des magistrats. Des temps d'échanges sur les sujets d'intérêts communs sont régulièrement organisés entre ces deux institutions.

À ce titre, le directeur des services judiciaire présente les principales transparences aux deux formations du Conseil. Il s'agit d'un moment important au cours duquel il évoque les principes qui ont guidé l'élaboration de la transparence examinée, les priorités définies, l'accès à la hors-hiérarchie en particulier des femmes, les postes d'encadrement et des situations individuelles particulières notamment si elles ont donné lieu à des observations. Cette présentation orale s'articule avec une note écrite. Des précisions sont fréquemment sollicitées par les membres du Conseil sur des mouvements qui leur paraissent déroger aux critères habituels. Le Conseil veille aussi au suivi des recommandations et signalements qu'il a exprimés.

La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet entend intensifier ces

2020	Recommandation	Signalement	Situation digne d'intérêt
Formation siège	3	7	4
Formation parquet	4	1	9

échanges sur les postes de procureurs généraux près des cours d'appel et de procureurs de la République près les tribunaux judiciaires. Dans le respect de ses prérogatives, elle souhaite ainsi mieux connaître la liste des magistrats entendus par les services de la DSJ et l'état de son vivant. Elle souhaite, en outre, à l'instar de la pratique développée par la formation siège, accorder une attention particulière à la situation des chefs de parquet qui ont cinq à six ans d'ancienneté dans leur poste. Les missions d'information du Conseil offrent un cadre pour leur proposer un entretien et évoquer avec eux leur évolution professionnelle.

Avant d'émettre un avis défavorable ou non conforme, le Conseil informe toujours la DSJ afin de lui donner la possibilité de retirer le mouvement de l'ordre du jour. Indépendamment d'un tel avis, le Conseil peut aussi formuler des recommandations, des signalements ou des situations dignes d'intérêt au bénéfice de magistrats ayant exprimé des observations.

Par une recommandation, le Conseil signale à la DSJ une situation qui lui paraît digne d'être prise en considération lors d'une prochaine transparence. Le signalement se rattache à la situation personnelle ou familiale d'un magistrat qui semble justifier une mutation (problèmes de santé ou nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant par exemple). Depuis 2019, le Conseil lui signale, en outre, des situations dignes d'intérêt, pour appeler son attention sur la situation professionnelle d'un magistrat sans considérer qu'elle justifie une recommandation formelle.

Ainsi, les observations ne peuvent nullement nuire à leur auteur (à condition qu'elles restent pertinentes). Au contraire, elles apportent au Conseil un éclairage complémentaire et précieux sur un mouvement, ce qui lui permet de donner son avis en étant pleinement informé. Elles lui procurent surtout la possibilité de se saisir de la situation d'un

magistrat et de le soutenir afin qu'il atteigne plus facilement son objectif professionnel.

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

À échéances régulières, le Conseil s'informe des suites qui leur sont données par la DSJ. Ce dialogue indispensable s'avère très riche et fructueux. Il permet au Conseil de mieux comprendre l'économie de la transparence et de diminuer le nombre d'avis non conformes et défavorables. Cette diminution n'est nullement le signe d'un moindre contrôle du Conseil mais bien celui d'une collaboration constructive et efficace entre les deux institutions. *(Voir le tableau ci-dessus)*

Au cours de l'année 2020, le directeur des services judiciaires a, par ailleurs, été convié à trois réunions générales du Conseil. Ces réunions plénières sont l'occasion d'évoquer la situation de juridictions, notamment dans la perspective des missions d'information menées par le Conseil, ou des sujets de fond. À ce titre, ont été abordés : la réforme de l'évaluation des magistrats, l'évaluation à 360 degrés, les détachements, la mise en œuvre de la LPJ au travers notamment de la spécialisation des contentieux. Le Conseil souhaite poursuivre en 2021 la réflexion ouverte sur le contrat de mobilité dans le but de parvenir à une expérimentation avant la fin de cette année. Il s'agirait de susciter des candidatures sur des postes qui connaissent un déficit majeur d'attractivité en permettant aux intéressés d'obtenir, après un nombre d'années à préciser, leur mutation sur un poste d'un grade supérieur ou géographiquement recherché. Ce nouvel outil de gestion des ressources humaines permettrait de concilier intérêts des juridictions et des magistrats. Le Conseil est enfin attentif aux évolutions statutaires qui pourraient intervenir, considérant qu'une telle réforme ne pourrait prospérer sans qu'il y soit étroitement associé.

Les avis non conformes et défavorables rendus en 2020

Le Conseil supérieur de la magistrature tient à rappeler que les avis non conformes ou défavorables sont tous motivés collégalement et notifiés au magistrat concerné ainsi qu'à la DSJ. Ils sont en effet destinataires d'un courrier portant motivation de l'avis rendu. Dans certaines hypothèses particulières, une restitution orale peut accompagner la motivation écrite.

Ainsi, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a prononcé 4 avis non conformes en 2020, contre 8 en 2019, pour les motifs suivants :

- « *nonobstant les qualités professionnelles du magistrat, son parcours professionnel et ses évaluations ne démontrent pas de compétences particulières pour animer un service de première instance de la taille de celui correspondant au poste à pourvoir* » ;
- « *le magistrat n'a pas fait valoir lors de son audition devant le Conseil les qualités professionnelles que requièrent les fonctions de premier président de chambre* » ;
- « *le dossier du magistrat ne fait pas apparaître des qualités professionnelles permettant d'exercer des fonctions en qualité de magistrat du siège* » ;
- « *si le dossier du magistrat présente d'indéniables qualités, l'un des observants a une ancienneté sensiblement plus grande et un parcours professionnel remarquable. De plus, il a fait l'objet d'une recommandation de la formation* ».

S'agissant de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet, cinq avis défavorables ont été émis, soit un de plus qu'en 2019. Les considérations suivantes les ont justifiés :

- « *malgré les qualités de son dossier, le magistrat ne présente pas le profil adapté aux caractéristiques du poste* » ;
- « *sans remettre en cause la légitimité de l'avancement au premier grade du magistrat, il ne présente pas les qualités nécessaires pour exercer des fonctions d'encadrement dans un petit parquet. De plus, et depuis longtemps, il ne satisfait que très insuffisamment à son obligation de formation continue. Enfin, le Conseil constate que les dossiers des deux observantes sont de meilleure qualité* » ;

- « *en raison de l'absence d'adéquation du profil de l'intéressé au poste proposé, dont la prestation orale n'a pas démontré une projection suffisante dans l'exercice de cette fonction* » ;
- « *le magistrat ne présente pas les qualités requises pour exercer les fonctions d'encadrement intermédiaire* » ;
- « *le dossier de la magistrate ne permet pas de considérer qu'elle présente un profil suffisamment adapté pour être affectée au sein d'un parquet aussi spécialisé que le parquet national antiterroriste. Au surplus, au regard de leur dossier, les observants présentent un profil plus en adéquation* ».

Il s'ensuit que les deux formations adoptent une approche commune. Elles accordent une attention toute particulière, notamment pour les postes d'encadrement, à l'adéquation du profil du magistrat proposé au poste et à la comparaison de son dossier à celui des observants. Les parquets nationaux sont des structures nouvelles où la cohésion d'équipe est encore plus nécessaire, ce qui conduit la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet à faire preuve d'une certaine vigilance. Elle considère ainsi que les magistrats qui y sont proposés doivent justifier de compétences particulières et qu'il ne saurait s'agir de postes *intuitu personae*.

Les avis spécifiques

Au-delà des transparences, la DSJ saisit pour avis le Conseil d'autres propositions de nomination tout au long de l'année. Dans ce cadre, il veille notamment aux incompatibilités pour prévenir les situations de conflit d'intérêts. Il s'interroge systématiquement sur la profession précédemment exercée par les intéressés et sur celle de leurs conjoints, si elle peut être source de difficultés.

1. Les nouveaux magistrats

L'intégralité des dossiers des nouveaux magistrats, issus des trois concours, de l'intégration directe ou d'un concours complémentaire, est soumise pour avis au Conseil qui contrôle l'adéquation du profil du jeune magistrat au poste choisi, en considération notamment d'éventuelles réserves émises à l'issue de sa formation. Pour ce faire, il dispose du rapport de stage des intéressés. Il peut arriver que le candidat ait fait l'objet de réserves pour une éventuelle nomination dans des fonctions au siège ou au parquet.

En 2020, 341 propositions de nomination d'auditeurs de justice dans leur premier poste ont été examinées (208 pour le siège et 133 pour le parquet). Il n'y a pas eu d'avis non conforme ou défavorable.

2. Les détachements, placements en position de disponibilité et démissions

• Les détachements

En 2020, le Conseil a rendu 102 avis sur des propositions de détachement, 49 concernant des magistrats du siège et 53 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, à savoir quatre années de services effectifs dans la magistrature. Le Conseil s'assure également de l'absence d'obstacle déontologique à l'exercice des fonctions envisagées en détachement. Pour ce faire, le Conseil se renseigne sur l'affectation réelle du magistrat en sollicitant notamment le descriptif de poste.

Ces saisines se produisent souvent en urgence. Le Conseil s'est engagé à les traiter avec la plus grande célérité. En toute hypothèse, il souhaite que son avis intervienne avant que le magistrat ne rejoigne son nouveau poste dès lors que la situation inverse ne lui permet pas d'exercer les prérogatives qui lui sont reconnues par les textes. Dès 2019, il a avisé la DSJ qu'il refuserait de donner un avis dans cette situation, s'agissant d'un avis sans objet. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet a eu à connaître d'un tel cas en 2020.

• Les placements en position de disponibilité

Le Conseil a été saisi de 36 demandes de placement en position de disponibilité (27 au siège, 9 au parquet). À l'instar des années précédentes, 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 par rapport aux fonctions projetées. Le Conseil a ainsi été amené à demander des précisions à la direction des services judiciaires, avant de se prononcer.

• Les démissions

Bien que le Conseil n'ait plus à se prononcer sur les demandes de démission, la DSJ continue de l'informer de ces situations.

Le nombre de démissions de magistrats à titre temporaire (MTT) est assez stable sur les trois dernières années, une vingtaine par an. Les motifs les plus fréquemment invoqués sont des raisons de santé (souvent liées à l'âge), des raisons personnelles et/ou familiales et des raisons professionnelles (changement de situation avec nouvelles charges professionnelles trop lourdes, incompatibilité entre les fonctions exercées et celles de MTT, démission après disponibilité ou pour convenances personnelles sans autre précision).

Par ailleurs, le directeur des services judiciaire a fait part au Conseil de la démission de 5 magistrats. Ces démissions restent principalement motivées par des convenances personnelles, les intéressés souhaitant exercer des activités annexes. La santé et la qualité de vie au travail constituent toutefois un point d'alerte, notamment pour les magistrats qui exercent outre-mer.

La situation, largement médiatisée, d'un premier vice-procureur du parquet national financier qui a démissionné pour devenir avocat au barreau de Nanterre a interrogé le Conseil qui considère qu'en l'état des textes il existe une impossibilité juridique quant à la prévention des conflits d'intérêts. Cette réflexion pourrait utilement être incluse dans le cadre des travaux sur l'évolution du statut des magistrats.

3. 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 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 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 seconde fois sur ce fondement en 2019.

En 2020, le Conseil n'a été saisi d'aucune procédure et n'a rendu aucune décision en application de l'article 69 précité.

4. Les magistrats exerçant à titre temporaire

La DSJ saisit régulièrement la formation compétente à l'égard des magistrats du siège de dossiers de magistrats exerçant à titre temporaire. Ces dossiers sont présentés, en séance, par un membre rapporteur.

Au total, le Conseil a été saisi de 182 propositions relatives aux MTT. Ses avis se répartissent comme suit :

- 11 demandes de mise en disponibilité;
- 9 nominations;
- 63 renouvellements de mandat;
- 21 stages probatoires de 80 jours;
- 12 stages probatoires réduits à 40 jours;
- 21 nominations après stage probatoire;
- 3 dispenses de stage.

En 2020, 19 avis non conformes ont été rendus, chiffre conforme à celui de 2019, compte tenu des réserves émises au cours des stages probatoires, des insuffisances constatées tenant aux connaissances juridiques et techniques, à la rédaction des jugements, au raisonnement juridique, à un manque de rigueur et à un mauvais positionnement pendant le stage, de l'inaptitude aux fonctions civiles, de l'absence de maîtrise des exigences méthodologiques qu'implique la fonction de magistrat à titre temporaire et de l'absence de maîtrise technique nécessaire pour présider une audience et rédiger des décisions.

5. Les maintiens en activité de service

Le Conseil a examiné 8 demandes de maintien en activité en surnombre (7 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.

6. Les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

En 2020, le Conseil a examiné 71 candidatures : 63 au siège et 8 au parquet, qui ont fait l'objet d'avis conformes ou favorables à l'exception d'un avis non conforme consécutif au fait que la proposition de nomination n'apparaissait pas opportune dès lors qu'elle aurait eu pour effet de placer l'intéressée sous l'autorité hiérarchique et disciplinaire de son époux.

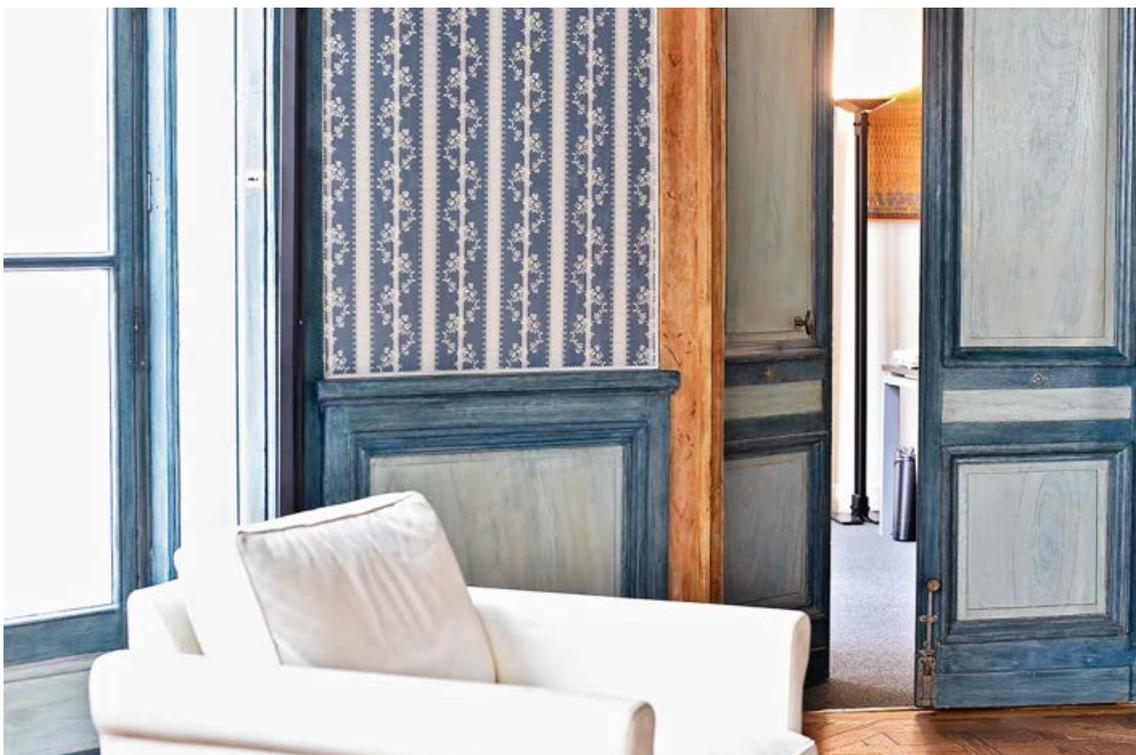
LE CONSEIL, ACTEUR DE LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS

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

Article 65 de la Constitution

« La formation plénière du Conseil supérieur a compétence pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, au titre de l'article 64 de la Constitution, soit par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur les questions énumérées par l'article 65 de la Constitution. Elle 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



En application du huitième alinéa de l'article 65 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature rend des avis sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice. Il assume également la responsabilité d'établir et de mettre à jour le *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, conformément à l'article 20-2 de la loi organique 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 ainsi au cœur des missions du Conseil supérieur de la magistrature et occupe une place centrale dans ses préoccupations.

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, créateur de déontologie

Depuis la publication, en 2010, de la première édition du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, les obligations déontologiques des magistrats sont désormais recensées dans un document, que la lecture des décisions disciplinaires vient compléter.

Un important travail de révision de ce Recueil a été mené par le Conseil 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. Ces travaux ont abouti à l'adoption, en janvier 2019, d'une nouvelle édition du *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*.

Loin de constituer un code de déontologie au contenu figé, ce nouveau Recueil permet de recentrer 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.

Les outils de diffusion

- ***L'information et la sensibilisation des magistrats sur les questions d'ordre déontologique***

Tout au long de l'année 2020, le Conseil a veillé à informer et sensibiliser les magistrats sur les questions d'ordre déontologique.

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'ENM, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation continue, le thème de la déontologie a été évoqué.

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 la mission de nomination du Conseil***

Dans sa mission de nomination, le Conseil prend aussi en compte les impératifs déontologiques :

- 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 des 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). À cet égard, le Conseil consultatif de la magistrature de Belgique a sollicité des éléments sur le fonctionnement du SAVD et les thématiques les plus fréquentes dans les saisines du Service.

Le Service d'aide et de veille déontologique

• Les missions du SAVD

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*.

• La composition du SAVD

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 par trois anciens membres du Conseil, 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, dont le mandat a été renouvelé en juin 2019.

• Les modalités de fonctionnement du SAVD

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 (01.53.58.48.88), soit par courriel adressé à la boîte structurelle du Service (deontologie.csm@justice.fr), soit par courrier postal (21, boulevard Haussmann, 75009 Paris).

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 2020, le SAVD a eu à traiter 236 saisines.

Au cours de l'année 2020, le Service d'aide et de veille déontologique du Conseil a reçu 52 saisines, *via* la ligne téléphonique dédiée ou l'adresse de messagerie structurelle. Une baisse significative a été enregistrée en 2020 puisque ces saisines étaient au nombre de 85 en 2019. Cette baisse doit cependant être relativisée au regard, d'une part, du contexte sanitaire lié la pandémie qui a marqué l'année 2020, d'autre part, du nombre des saisines enregistrées les années précédentes (33 en 2018, 36 en 2017 et 30 au cours du second semestre de l'année 2016). L'analyse de ces données tend bien à confirmer la consécration d'une structure désormais clairement identifiée par les magistrats et auditeurs de justice.

La synthèse de l'activité du SAVD, réalisée par ses membres, fait apparaître que l'impartialité ou son apparence demeurent les sujets les plus fréquemment abordés par les magistrats. Le SAVD



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

a ainsi eu à connaître principalement de deux catégories de situations de nature à compromettre la confiance dans l'impartialité du magistrat. Il s'agit de celles liées, d'une part, à son activité professionnelle antérieure, d'autre part, à ses liens familiaux ou amicaux (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, liens entretenus avec les auxiliaires ou partenaires de l'institution judiciaire, engagements extérieurs du magistrat, intérêts économiques ou financiers).

De manière significative, les interrogations des magistrats ont aussi porté sur les devoirs d'intégrité et de dignité, dans la sphère professionnelle et privée. La question du devoir de loyauté dans la relation hiérarchique, tant ascendante que descendante, a aussi fait l'objet de questionnements.

Enfin, le Service a été amené à rappeler que, n'ayant pas autorité pour imposer une solution, il ne peut accéder aux demandes de confirmation écrite de ses avis.

• **Les relations entre le Service et le Conseil**

Le Conseil a désigné en son sein trois membres référents auxquels le Service rend compte de ses activités. Les trois référents ainsi désignés sont Mme Hélène Pauliat, M. Benoît Giraud et M. Jean-Paul Sudre.

Les échanges entre les référents et les membres du SAVD permettent à ces derniers, en assurant une stricte anonymisation des situations évoquées, 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 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 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature 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.

À l'issue du premier mandat des membres du collège, cinq nouveaux membres ont été nommés par décret du 30 août 2020, en application des dispositions prévues à l'article 10-2-II de l'ordonnance n° 58-270 du 22 décembre 1958 portant

loi organique relative au statut de la magistrature. Pour ce second mandat, M. Daniel Ludet, conseiller honoraire à la Cour de cassation, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, a été nommé président du collège par le Président de la République, sur proposition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

Conformément à l'article 10-2 de l'ordonnance n° 58-270 du 22 décembre 1958 susvisée, le collège a présenté au Conseil supérieur de la magistrature, à l'occasion de sa réunion générale du 16 décembre 2020, le second rapport annuel d'activité rendant compte de l'exécution de ses missions. Le collège a ainsi eu à se prononcer à six reprises, entre janvier 2019 et juillet 2020, sur des demandes d'avis, soit une diminution de près de 50 % de son activité par rapport à la période précédente, d'octobre 2017 à décembre 2018. La diversité des saisines du collège s'est en revanche confirmée durant la période concernée.

Les avis écrits du collège de déontologie¹ 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 Service d'aide et de veille déontologique, 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 ainsi la complémentarité d'action de ces deux instances, qui agissent selon des modalités distinctes.

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 Conseil².

1. Les avis écrits 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/

2. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/rapport-du-college-de-deontologie-des-magistrats-de-lordre-judiciaire>

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE DU CONSEIL

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



LA DISCIPLINE

La faute disciplinaire et les sanctions encourues

Les dispositions relatives à la discipline, sanctions et procédure, sont inscrites au chapitre VII de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (articles 43 à 66) qui comporte trois sections : la première contenant 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 statutaire du 22 décembre 1958 aux termes duquel :

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

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

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

Les manquements 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.

Activités des formations disciplinaires 2012-2020

Années	Interdictions temporaires				Fond			
	Formation siège		Formation parquet		Formation siège		Formation parquet	
	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre d'avis	Nombre de saisines	Nombre de décisions	Nombre de saisines	Nombre d'avis
2012	2	2	2	2	5	6	5	3
2013	3	3	0	0	7	5	3	1
2014	1	1	0	0	3	10	1	6
2015	0	0	1	1	3	4	1	2
2016	3	3	0	0	3	2	2	1
2017	0	0	0	0	3	5	0	2
2018	1	1	1	1	1	2	2	0
2019	3	3	0	0	3	4	2	2
2020	2	2	2	2	4	5	2	2
TOTAL	15	15	6	6	32	43	18	19

L'activité disciplinaire du Conseil

Le Conseil supérieur a mené une réflexion approfondie en 2020 sur la responsabilité des magistrats dont une partie a été consacrée aux améliorations à apporter à la procédure disciplinaire et à l'échelle des sanctions. Les observations et propositions formulées dans ce cadre feront l'objet d'une publication dans le courant de l'année 2021. À l'issue de cette deuxième année d'activité en matière disciplinaire, le Conseil tient à formuler les observations suivantes :

En matière procédurale, le Conseil supérieur de la magistrature considère que, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, sa saisine s'étend à l'ensemble du comportement du magistrat concerné sans qu'il soit tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance par l'acte de saisine du garde des sceaux, ministre de la justice.

Sur le fond, il constate que plusieurs procédures ont concerné des interventions de magistrats qui, usant de leur qualité professionnelle, ont tenté d'influer sur le cours de procédures, soit pour protéger un tiers, soit à des fins strictement per-

sonnelles. Le Conseil a ainsi rappelé dans l'une de ses décisions que tout magistrat, en dehors de l'exercice de ses fonctions et des procédures dont il a la charge, doit respecter un devoir de prudence et s'abstenir de toute immixtion dans une procédure dont il n'a pas personnellement la charge, que ce soit dans le but d'influer sur le cours ou l'issue de celle-ci, ou simplement de se renseigner sur son évolution. Il doit en outre s'interdire d'utiliser cette qualité ainsi que tout support permettant de la déduire pour toute démarche d'ordre privé.

Dans le même esprit, les notions d'impartialité objective ou subjective, de conflit d'intérêts et les obligations de déport qui en résultent doivent être également à l'esprit de tout magistrat du siège ou du parquet. À ce titre doivent être soulignés le rôle du Service d'aide et de veille déontologique (SAVD) du Conseil et l'intérêt des entretiens déontologiques menés auprès de chaque magistrat par le chef de juridiction.

En termes statistiques, il est constaté ces deux dernières années une tendance à la hausse des saisines en matière d'interdiction temporaire d'exercice et au fond. (Voir tableau ci-dessus)

Tableau récapitulatif des sanctions prononcées ou suggérées par le Conseil (2007-2020)

Sanctions prononcées ou suggérées par le CSM de 2007 à 2019	Décision siège	Avis parquet	Total
Réprimande – blâme	10	3	13
Déplacement d'office	5	5	10
Déplacement d'office avec interdiction d'exercer les fonctions de juge unique	6	0	6
Retrait des fonctions			0
Retrait des fonctions avec déplacement d'office	5	2	7
Abaissement d'échelon		1	1
Abaissement d'échelon avec déplacement d'office	2	1	3
Exclusion temporaire			0
Rétrogradation	1		1
Rétrogradation avec déplacement d'office	4	1	5
Mise à la retraite d'office – admission à cesser ses fonctions	15	2	17
Révocation	4	5	9
Total	52	20	72

De 2007 à 2020, 74 magistrats en fonction ont été sanctionnés, ce à quoi il convient d'ajouter :

- 10 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;
- 87 avertissements (65 au siège et 22 au parquet) prononcés par des chefs de cour d'appel, en amont de toute saisine du Conseil. En 2020, 7 avertissements ont été prononcés par des chefs de cour d'appel, 4 à l'égard de magistrats du siège et 3 à l'égard de magistrats du parquet. Ces avertissements sont portés au dossier du magistrat concerné. Depuis la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, ils en sont retirés au terme d'une période de trois ans¹.

L'analyse du tableau ci-dessus permet de recenser le type de décisions rendues sur la période considérée.

Si l'on procède à une comparaison sur le temps long, et pour ne s'en tenir qu'aux seules décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature, il apparaît que, depuis 1959, 198 magistrats en fonction ont fait l'objet de sanctions (137 au siège et 61 au parquet).

Les condamnations prononcées entre 2007 et 2020 représentent donc plus du tiers du nombre total des sanctions émises depuis le début de la Cinquième République, ce qui démontre un renforcement significatif des exigences en la matière.

Dans un cas sur trois, le magistrat sanctionné a été exclu du corps judiciaire, par révocation, mise à la retraite d'office ou admission à cesser ses fonctions (26 cas, dont 19 au siège et 7 au parquet).

Les autres mesures les plus prononcées sont le déplacement d'office, éventuellement accompagné d'une rétrogradation, d'un retrait de fonctions

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

ou de l'interdiction d'exercer des fonctions à juge unique (28 cas), et le blâme (13 cas).

Il apparaît donc que la responsabilité disciplinaire des magistrats constitue, en France, une réalité.

Les décisions et avis rendus en 2020

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

• Les décisions au fond

- La publication d'une décision rendue après expiration des voies de recours

Une décision rendue le 16 janvier 2019 par le conseil de discipline des magistrats du siège est publiée en annexe au présent rapport. Cette décision n'avait pas été publiée dans l'attente de l'expiration du délai de recours. À cet égard, il peut être précisé que la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège, rompant avec une pratique antérieure, procède désormais à la publication des décisions sur son site internet, après leur notification aux magistrats concernés.

Dans cette procédure, le Conseil a jugé que, en application du principe fondamental de protection statutaire des magistrats du siège, les poursuites concernant un magistrat exerçant au siège doivent être engagées devant le conseil de 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.

- Les décisions disciplinaires rendues en 2020

Le conseil de discipline des magistrats du siège a rendu 5 décisions disciplinaires en 2020 :

1° Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 9 juillet 2020 à l'encontre d'un vice-président chargé de l'application des peines la sanction de rétrogradation assortie d'un déplacement d'office pour des faits de violences commis à l'encontre de sa conjointe, faits pour lesquels il a été condamné par la cour d'appel à une peine de trois mois d'emprisonnement avec sursis.

Le Conseil a considéré que ces faits constituaient un manquement à l'honneur et étaient incompatibles avec l'exigence de dignité qui s'impose en

toutes circonstances à un magistrat, lequel doit, y compris dans sa vie privée, veiller au respect des devoirs de son état.

2° Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a rendu le 22 juillet 2020 une sanction de rétrogradation assortie d'un déplacement d'office à l'encontre d'une magistrate présidente d'une chambre de l'instruction.

Il lui a été en effet reproché de ne pas avoir fait état de la relation intime qu'elle entretenait depuis plusieurs années avec une personnalité politique ayant le statut de témoin assisté dans une procédure examinée par la chambre qu'elle présidait. En s'abstenant de toute démarche auprès de son chef de cour, il a été considéré que cette magistrate a manqué à son devoir de prudence et de loyauté à l'égard de son chef de cour. Elle aurait dû de la même façon évoquer cette relation auprès de ses assesseurs.

Il lui a également été reproché de ne pas s'être déportée lors de l'examen de cette procédure et d'avoir ainsi failli à son devoir d'impartialité objective. Il est ainsi précisé qu'en faisant prévaloir sa préoccupation de maintenir secrète cette relation, cette magistrate a commis des manquements graves aux devoirs de prudence, de loyauté et d'impartialité tout particulièrement dans une affaire susceptible d'avoir des répercussions sur la vie publique locale.

3° Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 14 octobre 2020 la sanction disciplinaire de l'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office à l'encontre d'un magistrat, président d'une juridiction.

Il a notamment considéré que ce magistrat, dans ses attributions de juge des libertés et de la détention, a manqué aux devoirs de rigueur professionnelle et au devoir de compétence, au sens des responsabilités professionnelles et à la conscience professionnelle qui s'impose à tout juge, en ne vérifiant pas le titre de détention émis et en ne s'assurant pas des motifs de l'ordonnance de placement générée par le greffe; en ne s'assurant pas du respect des délais de convocation et ce d'autant plus que l'absence d'un avocat dans une affaire sensible peut révéler une difficulté procédurale et alors même qu'il



avait connu un premier incident; en quittant la juridiction pour des raisons personnelles à 16 h 30 en étant avisé de la tenue d'un débat de placement en détention provisoire sans prendre en considération les conséquences de son départ et le dysfonctionnement grave qui en a résulté.

Le Conseil a également considéré que le comportement par lequel le président d'un tribunal judiciaire intervient, alors qu'il assurait le service de juge des libertés et de la détention, auprès d'un juge d'instruction avec pour objectif de peser sur sa décision et d'en orienter le sens, s'analyse en une atteinte à l'indépendance de ce magistrat qu'il se devait précisément de garantir en sa qualité de chef de juridiction.

Enfin, tout en prenant en considération les difficultés sérieuses inhérentes à la gestion d'une petite juridiction marquée par un déficit d'attractivité et des problèmes systémiques d'effectifs, le Conseil a estimé que celles-ci ne sauraient justifier la légèreté du président dans l'organisation du service dont l'enlisement a été provoqué par une vacance de poste. Il a considéré que les défaillances constatées étaient constitutives d'un manquement au devoir de diligence qui incombe aux chefs de juridiction au titre des responsabilités propres à leur fonction.

4° Sur saisine d'une commission d'admission des requêtes du Conseil qui a renvoyé devant elle l'examen de la plainte d'un justiciable, complétée *a posteriori* par une dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, relative à de nouveaux faits motivant des poursuites disciplinaires, la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège a rendu, le 16 décembre 2020, une décision disant n'y avoir lieu à sanction à l'encontre d'un vice-président pour des faits qui lui étaient imputés dans l'exercice de ses fonctions de vice-président en charge des fonctions de juge d'instruction.

Dans cette décision, le Conseil supérieur de la magistrature, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, a rappelé qu'il ne peut porter une appréciation sur la régularité des actes juridictionnels lesquels ne sauraient être critiqués que par le seul exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige. Il a souligné, en revanche, qu'il lui appartient d'analyser la validité des moyens de preuve soumis à l'appui d'un grief disciplinaire et qui sont contestés par le magistrat mis en cause, alors que celui-ci n'a pas été en mesure de les discuter préalablement dans le cadre d'une procédure pénale.

En l'espèce, le magistrat poursuivi contestait la licéité d'une écoute téléphonique ayant servi de fondement aux poursuites disciplinaires engagées à son encontre.

Tout en écartant le grief faute de preuve, le Conseil a également jugé qu'en principe, le comportement par lequel un magistrat évoque l'issue de dossiers dont il est saisi et met en doute la qualité de traitement de procédures par l'institution judiciaire est constitutif d'un manquement au devoir de confidentialité et de secret professionnel s'imposant à tout magistrat ainsi qu'une atteinte à l'image de la justice propre à en diminuer le crédit.

Enfin, tout en rejetant le grief non étayé en l'espèce, il a retenu le principe que la publication sur un réseau social d'attestations produites dans une procédure disciplinaire est de nature à constituer un manquement au devoir de réserve qui s'impose à tout magistrat, étant relevé que leur évocation lors d'une précédente audience publique ne saurait justifier la publicité donnée *a posteriori* à des témoignages dont la teneur est de nature à mettre en cause le fonctionnement de la justice et à porter atteinte à son image.

5° Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a rendu une décision le 17 décembre 2020 recommandant le retrait de l'honorariat à un magistrat à la retraite, ancien conseiller à la Cour de cassation.

Le Conseil a notamment retenu à l'encontre de ce magistrat plusieurs manquements au devoir de délicatesse et aux devoirs de son état ainsi que des abus de fonction en étant intervenu, de façon réitérée, en usant de sa qualité professionnelle de conseiller à la Cour de cassation, auprès de plusieurs magistrats afin d'influer sur le cours de procédures en faveur de la personne avec laquelle il entretenait une relation intime.

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

Cette procédure exceptionnelle, qui vise à suspendre provisoirement un magistrat de l'exercice de ses fonctions, a été utilisée à deux reprises en 2020 par le garde des sceaux, ministre de la justice, 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 griefs 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**

- **Les décisions au fond**

La formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet a rendu deux avis en 2020.

1° Il a, par avis motivé du 4 février 2020, proposé au garde des sceaux, ministre de la justice, de prononcer une sanction de mise à la retraite d'office à l'encontre d'un substitut qui avait, pendant 13 mois, imposé à un fonctionnaire du service des propos et des comportements à connotation sexuelle, faits pour lesquels il avait été condamné du chef de harcèlement sexuel à la peine de cinq mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant trois ans.

Le Conseil a retenu des manquements aux devoirs de l'état du magistrat, à la délicatesse et à la dignité attachée à ces fonctions. Il a également considéré qu'en persévérant dans ce comportement alors même que son chef de bureau l'avait mis en garde sur le caractère inadapté de son comportement, il a manqué au devoir de loyauté. Enfin, ce magistrat a gravement porté atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire du fait du retentissement des faits, tant au sein qu'à l'extérieur du service.

2° La seconde procédure a trait à un magistrat, premier vice-procureur, auquel il est reproché d'avoir utilisé sa qualité de magistrat, en dehors de ses fonctions, auprès d'une personne avec le-



quel il avait une affaire d'ordre strictement privé et d'avoir multiplié des démarches auprès d'une de ses collègues du parquet pour faire conduire cette personne dans les locaux des services de police.

Dans son avis en date du 15 décembre 2020, le Conseil a considéré qu'en s'immiscant dans une procédure pénale dont il n'était pas saisi, ce magistrat a abusé de sa fonction en profitant, à des fins purement privées, de l'autorité et des pouvoirs que celle-ci lui conférait. La charge émotionnelle indéniable associée aux faits ne saurait justifier son comportement qui traduit une confusion entre un intérêt privé et l'exercice de ses fonctions pour obtenir un avantage et influencer sur le cours de la procédure.

Le Conseil a, en outre, considéré que ce magistrat a manqué à son devoir de probité, lequel s'entend de l'exigence générale d'honnêteté qui doit conduire le magistrat à s'interdire tout comportement sanctionné par la loi comme tout comportement indélicat, en bénéficiant d'un traitement de faveur tant du parquet que des services de police.

Le Conseil a proposé au garde des sceaux, ministre de la justice, la sanction de l'abaissement d'échelon à l'encontre de ce magistrat.

Par décision du 4 février 2021, le garde des sceaux, ministre de la justice, a saisi la formation du

Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet sur le fondement de l'article 66 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature aux fins de recueil d'un nouvel avis sur son projet de décision motivée. Cette procédure est en cours d'examen à la date de publication du présent rapport. Pour cette raison, le Conseil estime devoir ne pas la faire figurer en annexe au présent rapport.

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

Saisie à deux reprises en 2020, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis un avis favorable à l'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat et un avis défavorable. Sur ce dernier avis, le Conseil a considéré que la condition relative à la caractérisation de l'urgence n'était pas remplie. Il a ainsi observé que la seule ouverture d'une information judiciaire, survenue à distance des faits litigieux, aucun autre événement n'étant venu impacter tant le cours des différentes enquêtes que l'exercice de la plénitude de ses fonctions par le magistrat, ne saurait caractériser une situation d'urgence, étant observé qu'aucune preuve avérée d'un retentissement local ou à venir n'avait par ailleurs été rapportée.

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'Evry	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 Côte d'Azur	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 au 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 honoraire

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 le Conseil supérieur de la magistrature.

La loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution 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-dessus*).

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.

De manière particulière en 2020, les commissions d'admission des requêtes ont pu regretter qu'aucune disposition dérogatoire n'ait été prise, pendant l'état d'urgence sanitaire liée à la pandémie de la covid-19, pour adapter le délai d'un an prévu par la loi organique en matière de saisine du Conseil par un justiciable. Une commission a ainsi été amenée à déclarer une plainte irrecevable pour ce motif.



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

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 déport.

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, même si une telle évolution est souhaitée par le Conseil

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 suivant 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 ci-après*).

L'activité des commissions en 2020

Les saisines et les décisions rendues

Le nombre de saisines en 2020 reste proche de celui de l'année 2019 qui avait été marquée par une augmentation sensible par rapport à la moyenne des années précédentes. 307 plaintes ont été enregistrées, contre 240 en moyenne pour les années 2014 à 2017. 380 décisions ont été rendues². Le taux de plaintes déclarées recevables reste particulièrement faible : 2 % des dossiers examinés en 2020.

Compte tenu de l'augmentation du nombre de saisines constatée depuis 2018 mais aussi des difficultés liées à la crise sanitaire due à la covid-19 qui sont venues perturber le fonctionnement habituel des commissions, les présidents des commissions ont utilisé plus largement leur pouvoir propre de rejeter les plaintes manifestement irrecevables ou manifestement infondées. 220 plaintes ont été ainsi rejetées³ :

- 69 % 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) ;

- 31 % de plaintes manifestement infondées (absence de tout élément au soutien de la plainte).

Sur les 160 plaintes examinées par les commissions :

- 59 ont été rejetées comme irrecevables ;

- 92 ont été rejetées comme infondées ;

- 9 plaintes ont été déclarées recevables (8 au siège, 1 au parquet) puis, après recueil des observations, rejetées.

En 2020, aucune plainte n'a été renvoyée devant la formation disciplinaire⁴.

Comme les précédentes années, le Conseil fait le constat que, malgré les informations apportées, de manière générale sur son site internet, ou spécifiquement aux justiciables, un très grand nombre de plaintes s'apparentent à l'exercice d'une voie de recours contre la décision contestée ou incomprise et sont partant irrecevables. Le Conseil doit, dès lors, poursuivre une communication pédagogique permettant aux justiciables de mieux appréhender le dispositif, dont l'objet n'est pas de critiquer une décision judiciaire mais de mettre en cause un comportement déontologiquement répréhensible.

Lorsque les plaintes font état de faits et griefs de nature déontologique, il importe également que les allégations relatives au comportement d'un magistrat soient étayées, cet élément étant fréquemment rappelé dans les décisions rejetant lesdites plaintes comme étant manifestement infondées.

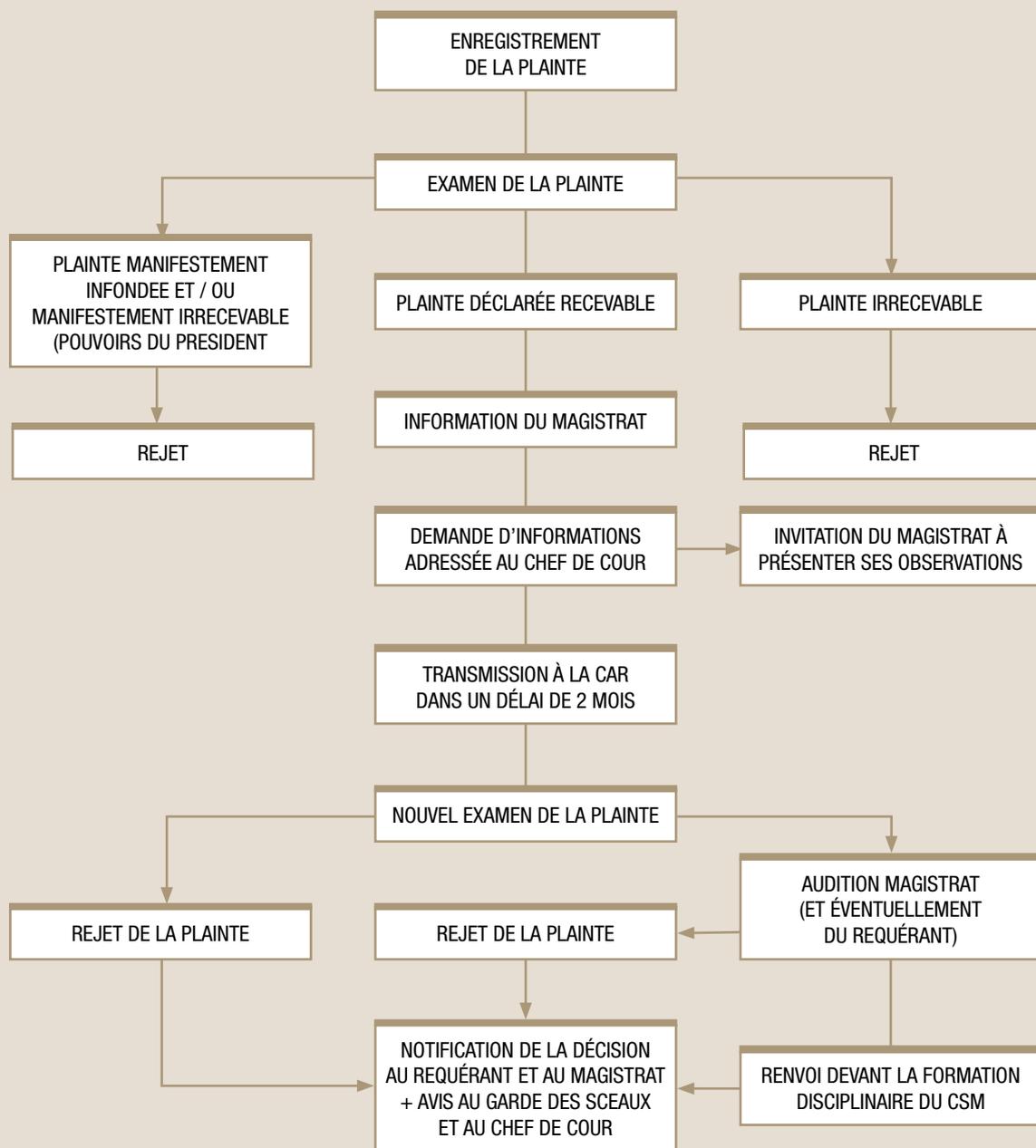
De manière générale, dans leurs décisions rédigées sous la forme d'une décision de justice comportant un visa et un dispositif, les commissions veillent à développer une motivation précise afin de répondre aux interrogations légitimes des justiciables qui les saisissent.

2. 380 décisions ont été rendues en 2020 : 269 concernaient des magistrats du siège, 58 des magistrats du parquet et 53 étaient « mixtes » pour concerner à la fois des magistrats du siège et du parquet.

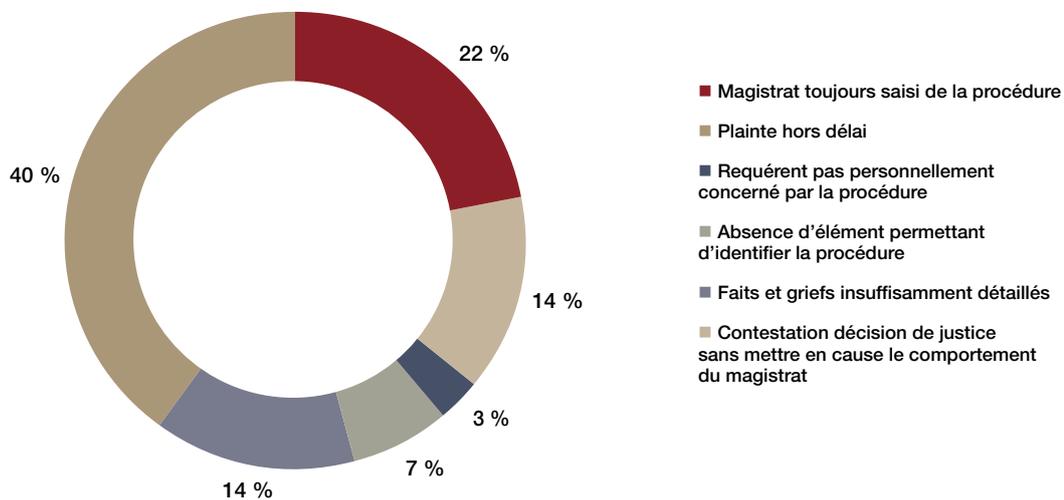
3. En 2019, 128 plaintes orientées en circuit court avaient été rejetées par les présidents des commissions. En 2020, 220 plaintes ont été orientées en circuit court, réparties comme suit : 161 au siège, 28 au parquet et 31 « mixte ».

4. Depuis la mise en place des CAR, 6 plaintes ont donné lieu à un renvoi devant une formation disciplinaire du Conseil (5 au siège et 1 au parquet), aucune n'a donné lieu au prononcé d'une sanction disciplinaire.

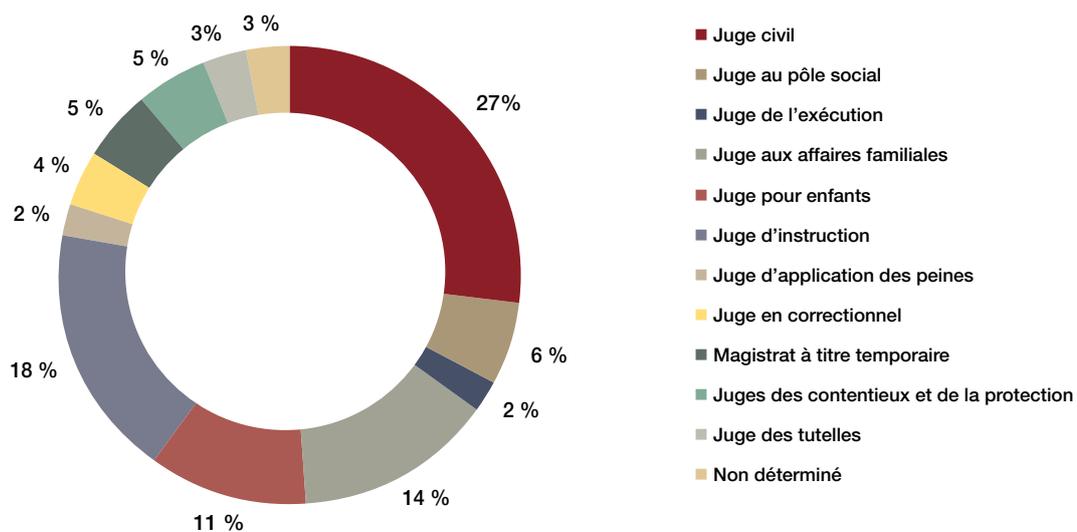
SCHÉMA DE TRAITEMENT D'UNE PLAINTE



Motifs d'irrecevabilité des plaintes



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



Il est également rappelé dans le dispositif que les décisions ne sont pas susceptibles de recours en application des dispositions des articles 50-3 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. (*Voir les graphiques ci-contre*)

Le traitement du courrier des plaintes

Si 307 plaintes ont été enregistrées en 2020, ce chiffre n'est pas représentatif du nombre de courriers effectivement traités par le service des plaintes du Conseil qui s'attache à répondre systématiquement aux justiciables, dans une démarche pédagogique, tout en rappelant les textes applicables. En 2020, 1204 courriers de justiciables ont ainsi été traités par le secrétariat général du Conseil, contre 1349 en 2019 et 1387 en 2018, cette baisse légère apparaissant consécutive à la crise sanitaire survenue en 2020.

La différence entre le nombre de plaintes enregistrées et le nombre de courriers reçus (ratio stable de 25 %) s'explique notamment par le fait que de nombreux justiciables formulent des demandes mal orientées qui outrepassent les pouvoirs du Conseil (demande de conseils juridiques, d'allocation de dommages-intérêts, d'intervention dans des procédures en cours, de poursuites pénales, etc.) ou mettent en cause des personnes pour lesquelles le Conseil n'est pas matériellement compétent (avocat, huissier de justice, expert judiciaire, notaire, éducateur, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, conseiller prud'homme, juge administratif, juge consulaire, greffier, délégué du procureur, policier ou gendarme, etc.). Les courriers anonymes ne peuvent pas davantage donner lieu à enregistrement d'une plainte tout comme les nombreux courriers qui constituent des critiques générales de l'institution judiciaire.

À ces courriers s'ajoutent les appels téléphoniques et les courriels transmis par les justiciables⁵ auxquels le service des plaintes apporte, là encore, une réponse systématique et personnalisée.

Les attentes des commissions vis-à-vis des chefs de cour

À la suite des échanges qui ont pu avoir lieu avec les conférences nationales des premiers présidents de cours d'appel et des procureurs généraux près lesdites cours, le Conseil supérieur de la magistrature a établi une note qui accompagne désormais les demandes d'observations sollicitées par les commissions d'admission des requêtes. Élaborée sur la base des bonnes pratiques qui ont été relevées dans les observations reçues, cette note est destinée à mieux informer les chefs de cour sur les attentes des commissions s'agissant du recueil des observations.

Ces attentes portent plus particulièrement sur les points suivants :

La transmission des éléments nécessaires à la compréhension des procédures visées

Il convient d'avoir à l'esprit que peu de justiciables sont en mesure de saisir le Conseil de plaintes comportant tous les éléments nécessaires à la parfaite compréhension des procédures visées.

Dès lors, les chefs de cour peuvent contribuer à compléter l'information des commissions en transmettant les éléments pertinents de la procédure : note d'audience, procès-verbal, avis de renvoi, décision de classement sans suite, etc. Par ailleurs, les commissions n'ayant pas accès aux chaînes civiles et pénales, elles ne peuvent connaître l'état de la procédure. Elles peuvent donc avoir déclaré la plainte recevable considérant que le magistrat est dessaisi de la procédure alors que cela n'est pas le cas.

La consultation du dossier du magistrat mis en cause

Il apparaît utile de rappeler que les commissions n'ont pas accès au dossier du magistrat mis en cause. Les chefs de cour peuvent donc utilement consulter ce dossier pour identifier si des problèmes de comportement ont déjà été signalés dans les évaluations du magistrat.

5. En moyenne, par mois, 40 appels de justiciables et une centaine de courriels adressés au service des plaintes.

Les investigations complémentaires portant sur des actes strictement nécessaires à l’instruction de la plainte

En pratique, les chefs de cour peuvent solliciter des précisions auprès du président ou du procureur si le magistrat mis en cause est un magistrat du tribunal judiciaire. Les investigations complémentaires éventuelles ne doivent toutefois porter que sur les actes strictement nécessaires à l’instruction de la plainte, laquelle est, à ce stade, seulement recevable.

L’audition par le chef de cour ou de juridiction du magistrat visé dans la plainte

De l’avis du Conseil, l’audition du magistrat concerné, par le chef de cour ou le chef de juridiction, constitue pour celui-ci un accompagnement opportun à un moment sensible de son exercice professionnel. Cet entretien permettra, en effet, de rappeler le cadre juridique de la saisine de la commission d’admission des requêtes et les règles qui la régissent. Il devra aussi sensibiliser le magistrat sur l’importance d’une réponse précise à la plainte.

La communication des observations du chef de cour au magistrat visé dans la plainte

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

Les principes dégagés par les commissions

La désignation d’une CAR « ad hoc »

En 2020, la CAR parquet a été saisie d’une plainte pour laquelle deux membres magistrats la composant ont souhaité se déporter en raison d’un lien hiérarchique ou personnel avec le magistrat mis en cause. La CAR parquet ne pouvant valablement délibérer sur ce dossier, les délibérations n’étant

valables que si un quorum de trois membres est respecté, il a été décidé de procéder à une désignation ponctuelle de deux autres membres. Cette décision portant désignation des membres de la commission chargée d’examiner la plainte concernée a été prise par le président de la formation du Conseil compétente à l’égard des magistrats du parquet et formalisée dans la procédure.

Bien que non prévue par les textes, une telle désignation apparaît, en l’absence de modification actuelle de la composition de la CAR, comme étant le seul moyen pour permettre l’examen de la plainte.

Les réunions en « interCAR » et les bonnes pratiques

Au cours de l’année écoulée, les trois commissions d’admission des requêtes se sont réunies à deux reprises, sous la forme d’une « interCAR », afin d’échanger sur les pratiques de chacune des commissions, leur fonctionnement et les questionnements nouveaux qui ont pu se faire jour lors de l’examen des plaintes.

- L’information du magistrat visé par une plainte déclarée non recevable : le maintien de la pratique antérieure

Ainsi, à la suite d’une plainte portée devant la CAR parquet ayant connu un certain retentissement médiatique, les commissions d’admission des requêtes ont été amenées à échanger sur la question de l’information du magistrat publiquement mis en cause. Cette question, sans être nouvelle⁶, intéresse les cas dans lesquels un magistrat en cause a eu connaissance, le plus souvent par voie de presse, de la plainte formée à son encontre par un justiciable, alors même que celle-ci n’a pas été déclarée recevable.

Les trois commissions, réunies en interCAR, ont décidé de maintenir la pratique antérieurement observée par les précédentes mandatures, d’une part, en confirmant au magistrat mis en cause, s’il en faisait la demande, l’existence de cette plainte et son état d’examen au sein du Conseil, d’autre part, en ne communiquant au magistrat visé ni la plainte ni la

6. Voir Rapport d’activité 2013, p. 115, 116; Rapport d’activité 2014, p. 131, 132.

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 avoir un retentissement particulier pour un justiciable qui ne maîtrise pas nécessairement les termes et les usages judiciaires; de certains comportements pouvant être interprétés par le justiciable comme une forme de légèreté, de désinvolture ou de parti pris; de certaines motivations trop peu développées et/ou stéréotypées qui peuvent donner l'impression que l'affaire n'a pas été sérieusement examinée; de certaines manifestations de familiarité, en public, qui pourraient laisser penser à une connivence entre les parties, magistrats et avocats de la partie adverse.

D'autres relèvent du comportement du magistrat dans la sphère privée dès lors que celui-ci peut avoir une incidence sur son exercice professionnel : utilisation des réseaux sociaux qui expose le magistrat à un risque accru de mise en cause de son comportement, navigation sur des sites de rencontre qui nécessite, de la part du magistrat, un surcroît de vigilance quant au respect de ses obligations déontologiques et des devoirs de son état.

D'autres encore, déjà signalées dans le précédent rapport d'activité, ont trait au fonctionnement des juridictions : 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; délai anormalement long de transmission de l'avis de classement sans suite par les services du parquet. L'absence de réponse apportée aux courriers des justiciables contribue également à dégrader l'image de la justice.

décision malgré la médiatisation de l'affaire. En pratique, cette information est donnée au magistrat par courrier du président de la CAR, lui précisant le sens de la décision rendue et son motif.

- **L'accès du plaignant au dossier : le rappel d'un principe**

Les CAR ont également échangé sur la question relative à l'accès au dossier du plaignant entendu par la commission. En la matière, il est considéré comme acquis dans la pratique des CAR que le requérant, lequel n'a pas le statut de partie à la procédure, ne reçoit communication que de la décision finale de la CAR (motivée en cas de rejet), nullement les pièces

qui en sont le support⁷. Ainsi, le plaignant n'a pas accès aux pièces ayant servi à la prise de décision de la commission, notamment aux observations reçues en application des dispositions du 9^e alinéa de l'article 50-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans un dossier examiné par une CAR siège, la demande d'accès au dossier, visant à obtenir la communication des observations du magistrat en cause, a ainsi été rejetée au motif que ces observations sont adressées au Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'au garde des sceaux, ministre de la justice,

7. Voir Rapport d'activité 2014, p. 123.

et qu'il n'est nullement prévu qu'elles soient communiquées au requérant, lequel porte plainte aux fins d'obtenir l'engagement d'une procédure disciplinaire à laquelle il n'est pas partie⁸.

**- Les demandes d'observations au magistrat :
l'évolution des pratiques**

Parallèlement à la note évoquée *supra* qui accompagne désormais les demandes d'observations adressées aux chefs de cour, les commissions d'admission des requêtes ont fait évoluer leur pratique en établissant, si besoin, des lettres de saisine plus circonstanciées, en apportant notamment des précisions sur ce que la CAR souhaite en termes d'éléments d'information utiles (demande de communication de pièces judiciaires, notes d'audience, décisions, etc.). Jusqu'à présent, seul un rappel du texte était fait dans ces lettres de saisine. Cette évolution dans la pratique, qui conduit *de facto* à élargir les pouvoirs d'investigation des CAR, se justifie néanmoins pour pallier l'absence totale de preuve dans certains dossiers.

Au titre des bonnes pratiques, les commissions d'admission des requêtes ont également décidé de demander des observations au magistrat en cause dans des dossiers où le récit semblait vraisemblable en l'absence de toute preuve, l'appréciation par la CAR se faisant au cas par cas.

Enfin, une commission compétente à l'égard des magistrats du siège a fait évoluer sa pratique en décidant de procéder à l'audition d'un magistrat afin qu'il puisse préciser ses observations écrites qui n'apparaissaient pas satisfaisantes, le magistrat s'étant contenté d'indiquer que les griefs n'étaient pas fondés. Cette situation renvoie au rôle des chefs de cour et de juridiction qui doivent expliquer au magistrat la procédure et le sens qu'il doit donner à sa réponse.

- L'audition du plaignant en cas de recevabilité de la plainte : une simple faculté qui peut être un préalable à l'audition du magistrat

Dans un autre dossier, à la suite de la déclaration de recevabilité d'une plainte, une commission a pro-

cedé à l'audition d'un requérant, préalablement à l'audition du magistrat visé. Le caractère préalable de cette audition constitue une nouvelle pratique. Il en résulte que l'audition du magistrat n'est pas nécessairement un préalable à l'audition du plaignant.

Le caractère exceptionnel des auditions de plaignants, qui s'élèvent désormais à 3 depuis la mise en place des CAR, s'explique, comme évoqué *supra*, par le fait que le plaignant justiciable n'a pas le statut de partie et que, par définition, le justiciable demandeur s'est déjà exprimé par sa plainte alors que le magistrat défendeur doit pouvoir y répondre et ainsi exercer pleinement ses droits de la défense⁹.

En tout état de cause, il résulte clairement des textes relatifs aux CAR que l'audition du justiciable qui a introduit la requête, comme d'ailleurs celle du magistrat visé par la plainte, n'est qu'une faculté laissée à l'appréciation de la commission.

**Les propositions d'évolution
des textes encadrant le fonctionnement
des commissions**

Depuis l'instauration de la saisine directe, les membres des commissions des mandatures successives se sont interrogés sur le déroulement de la procédure, au regard des imprécisions de certains textes la régissant.

Comme évoqué *supra*, si certaines évolutions dans les pratiques des commissions ont été mises en œuvre à droit constant pour améliorer le traitement des plaintes, l'actuelle mandature a engagé une réflexion approfondie sur la thématique de la responsabilité des magistrats et, en ce qui concerne plus spécifiquement les CAR, sur la question relative aux pouvoirs d'investigation qui leur sont confiés. Les travaux menés au cours de l'année ont conduit le Conseil à réfléchir à des propositions d'évolution des textes encadrant le fonctionnement des commissions, lesquelles feront l'objet d'une publication dans un rapport spécifique en 2021¹⁰.

8. Arrêt CE, 6 avril 2016, n° 380570.

9. Voir Rapport d'activité 2014, p. 121.

10. Voir *supra*, éditorial des présidents, p. 6

LES ACTIVITÉS TRANSVERSALES DU CONSEIL

LE CONSEIL À LA RENCONTRE DES JURIDICTIONS ET DES MAGISTRATS

« Chaque formation du Conseil supérieur peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'École nationale de la magistrature. »

Article 20 de la loi organique du 5 février 1994



Mission d'information auprès de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, Mme Chantal Arens, M. François Molins, présidents du Conseil supérieur de la magistrature, entourés de M. Eric Négron, premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, Mme Marie-Suzanne Le Queau, procureure générale près la cour, et la délégation des membres du Conseil

L'objet des missions d'information dans les cours d'appel et leur organisation

Ce qui est présenté par la loi organique du 5 février 1994 comme une simple faculté du Conseil est en réalité devenu, au fil des mandatures, une obligation naturelle pour les membres du Conseil de rencontrer, au cours des quatre années de leur mandat, toutes les juridictions de métropole et d'outre-mer.

En pratique, cette compétence est exercée conjointement par les deux formations du siège et du parquet qui illustrent ainsi l'unité du Conseil, expression de l'unité du corps judiciaire.

Au cours de ces missions, les membres du Conseil s'inscrivent dans une démarche d'échange et d'information. Les rencontres avec les magistrats sont ainsi l'occasion, pour le Conseil, d'exposer les conditions d'exercice de ses différentes prérogatives en matière de nomination, de déontologie, de discipline, mais aussi de faire connaître les outils dont il dispose, tel le Service d'aide et de veille déontologique (SAVD), ou encore de donner un aperçu de ses méthodes de travail et de ses pratiques.

Ces rencontres permettent aussi au Conseil, d'une part, de recueillir des informations sur l'exercice quotidien des missions du magistrat dans les juridictions, d'autre part, d'acquérir la meilleure connaissance possible des enjeux qui attendent, dans telle ou telle juridiction, les magistrats qui y seront nommés, notamment les chefs de ces juridictions.

Les missions d'information ne s'apparentent en aucune façon à des contrôles de fonctionnement assimilables à ceux auxquels procède l'Inspection générale de la justice (IGJ). Du reste, lors de la préparation du déplacement, le secrétariat général du Conseil s'attache à limiter la documentation sollicitée auprès des cours et tribunaux afin de ne pas imposer des charges inutiles aux juridictions. Les membres du Conseil souhaitent notamment pouvoir disposer d'une présentation synthétique du ressort, d'éléments précis sur les effectifs de magistrats et de fonctionnaires, de données succinctes sur l'activité, d'informations sur les auxiliaires de justice et d'éléments de contexte sur la vie de la juridiction. La communication des rapports d'entrée en fonction ou des bilans d'activité des chefs de cour est également sollicitée.

Le secrétariat général du Conseil veille, par ailleurs, à la qualité de l'information transmise quant aux objectifs poursuivis par le Conseil dans la conduite des missions d'information. Il transmet à cette fin aux chefs de cours, préalablement à la mission, une fiche destinée aux magistrats du ressort mais également aux bâtonniers qui seront rencontrés par les délégations du Conseil.

Selon les interlocuteurs rencontrés (*cf.* ci-dessous focus « organisation type d'une mission ») les sujets abordés sont le plus souvent :

- les particularités du ressort;
- la question des évaluations, la nécessité pour les magistrats de s'approprier leur dossier et de contribuer à sa constitution;
- les questions de déontologie et de management, la présentation du SAVD, la présentation des commissions d'admission des requêtes (CAR);
- les relations avec les barreaux, avec les fonctionnaires;
- le fonctionnement et les méthodes de travail du Conseil.

Chaque mission est confiée à une délégation de membres du Conseil, dont l'importance varie 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.

Les missions de l'année 2020

La crise sanitaire qui a marqué l'année 2020 a conduit à l'annulation d'une dizaine de missions programmées sur cette période. Soucieux de maintenir ces rencontres qui lui offrent un contact direct avec les magistrats dans leur contexte professionnel, le Conseil a fait le choix de les reporter en 2021 et 2022 en adaptant, si besoin, les moda-



Mission d'information auprès de la cour d'appel de Rouen, Mme Marie-Catherine Leprince, Première présidente de la cour d'appel de Rouen, M. Frédéric Benet-Chambellan, Procureur général près la cour, entourés des chefs de juridiction du ressort

lités de leur organisation afin de ne pas impacter le bon déroulement de ses travaux en matière de nomination et de discipline.

Ainsi, au cours de l'année 2020, le Conseil a assuré 4 missions en visitant 4 cours d'appel et 19 tribunaux judiciaires :

- une mission plénière dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence les 11, 12 et 13 février 2020 ;
- les 29, 30 septembre et 1^{er} octobre 2020, trois missions simultanées dans les ressorts des cours d'appel de Rouen, Chambéry et Bastia.

Lors de ces déplacements, 90 entretiens individuels ont été réalisés avec les magistrats qui en avaient formulé la demande.

L'évolution dans l'organisation des missions et leur apport pour le Conseil

À l'occasion de ces déplacements en juridiction, riches et denses, le Conseil puise de très précieuses informations qui viennent ainsi nourrir sa réflexion sur l'activité des magistrats, leur engagement et leurs initiatives, en dépit de moyens humains et matériels souvent insuffisants.

Dans toute la mesure du possible, à l'issue de chaque mission d'information, le Conseil procède désormais à une restitution auprès des chefs

de cour afin d'évoquer le déroulement de la mission, les points saillants et les éventuelles difficultés observées.

Les constats opérés par le Conseil lors de ces missions font ensuite l'objet d'une note adressée à la direction des services judiciaires afin de lui faire part des questionnements émis et des éventuelles difficultés soulevées. Au titre des problématiques les plus fréquemment portées à sa connaissance, le Conseil est notamment amené à relever les défauts d'attractivité, qu'ils soient relatifs au ressort, à des juridictions ou à des fonctions, les déficits d'encadrement intermédiaire, la plus ou moins grande mobilité des magistrats, la question des avancements sur place, la question des profils de poste mais aussi les difficultés matérielles constatées (immobilier, informatique et numérique, etc.). Dans le cadre du dialogue institutionnel instauré avec la direction des services judiciaires, le Conseil a ainsi le souci de contribuer pleinement à l'amélioration du fonctionnement des juridictions.

Enfin, un compte rendu de la mission est désormais systématiquement rédigé de manière pour le Conseil à conserver la mémoire des informations recueillies, lesquelles lui sont utiles dans l'exercice de ses missions, en particulier en matière de nomination.



Mission d'information auprès de la cour d'appel de Bastia, M. François Rachou, premier président de la cour d'appel de Bastia, M. Jean-Jacques Fagni, Procureur général près la cour, entourés des chefs de juridiction du tribunal judiciaire de Bastia et de la délégation des membres du Conseil supérieur de la magistrature

FOCUS

Organisation type 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 représentants régionaux des organisations syndicales ;
 - Rencontre avec le bâtonnier ;
 - Entretiens individuels avec les magistrats qui le souhaitent.
- Chaque mission donne enfin lieu à la rédaction d'un compte rendu interne au Conseil.

UNE ACTIVITÉ INTERNATIONALE RENFORCÉE

Le contexte du renforcement de l'activité internationale

Le rappel des objectifs du contrat de mandature en matière internationale

La définition d'une véritable politique européenne et internationale du Conseil supérieur de la magistrature, caractérisée par un rôle davantage proactif et une capacité à élaborer les sujets sur lesquels il souhaite travailler avec ses homologues, est inscrite dans la troisième partie du projet de mandature. 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 au sein 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 CJUE), la Commission européenne et le Conseil de l'Europe.

Enfin, les actions menées en application de la politique générale ainsi définie sont désormais présentées et discutées lors de chaque réunion générale mensuelle du Conseil supérieur de la magistrature.

Les préoccupations relatives à la mise en danger de l'État de droit

Créé en 2004 à l'occasion de l'Assemblée générale de Rome, le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), dont le Conseil fait partie depuis sa création, a pour but de faciliter la coopération entre les conseils de justice ou organes assimilés et les membres du pouvoir judiciaire des États, membres et candidats, de l'Union européenne. Il est un lieu d'échanges et d'informations sur le fonctionnement des différents systèmes judiciaires existants, les bonnes pratiques et la promotion des standards sur la qualité de la justice. Activement engagé dans une démarche de promotion de l'État de droit, le RECJ a été amené à prendre position à plusieurs reprises.

La mise à mal de l'indépendance du Conseil polonais (KRS) par l'application des réformes judiciaires adoptées depuis le mois d'octobre 2015 a d'abord conduit le Réseau à entériner une décision de suspension temporaire de ce dernier, en septembre 2018, avant d'envisager son exclusion. Le bureau exécutif du RECJ estime que la situation continue à se détériorer dans la mesure où l'État de droit (« *Rule of law* ») est constamment remis en cause, sans aucun signe encourageant d'amélioration. Des consultations sont en cours afin de convoquer une assemblée générale extraordinaire devant se prononcer sur l'expulsion éventuelle de la Pologne du Réseau, décision qui nécessite une majorité qualifiée des deux tiers. Par ailleurs, le bureau a décidé l'intervention du RECJ dans une procédure en cours devant la CEDH relative à des poursuites disciplinaires exercées par les autorités polonaises à l'encontre du juge Tuleya, connu pour sa défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La question reste au cœur des préoccupations du Réseau.

S'agissant de la Turquie, le Haut Conseil des juges et des procureurs de Turquie, qui avait le statut d'observateur au sein du RECJ, a fait l'objet d'une décision de suspension le 8 décembre 2016. En effet, il ne se conformait plus aux statuts du RECJ et n'apparaissait plus comme une institution indépendante des pouvoirs exécutif et législatif dans sa mission de soutien de l'exercice indépendant de la justice par le pouvoir judiciaire. À l'occasion du quatrième anniversaire de cette suspension, face à la détérioration considérable de la situation, le bureau exécutif du RECJ a de nouveau dénoncé, dans un communiqué du 8 décembre 2020, les atteintes à l'État de droit et les craintes qu'elles génèrent. À cette occasion, il a aussi exprimé son entier soutien et sa solidarité à l'égard des juges et procureurs arbitrairement remerciés, arrêtés et condamnés. Il en a appelé aux autorités turques compétentes pour garantir une procédure judiciaire rapide, ouverte, équitable et impartiale à tous les juges et procureurs détenus.

La situation en Hongrie soulève des inquiétudes sur lesquelles les membres du bureau exécutif du RECJ ont également pu réagir. Par courrier du 27 octobre 2020, le président du RECJ a souhaité

attirer l'attention de la Commission européenne sur les questions posées par la nomination controversée du nouveau président de la Cour suprême hongroise et sur la nécessité de renforcer les pouvoirs et les moyens de l'OBT – le Conseil national judiciaire hongrois – dans sa mission de protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Hongrie (notamment à l'égard de l'OBH – le Bureau national judiciaire –, qui exerce un nombre important d'attributions dans le domaine de l'administration judiciaire et dont le budget de l'OBT dépend).

En revanche, afin de conserver les liens de très grande qualité existant avec les conseils du Royaume-Uni, le Conseil a très largement milité pour qu'un statut d'observateur au sein du RECJ leur soit accordé, rejoignant ainsi le projet du Réseau impliquant une modification de ses statuts. Le Conseil a ainsi officiellement fait connaître sa position dans un courrier du 14 janvier 2020.

Une participation accrue au sein du RECJ

L'objectif du projet de mandature de renforcer l'action au plan international s'est traduit concrètement par la candidature du Conseil supérieur de la magistrature au bureau exécutif et par une participation accrue à l'ensemble des travaux du RECJ¹. Ce renforcement de la présence du Conseil français était également très vivement souhaité par le président du Réseau.

Le Conseil, membre du bureau exécutif

Après un précédent mandat assuré de 2015 à 2017, le Conseil fait de nouveau partie des membres du bureau exécutif du RECJ, nouvellement élus pour deux ans par l'assemblée générale qui s'est tenue, à distance, les 10 et 11 juin 2020.

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

Il applique actuellement le plan stratégique 2018-2021, adopté lors de l'assemblée générale tenue à Paris en 2017 et doit préparer le prochain plan 2021-2024 qui sera soumis à l'assemblée générale de 2021.

Dans le cadre du plan en cours, un programme de travail a été élaboré pour la période 2020-2021 qui comporte quatre projets :

- Projet 1 : Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire;
- Projet 2 : Garantir le droit à un recours effectif et à un procès équitable en temps d'urgence;
- Projet 3 : Promouvoir la justice numérique;
- Projet 4 : La confiance du public et l'image de la justice.

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

FOCUS

Composition du bureau exécutif du RECJ

Entretien avec M. Jean-Paul Sudre, avocat général à la Cour de cassation, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, président suppléant de cette formation et représentant du Conseil au sein du bureau exécutif du RECJ

Qui compose aujourd'hui le bureau exécutif du RECJ ?

Outre le président Filippo Donati, représentant le Conseil supérieur de la magistrature italien, le bureau exécutif comporte sept membres représentant les conseils et organes assimilés des États suivants : Danemark, France, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Portugal et Slovénie.

À titre personnel, j'ai participé aux activités du RECJ lors de ses débuts, de 2004 à 2006, à l'occasion d'un précédent mandat au CSM : j'ai donc été d'autant plus motivé pour y contribuer à nouveau au sein du bureau que cela correspondait à la volonté de notre Conseil d'accroître sa participation aux activités du Réseau.

À quelle fréquence le bureau exécutif a-t-il prévu de se réunir ?

Le bureau tient environ six réunions par an, qui se tiennent actuellement par visioconférence compte tenu du contexte pandémique, mais ses membres ont des contacts très réguliers hors réunions.

Quels grands sujets/défis attendent le bureau exécutif ?

Ils sont nombreux en 2020-2021. Parmi eux, je relèverai notamment les objectifs suivants :

- Préparer le projet de plan stratégique pour les années 2021-2024 impliquant d'évaluer le bilan du plan actuel et de consulter les membres sur le futur plan ;
- Renforcer les échanges entre membres sur la protection de la règle de droit au sein de l'espace européen, qui devient une préoccupation majeure, et suivre corrélativement les développements dans les États membres au sein desquels les Conseils et organes assimilés rencontrent des difficultés en la matière ;
- Développer les relations spécifiques avec tel ou tel membre du Réseau lorsque le besoin s'en fait sentir et suivre les évolutions du système judiciaire correspondant ;
- Maintenir et renforcer, le cas échéant, les relations avec les institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ;
- Sécuriser le financement du Réseau qui, au-delà des cotisations des membres et observateurs, est assuré par l'Union européenne.

Quels vœux formez-vous pour l'année à venir ?

Si je n'en avais qu'un seul à formuler, ce serait celui de pouvoir rencontrer physiquement mes interlocuteurs et amis du bureau exécutif...

Le Conseil et le projet 1

Ce projet « *Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire* » se poursuit depuis plusieurs années². Il a pour objectif d'identifier les entraves opposées aux magistrats en matière d'indépendance, de responsabilité et de qualité de la justice. Le travail de ce groupe repose sur l'élaboration d'indicateurs de qualité et la réalisation d'études d'opinion destinés à servir de guide aux conseils de justice dans l'évaluation et l'amélioration de leur situation respective. Ce projet est décliné en plusieurs axes : indépendance et responsabilité, enquêtes auprès des usagers des tribunaux et qualité. Le Conseil participe à la réflexion sur l'indépendance et la responsabilité.

Le Conseil, co-coordonnateur du projet 2

Les membres du bureau étant chargés de coordonner ces projets, l'objectif recherché et atteint par le Conseil était de participer à la coordination du projet 2 compte tenu de son actualité et de sa nouveauté. Le Conseil français en assure ainsi la coordination active avec le Conseil néerlandais.

Ce nouveau projet « *Garantir le droit à un recours effectif et à un procès équitable en temps d'urgence* » a pour objectif de tirer les leçons de l'impact de la crise de la covid-19 sur le fonctionnement du système judiciaire. Plus précisément, sa finalité est d'identifier les standards minimaux garantissant le droit au recours effectif et à un procès équitable dans le cadre d'une période de crise et, plus largement, d'examiner le rôle des conseils de justice dans ces circonstances.

La réunion de lancement s'est tenue le 1^{er} octobre 2020. Le questionnaire établi conjointement par les coordonnateurs puis transmis à l'ensemble des participants au projet est notamment destiné à obtenir les renseignements utiles sur l'existence d'une législation exceptionnelle, l'accès à la justice et le fonctionnement des juridictions pendant la crise sanitaire, les modalités pratiques de

travail mises en place, le traitement des situations d'urgence, les relations avec les autres pouvoirs et interlocuteurs, le rôle des conseils en la matière mais aussi de recenser les bonnes pratiques suivies.

Le fruit des travaux sera présenté lors de l'assemblée générale de juin 2021.

La participation du Conseil au projet 3 dédié à la justice digitale

Ce projet a pour but de rendre accessible, intelligible et transparent, auprès des citoyens, le fonctionnement des systèmes judiciaires des conseils membres du Réseau.

La mise en place d'un tel forum a notamment soulevé des enjeux autour de l'anonymisation des décisions de justice et la protection des droits et libertés fondamentaux.

L'atelier prévu à Athènes en avril 2020 ayant dû être annulé en raison de la crise sanitaire, les coordonnateurs ont organisé des réunions en ligne. La première, qui s'est déroulée le 11 décembre 2020, a dressé un état des lieux de la collecte et de l'utilisation des données, des *big data* et de l'intelligence artificielle.

L'innovation des « lunch seminars »

Cette proposition du nouveau président du RECJ a été approuvée par le bureau exécutif et est destinée à permettre d'échanger entre membres et observateurs du Réseau sur un rythme plus régulier que les assemblées générales annuelles.

L'objectif est d'évoquer l'actualité du fonctionnement des conseils ainsi que des questions d'intérêt commun dans le cadre de conférences virtuelles organisées sur la pause déjeuner, tous les troisièmes mardis du mois, selon un format qui se veut davantage informel. La première réunion de septembre 2020 s'est tenue sur le thème de « *la reprise de l'activité des juridictions après l'été, la prise en compte de toutes les nouvelles* »

2. Voir le rapport du RECJ 2019-2020 « *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary : Measuring for Improvement* » qui retrace le bilan de la première partie des travaux menés par les équipes de ce projet sur la période 2019-2020. Il peut être consulté sous le lien suivant : <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20report%20IAQ%202019-2020%20adopted%20GA%202020.pdf>

FOCUS

Entretien avec M. Jean-Paul Sudre et M. Yves Saint-Geours



M. JEAN-PAUL SUDRE

M. Sudre est avocat général à la Cour de cassation, membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, président suppléant de cette formation et représentant du Conseil au sein du bureau exécutif du RECJ.

M. YVES SAINT-GEOURS

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



Quand et comment ce projet est-il né ?

Jean-Paul Sudre : Compte tenu de l'actualité de la pandémie, ce projet a été proposé par le bureau exécutif lors de l'assemblée générale du RECJ, tenue le 10 juin 2020, dans le cadre du programme de travail du Réseau pour les années 2020-2021 qui comporte trois autres projets¹. Ce plan de travail a été adopté à l'unanimité.

Comment ce projet est-il organisé ?

Jean-Paul Sudre : Au niveau du Réseau, ce projet est coordonné par Henk Naves, pour le Conseil néerlandais, et moi-même, pour le CSM avec le soutien très actif du secrétariat général de notre Conseil en la personne de Marie Dubuisson qui a pris la suite de Pauline Jolivet. Un questionnaire a été adressé à tous les membres du projet dont les résultats doivent être présentés lors d'une réunion programmée le 11 février 2021. Sur le fondement des réponses et de notre discussion, des standards minimaux seront élaborés et proposés à l'assemblée générale du Réseau de 2021.

Yves Saint-Geours : Au plan français, j'assure l'animation du projet avec le soutien de plusieurs membres du Conseil et de Marie Dubuisson. Nous avons fourni des réponses très complètes au questionnaire et proposé une série précise de standards à respecter en période de crise.

Quels sont les objectifs recherchés par le bureau exécutif et par le CSM ?

Jean-Paul Sudre : Les objectifs du bureau exécutif sont clairs : il s'agit, d'une part, d'identifier les meilleures pratiques suivies au sein des membres du Réseau afin de les partager et, d'autre part, de contribuer à l'élaboration de standards applicables en période de crise pour les systèmes judiciaires, tout en tenant compte des réflexions conduites par d'autres organisations européennes et internationales.

Yves Saint-Geours : La volonté du Conseil est d'animer et de participer à un projet nouveau dont l'actualité et l'importance n'échappent à personne. En cette période de crise, l'expérience française ainsi que les constats et les leçons qu'elle implique apparaissent utiles à faire connaître. En retour, nous pouvons beaucoup apprendre des expériences des autres pays. Ils se sont trouvés dans des situations comparables à la nôtre, ont trouvé des réponses parfois très similaires aux nôtres, parfois différentes, en tout cas de nature à nous faire réfléchir sur nos dispositifs et leur nécessaire évolution en cas de crise.

En conclusion, on peut relever que ce projet a suscité un engouement certain tant au sein du Réseau, compte tenu du nombre de membres participants, qu'au sein de notre Conseil, en raison de son importance et de ses enjeux.

1. Voir *supra* p. 93.

mesures de santé et de sécurité engendrées par la pandémie du coronavirus »³. Les suivantes ont été consacrées à la situation du système judiciaire en Turquie, avec des témoignages de juges et de procureurs turcs.

Une participation constante au sein du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)

Le Conseil est membre fondateur de ce Réseau qui, depuis 2014, fédère les institutions exerçant des compétences en matière de déontologie judiciaire dans les pays francophones. Il favorise la coopération en privilégiant l'échange d'informations, d'expériences et de connaissances. Le colloque qui devait se tenir en novembre 2020 au Québec a été annulé en raison de la crise sanitaire. Lors de l'assemblée générale virtuelle du 23 novembre, les membres présents ont pris acte de la candidature du Conseil de justice de la Roumanie et ont décidé de recommander son admission lors de la prochaine assemblée générale, tenue en présentiel, qui seule pourra formellement la valider.

Le réseau travaille également à l'adaptation du format des formations qu'il dispense habituellement (sur l'éthique, la déontologie, l'indépendance par exemple) afin de les conduire à distance, compte tenu de la pandémie.

Le dialogue avec les cours et institutions européennes

Le développement des échanges avec les juridictions européennes, CEDH et CJUE, est jugé essentiel par les membres du Conseil tant le rôle des deux cours européennes en matière de protection et de promotion de l'indépendance de la justice est fondamental. Une rencontre se tiendra au cours du premier trimestre 2021.

Le 30 septembre 2020, la Commission européenne a adopté le rapport sur l'État de droit en 2020⁴. Ce rapport, auquel ont contribué les membres du RECJ⁵ – dont le Conseil supérieur de la magistrature –, présente les éléments clés de l'évolution de l'État de droit dans l'Union européenne ainsi que des évaluations spécifiques aux États membres dans 27 chapitres consacrés aux pays.

Le RECJ coopère également avec la Commission européenne sur la partie « *Indépendance du tableau de bord de la Justice dans l'Union européenne* » (« *Justice Scoreboard* »), lequel est publié annuellement et dont l'objectif vise à promouvoir la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires dans l'Union européenne⁶.

La coopération institutionnelle

La réception des délégations étrangères

Le Conseil tient à rester fidèle à sa tradition d'accueil et à répondre favorablement, autant que faire se peut, aux demandes des délégations étrangères. Ces rencontres constituent des lieux d'échanges de bonnes pratiques entre pairs.

Rendu impossible en 2020 compte tenu de la crise sanitaire, l'accueil des délégations étrangères devrait reprendre son cours en 2021, le Conseil ayant déjà reçu des sollicitations de la part de la Hongrie et de l'Allemagne.

Développement de relations bilatérales sur des thématiques choisies

Au-delà de ces accueils, le Conseil souhaite développer des relations privilégiées avec certains pays avec lesquels des réunions de travail sur des thématiques choisies seront organisées.

La rencontre prévue avec le Conseil italien au mois de mai 2020 sera reprogrammée dès que les conditions sanitaires le permettront.

3. « *Restarting of the Courts after the Summer, taking into account all new health and safety measures due to the Corona virus pandemic* ».

4. Lien vers le rapport sur l'État de droit : https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-report/2020-rule-law-report_en

5. Lien vers la contribution des membres du RECJ : <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20contribution%20to%20EC%20Rule%20of%20Law%20Report%208%20May%202020.pdf>

6. Lien vers l'édition 2020 du tableau de bord de la justice dans l'Union européenne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0306>

LES RENCONTRES INSTITUTIONNELLES

Dans la continuité de la pratique instaurée au cours de leur première année d'exercice, les membres du Conseil supérieur de la magistrature se sont attachés à enrichir leur réflexion par une politique de rencontres organisées à l'occasion des réunions générales. Cette pratique, gage d'une volonté d'ouverture forte du Conseil, a été largement mise à mal en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Des rencontres ont néanmoins pu être organisées en début d'année avec la mission Droit et justice, les organisations syndicales de magistrats et des directeurs d'administration centrale 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 conférence nationale des procureurs généraux est venue compléter cette démarche.

Les organisations syndicales de magistrats

À l'occasion de la réunion générale du Conseil qui s'est tenue le 29 janvier 2020, le Conseil supérieur de la magistrature a rencontré les représentants des trois organisations syndicales de magistrats : l'Union syndicale des magistrats (USM), le Syndicat de la magistrature (SM) et Unité magistrats.

Trois rencontres successives ont ainsi été organisées afin que chacune des organisations syndicales puisse présenter au Conseil ses principales positions et échanger sur des thématiques très variées touchant aux différentes missions du Conseil, en particulier les nominations, la discipline et la déontologie. Le rôle dévolu au Conseil de garant de l'indépendance de la magistrature a également fait l'objet d'échanges.

L'USM était représentée par sa présidente, Mme Céline Parisot, son secrétaire général, M. Jacky Coulon, et sa trésorière, Mme Cécile Mamelin.

Le SM était représenté par sa présidente, Mme Katia Dubreuil, et par Mme Anne-Sophie Wallach, trésorière.

Rencontre avec les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM)



Rencontre avec les représentants du Syndicat de la magistrature (SM)

Rencontre avec les représentants de Unité magistrats



Rencontre avec M. Laurent Willemez, professeur, M. Yoann Demoli, maître de conférences, à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, et Mme Valérie Sagant, directrice du GIP Mission de recherche droit & justice

Enfin, la délégation d'Unité magistrats était composée de Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale, M. Michel Dutrus, délégué général, et Mme Anne de Pignon, membre du bureau national.

Le Conseil souhaite que ces rencontres institutionnelles puissent être reconduites chaque année afin de permettre une continuité dans les échanges avec chacune des organisations syndicales. Au-delà de ces rencontres, le Conseil reste attentif aux demandes des organisations qu'il a notamment impliquées en 2020 dans ses travaux de réflexion sur l'attractivité des postes de chefs de juridiction.

La mission Droit et justice

Le Conseil supérieur de la magistrature a également rencontré, en janvier 2020, M. Laurent Willemez, professeur, M. Yoann Demoli, maître de conférences à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, et Mme Valérie Sagant, directrice du GIP mission de recherche Droit et justice.

Cette rencontre a été l'occasion pour le Conseil de bénéficier d'une présentation des résultats de leur recherche, soutenue par la mission de recherche Droit et justice, intitulée « *L'âme du corps. La magistrature dans les années 2010 : morphologie, mobilités et conditions de travail* ». Les échanges sur ces sujets qui sont au cœur des préoccupations du Conseil ont constitué une occasion privilégiée de nourrir sa réflexion en la matière.

Les directeurs d'administration centrale

La réunion générale du 25 février 2020 a permis aux membres du Conseil d'échanger avec M. Jean-François de Montgolfier, directeur des affaires civiles et du sceau, et Mme Catherine

Pignon, directrice des affaires criminelles et des grâces, sur l'actualité de ces directions mais aussi sur les problématiques identifiées par le Conseil en termes de gestion des ressources humaines. À cet égard, la question de l'attractivité des fonctions civiles, d'une part, et de celle des fonctions du ministère public, d'autre part, a notamment fait l'objet de débats propres à enrichir la réflexion du Conseil en la matière.

La conférence nationale des procureurs généraux

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 ainsi été organisée, le 13 octobre 2020, entre la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet et la conférence nationale des procureurs généraux. Cette réunion a notamment permis d'évoquer le rôle des chefs de cour dans la prévention des risques psychosociaux et son articulation parfois délicate avec les mesures *infra*-disciplinaires ou l'engagement d'une procédure disciplinaire. Dans le prolongement de ces premières réflexions, le pouvoir des chefs de cour en matière disciplinaire et *infra*-disciplinaire a été largement évoqué au cours de cette rencontre afin d'envisager les voies d'amélioration possibles du mode de saisine directe du Conseil par les chefs de cour ainsi que de la procédure d'avertissement qui relève de leur ressort. L'idée d'un renforcement significatif des moyens d'investigation à mettre à disposition des chefs de cour a notamment été débattue. Enfin, le Conseil et la conférence ont échangé sur le sujet relatif à la qualité et la sincérité des évaluations, celui-ci étant au cœur des préoccupations du Conseil.

LES ACTIONS DE FORMATION

À L'ENM

Malgré les graves perturbations induites par la crise sanitaire qui est survenue en 2020, le Conseil s'est attaché au cours de l'année écoulée à maintenir son implication dans la formation, initiale et continue, des magistrats.

Après une période de suspension de toutes les actions de formation présentes, entre mars et août 2020, les membres du Conseil ont de nouveau participé à des sessions de formation organisées par l'École nationale de la magistrature ou en concertation avec elle, dans le respect des prescriptions émises par le gouvernement et les autorités sanitaires. Les formations habituellement organisées en présentiel ont ainsi été modulées pour être suivies à distance, conduisant les membres du Conseil à adapter la pédagogie de leurs interventions à ce nouveau mode de fonctionnement en « *distanciel* ». Le Conseil sera amené à intervenir en 2021 à l'occasion de certaines sessions de formation qui ont été annulées en raison de la crise sanitaire.

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.

Les magistrats inscrits au cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ) ont également pu bénéficier de tels échanges, en particulier sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines des magistrats.

Le Conseil est enfin intervenu lors du colloque organisé par l'ENM et la mission de recherche Droit et justice « *magistrats, un corps saisi par les sciences sociales* » sur le sujet relatif à la mobilité des magistrats.

En direction des nouveaux chefs de cour et de juridiction

Si depuis plusieurs années le Conseil a le souci d'accueillir dans ses locaux des sessions dédiées aux nouveaux chefs de cour ou aux nouveaux chefs de juridiction, la crise sanitaire est venue, là encore, perturber les actions de formation programmées.

Une seule session dédiée aux nouveaux chefs de juridiction a ainsi pu être organisée en octobre 2020.

Elle a été l'occasion pour le Conseil d'une prise de contact directe avec les deux promotions regroupant une quarantaine de chefs de juridiction nouvellement nommés. Elle a permis d'évoquer les questions relatives au management des juridictions, à la déontologie des magistrats, 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.

Formations et colloques organisés en partenariat avec l'ENM durant l'année 2020

Date et lieu	Public concerné	Contenu et format de l'intervention
27 janvier 2020 ENM	CADEJ	Gestion des ressources humaines
31 janvier 2020 ENM Bordeaux	Lauréats du concours complémentaire	Composition et missions du CSM, Procédure disciplinaire, SAVD, Incompatibilités, Carrière
31 janvier 2020 ENM Paris	Colloque	ENM Paris – Mission de recherche Droit et justice « magistrats, un corps saisi par les sciences sociales » La mobilité des magistrats
24 février 2020 ENM Paris	Formation continue des magistrats « L'évaluation des magistrats »	« Regards croisés sur l'utilisation de l'évaluation comme outil de gestion de la carrière du magistrat »
23 octobre 2020 ENM Bordeaux	Auditeurs de justice en période de scolarité, promotion 2020 et candidats à l'intégration directe, promotion 2020	Éthique, déontologie et discipline
11 décembre 2020 ENM Paris	Formation continue des magistrats « Le management d'une juridiction : l'exemple du système français »	La déontologie des magistrats : le Conseil supérieur de la magistrature

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.

Cette action passe notamment par l'animation du compte officiel Twitter du Conseil. 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 ces publications s'ajoutent des échanges réguliers avec la presse afin de répondre aux interrogations des journalistes désireux de mieux 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.

LES 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 cours de l'année 2020 à réagir publiquement par le biais de communiqués de presse¹.

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.

1. Voir *supra*, p. 36, « les autres prises de position du Conseil en matière d'indépendance ».

Communiqué du 12 mai 2020

Notre pays traverse une crise exceptionnelle, qui affecte et affectera durablement notre société dans ses dimensions humaines, politiques, économiques ou culturelles. Dans un tel contexte, l'État de droit constitue plus que jamais la condition de notre démocratie. Parce que les magistrats sont les indispensables garants de cet État de droit, la période qui s'ouvre confronte la justice à un double défi : occuper pleinement sa place dans l'espace public et poursuivre sa mission de protection de la liberté individuelle.

La justice devra occuper pleinement sa place dans l'espace public

La demande de justice, au sein des familles, dans le monde du travail, dans les relations commerciales, dans la cité, n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. La situation sanitaire va engendrer des difficultés économiques, sociales et individuelles qui renforceront encore ce besoin de justice. Dans une période d'affaiblissement des autres modes de régulation des rapports sociaux, ce recours accru à la justice conduira nécessairement à débattre de sa place dans la société.

Mais, dans l'immédiat, le premier défi sera celui de la capacité de l'institution judiciaire à poursuivre son rôle de régulation, dans un contexte dégradé. Dans les juridictions, le nombre des affaires à juger a souvent atteint un niveau critique tandis que le caractère nécessairement progressif de la reprise de l'activité rendra difficile leur traitement dans des délais satisfaisants. Il appartiendra pourtant aux magistrats et aux greffes, en collaboration avec les auxiliaires de justice, de relever ce défi : il en va de la confiance que les citoyens doivent pouvoir placer dans leur justice et, au-delà, dans leurs institutions. Il reviendra, dans le même temps, à l'État de fournir à l'institution judiciaire tous les moyens de son fonctionnement malgré un contexte budgétaire difficile.

La justice devra poursuivre sa mission de protection de la liberté individuelle

Le second défi sera celui de la poursuite par les magistrats de leur mission de protection de la liberté individuelle, avec toute l'indépendance que leur confère leur statut. Cette mission, essentielle à l'État de droit, devient encore plus cruciale en période d'état d'urgence, puis en sortie de cet état : il ne peut être toléré d'exception à la prévalence de la règle de droit. Or, malgré l'engagement des magistrats et des fonctionnaires dans la conduite de leurs missions essentielles, l'état d'urgence sanitaire a largement contrarié le cours normal de la justice. Des adaptations importantes, tant des procédures que des méthodes de travail, ont été introduites. Lorsqu'elles se traduisent par une dégradation des conditions d'accès à la justice ou une altération de la qualité du débat judiciaire, elles ne sauraient se perpétuer. Pour que la justice demeure inscrite au cœur de la cité, elle doit rester proche du justiciable et être incarnée par le juge.

Chargé par la Constitution d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature, convaincu de la volonté et de la capacité des acteurs de la justice à répondre aux attentes de nos concitoyens dans un contexte difficile, maintiendra la plus grande vigilance pour permettre aux magistrats de remplir leur exigeante mission.

Communiqué du 16 septembre 2020

À la suite des propos tenus le 10 juin 2020 par Mme Éliane Houlette, ancienne procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, devant la commission d'enquête parlementaire relative à l'indépendance de la justice au sujet de l'enquête ayant visé M. François Fillon, le Président de la République a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution, pour savoir si le parquet national financier (PNF) « a pu exercer son activité en toute sérénité, sans pression, dans le cadre d'un dialogue normal et habituel avec le parquet général ». Il lui a demandé de prendre en compte le cadre institutionnel du « parquet à la française » c'est-à-dire un « parquet indivisible, hiérarchisé, sans instruction du garde des sceaux dans les affaires individuelles ».

Pour répondre à cette demande d'avis, la formation plénière du Conseil a procédé à l'audition de magistrats – actuels et anciens – du parquet national financier, du parquet général près la cour d'appel de Paris, de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de membres du cabinet de l'ancien garde des sceaux. Ce dernier n'a pas donné suite à l'invitation de la formation plénière à laquelle il a toutefois transmis une note explicative. Des pièces ont par ailleurs été demandées au PNF, à la cour d'appel de Paris et à la DACG couvrant une période comprise entre l'ouverture de l'enquête préliminaire et le renvoi de M. François Fillon devant le tribunal correctionnel. Le Conseil a enfin reçu des contributions spontanées.

Au terme d'investigations approfondies, le Conseil, réuni en formation plénière, après en avoir délibéré, a adopté, le 15 septembre 2020, l'avis suivant :

1. Il n'apparaît pas que des « pressions » aient été exercées sur les magistrats du parquet général près la cour d'appel de Paris ou du PNF par le garde des sceaux, son cabinet ou la DACG ; une attention particulière a pu être portée, à tous les échelons de la chaîne hiérarchique, à une affaire comportant un enjeu démocratique majeur, mais cette attention n'a conduit le pouvoir exécutif ni à formuler la moindre instruction à l'adresse de l'autorité judiciaire, ni même à solliciter des remontées d'informations dans une mesure dépassant substantiellement la pratique usuelle.

2. Les relations qui se sont nouées entre le parquet général près la cour d'appel de Paris et le PNF, placé sous l'autorité hiérarchique du premier mais chargé de conduire l'enquête de façon indépendante, ont été marquées par des tensions et des antagonismes, fondés sur des analyses juridiques divergentes, qui ont sans doute pu être vécus par plusieurs magistrats du PNF comme vecteurs d'une « pression ». Pour autant, le terme de « pression » ne doit pas être entendu ici au sens d'« influence coercitive » mais plutôt au sens de « source de stress ». En toute hypothèse, le ressenti des protagonistes n'obère pas le constat, au demeurant partagé par l'ensemble des intervenants, que les prérogatives respectives du PNF et du parquet général près la cour d'appel de Paris ont été respectées, et que la justice a fonctionné dans cette affaire de façon indépendante et conforme aux principes régissant l'exercice du ministère public.

3. Les conditions dans lesquelles s'est déroulée cette procédure ont néanmoins suscité certaines incompréhensions fortes dans une partie de l'opinion publique, que les propos de Mme Éliane Houlette ont ravivées, et qui pourraient être levées au prix d'une double réforme de structure : une rationalisation des remontées d'informations entre les parquets et le ministère de la justice, et une consolidation du statut du ministère public.

4. S'agissant des remontées d'informations, il est nécessaire que le garde des sceaux soit destinataire d'informations vérifiées et de rapports objectifs sur certaines affaires individuelles pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions constitutionnelles et institutionnelles. Toutefois, le statut et le régime juridique des remontées d'informations, y compris les critères justifiant le signalement d'une affaire, qui ne font l'objet aujourd'hui que d'une simple circulaire, doivent être consacrés dans un texte de valeur législative, qui rappellerait l'interdiction de la transmission de pièces de procédure, la prohibition de la remontée d'informations sur des actes d'enquête à venir, le caractère secret des informations transmises et fixerait la liste des personnes autorisées à recevoir ces informations.

Par ailleurs, l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature devrait préciser que l'autorité du garde des sceaux sur les magistrats du parquet ne porte pas sur l'exercice de l'action publique.

5. S'agissant du statut du ministère public, le Conseil estime qu'un alignement intégral du mode de nomination et de la discipline des magistrats du parquet sur ceux des magistrats du siège contribuerait à renforcer la confiance que les citoyens doivent pouvoir placer dans la Justice. Une telle évolution impliquerait :

- de confier à la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet le pouvoir de proposer la nomination des procureurs de la République, des procureurs généraux et des membres du parquet général de la Cour de cassation ; la réforme consistant à ne prévoir, pour les plus hautes fonctions, qu'un avis conforme ne permettrait au Conseil que de s'opposer à la proposition du pouvoir

- exécutif, alors qu'un pouvoir de proposition lui donnerait la responsabilité du choix et écarterait ainsi tout soupçon d'interférences du pouvoir exécutif ;
- de soumettre la nomination des autres magistrats du parquet à l'avis conforme de la formation du Conseil compétente ;
 - de transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de décision en matière disciplinaire pour les magistrats du parquet.

L'avis rendu par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature a été remis au Président de la République le 15 septembre 2020, lors de sa rencontre avec les membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Communiqué du 18 septembre 2020

Le Conseil supérieur de la magistrature prend acte du déclenchement d'une enquête administrative à la suite du dépôt du rapport de l'inspection de fonctionnement menée par l'Inspection générale de la justice sur une enquête conduite par le parquet national financier. Il constate que cette information a été donnée par voie de communiqué de presse et vise nominativement trois magistrats, sans même attendre le résultat de cette enquête. Sans évidemment se prononcer sur l'existence de manquements de nature disciplinaire susceptibles d'être relevés, le Conseil supérieur de la magistrature sera particulièrement vigilant et jouera pleinement le rôle qui est le sien dans la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire conformément aux termes de l'article 64 de la Constitution.

Communiqué du 20 novembre 2020

Le Conseil supérieur de la magistrature rappelle que l'indépendance juridictionnelle des juges est une condition essentielle de l'État de droit. Il constate que les mises en cause récentes de certains juges d'instruction portent gravement atteinte à cette indépendance. Les magistrats instructeurs, dont les décisions sont soumises au contrôle des juridictions supérieures, doivent pouvoir mener leurs missions en toute sérénité, sans crainte des pressions qui pourraient être exercées à leur encontre. Il s'inquiète, enfin, de ce que les critiques répétées portant atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire entament durablement la confiance des citoyens dans la justice.

LES COURRIELS ENVOYÉS AUX MAGISTRATS

Le Conseil supérieur de la magistrature veille à informer régulièrement les magistrats sur le contenu des travaux menés. Très attaché à l'idée d'instaurer une communication plus directe avec le corps judiciaire, le Conseil a ainsi développé la diffusion d'informations par courriels à l'ensemble des magistrats.

En mars et avril 2020, période correspondant à l'examen des projets de nomination de magistrats qui lui ont été soumis par le garde des sceaux, dans la circulaire de transparence annuelle, le Conseil a régulièrement informé les magistrats de l'état d'avancement des travaux en matière de nomination. Par ce biais, le Conseil a pu rappeler la pratique qui est la sienne dans le traitement, d'une part, des observations formulées sur les projets de nomination, d'autre part, des mouvements étoilés et outre-mer, lesquels font l'objet d'un examen prioritaire

par le Conseil. De manière significative pendant la période du premier confinement liée à la pandémie due à la covid-19, le Conseil supérieur de la magistrature a souhaité que l'information sur les délais d'examen des projets de mouvement qui lui étaient soumis soit la plus complète possible, le plan de continuité d'activité adopté alors par le Conseil lui permettant d'étudier l'ensemble des projets de nomination dans les délais annoncés.

Enfin, outre une information donnée sur les communiqués de presse qu'il a publiés au cours de l'année écoulée, le Conseil a également eu recours à ce moyen de communication lors de la mise en place de la permanence « nomination » du Conseil supérieur de la magistrature, ou encore pour diffuser l'étude réalisée sur la parité dans les nominations aux postes de chefs de cour et de juridiction et sur les postes du siège à la Cour de cassation².

2. Voir *supra*, p. 45



L'AVIS DE LA FORMATION PLÉNIÈRE DU CONSEIL AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU 15 SEPTEMBRE 2020

FORMATION PLÉNIÈRE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

AVIS AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SAISINE DU 19 JUIN 2020

À la suite des propos tenus le 10 juin 2020 par Mme Éliane Houlette, ancienne procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, devant la commission d'enquête parlementaire relative à l'indépendance de la justice au sujet de l'enquête ayant visé M. François Fillon, le Président de la République a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution, pour savoir si le parquet national financier (PNF) «*a pu exercer son activité en toute sérénité, sans pression, dans le cadre d'un dialogue normal et habituel avec le parquet général*». Il lui a demandé de prendre en compte le cadre institutionnel du «*parquet à la française*» c'est-à-dire un «*parquet indivisible, hiérarchisé, sans instruction du garde des sceaux dans les affaires individuelles*».

Pour répondre à cette demande d'avis, la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature a procédé à l'audition de magistrats – actuels et anciens – du parquet national financier, du parquet général près la cour d'appel de Paris, de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de membres du cabinet de l'ancien garde des sceaux. Ce dernier n'a pas donné suite à l'invitation de la formation plénière à laquelle il a toutefois transmis une note explicative. Des pièces ont par ailleurs été demandées au PNF, à la cour d'appel de Paris et à la DACG couvrant une période comprise entre l'ouverture de l'enquête préliminaire et le renvoi de M. François Fillon devant le tribunal correctionnel. Enfin, le Conseil a reçu des contributions spontanées au sujet des enjeux institutionnels sous-jacents à la question posée.

Au terme d'investigations approfondies, la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature estime devoir distinguer, s'agissant des échanges intervenus dans cette affaire, d'une part les relations entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire, et d'autre part la relation de subordination hiérarchique entre le PNF et le parquet général près la cour d'appel de Paris. Si ces différentes relations se sont déroulées dans le strict respect du cadre légal, les échanges au sein même de l'autorité judiciaire, entre le PNF et le parquet général près la cour d'appel de Paris, ont pu être marqués par une certaine tension, dans un contexte politico-médiatique hors normes.

Les conditions dans lesquelles cette procédure a été menée ont néanmoins suscité certaines incompréhensions fortes dans une partie de l'opinion publique, que les propos tenus par Mme Éliane Houlette ont ravivés. Ces interrogations pourraient être levées au prix d'une double réforme de structure : une rationalisation des remontées d'informations entre les parquets et le ministère de la justice, et une évolution du statut du ministère public.

I. L'analyse de l'enquête diligentée contre M. François Fillon

Les relations entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire

Les modalités de communication entre les parquets généraux et la DACG dans les affaires individuelles sont régies par la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique et par la circulaire du 31 janvier 2014. La formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature a vérifié le respect de ces textes et, pour ce faire, a recherché comment l'information avait circulé entre l'autorité judiciaire et le pouvoir exécutif dans cette affaire particulière.

Il résulte de ces recherches, dont le caractère exhaustif ne peut évidemment pas être assuré, que treize communications par mail, du parquet général vers la DACG, ont pu être recensées entre l'ouverture de l'enquête le 25 janvier 2017 et l'ouverture de l'information judiciaire le 24 février 2017, puis une trentaine au cours de l'information judiciaire jusqu'à sa clôture le 19 avril 2019, et enfin sept entre l'ordonnance de renvoi et la décision du tribunal correctionnel, le 29 juin 2010. Un nombre non négligeable de ces transmissions n'a visé qu'à confirmer ou infirmer des informations préalablement parues dans la presse.

La fréquence de ces remontées d'informations, certes importante, a été jugée par l'ensemble des personnes entendues parfaitement conforme à celle qui a cours dans les affaires les plus sensibles.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces de l'époque a par ailleurs précisé que, compte tenu de la sensibilité du dossier et des risques de polémique, il avait été expressément décidé que la Chancellerie se contenterait des informations qui lui seraient adressées spontanément et ne prendrait pas l'initiative de demander de remontées d'informations au parquet général.

À cet égard, la majorité des informations ont effectivement été remontées spontanément par le parquet général. Le ministère de la justice n'a sollicité du parquet général, entre l'ouverture de l'enquête et les élections présidentielles, d'informations qu'à quatre reprises dans les conditions suivantes :

- le 27 janvier 2017 à 14 heures 33, la DACG a demandé une actualisation du dossier avant 16 heures ;
- le 31 janvier 2017 à 8 heures 44, la DACG a demandé une actualisation du dossier « dans de très brefs délais » ;
- le 17 mars 2017 à 17 heures 40, la DACG a demandé au parquet général la confirmation « de l'identité de l'individu ayant offert pour 13 000 euros de costumes à François Fillon », antérieurement révélée par la presse ;
- le 28 mars 2017 à 22 heures 26, le directeur des affaires criminelles et des grâces a demandé à la procureure générale la confirmation de la mise en examen, révélée par la presse, de Mme Penelope Fillon.

Par ailleurs, la remontée de l'information s'est révélée conforme aux préconisations de la circulaire du 31 janvier 2014, qui proscriit la transmission d'actes de procédure à la Chancellerie à l'exception des réquisitoires définitifs, ordonnances de règlement, jugements et arrêts. En l'espèce, aucun acte d'enquête n'a été transmis au ministère de la justice. Les seuls éléments du dossier envoyés à la DACG ont été le réquisitoire définitif du parquet du 10 janvier 2019, transmis le 11 janvier 2019, et l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel du 19 avril 2019, transmise le 23 avril 2019.

La proscription de toute remontée d'information sur des actes d'enquête à venir a également été respectée, à deux exceptions près :

- par mail du 31 janvier 2017 à 19 heures 53, le parquet général a informé la DACG de ce que M. Marc Joulaud serait entendu le lendemain « comme l'a indiqué la mairie de Sablé-sur-Sarthe à la presse », précisant : « Marc Joulaud sera entendu en audition libre » ;

- par mail du 4 février 2017 à 19 heures 36, le parquet général a informé la DACG de ce que le «sachant» désigné par le président de l'Assemblée nationale serait entendu le mardi suivant «à l'OCLCIFI en présence de deux magistrats du PNF».

Surtout, aucune instruction n'a été émise par le ministère de la justice à destination du PNF pour le traitement de cette affaire, conformément aux dispositions de la loi du 25 juillet 2013. Ce constat est opéré par les membres du PNF, par ceux du parquet général, et par l'ensemble des échelons de la Chancellerie qui ont été entendus.

En définitive, les relations entre l'autorité judiciaire et le pouvoir exécutif dans le cadre de cette affaire doivent être qualifiées de conformes aux textes et pratiques habituelles, et de classiques au regard de la sensibilité de l'affaire.

Les relations, au sein de l'autorité judiciaire, entre le parquet général et le PNF

La relation hiérarchique entre le PNF et le parquet général près la cour d'appel de Paris est prévue par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 qui a institué le PNF, et décrite par la circulaire du 31 janvier 2014 qui énonce que le PNF est placé «sous l'autorité hiérarchique du Procureur général près la cour d'appel de Paris». Lors de leur audition, les membres du parquet général ont insisté sur le rôle de celui-ci dans l'évaluation et la déclinaison de la mise en œuvre des politiques pénales, en particulier à partir des affaires individuelles, ainsi que sur sa fonction de soutien juridique et technique aux parquets.

C'est dans ce cadre que s'est inscrit le dialogue entre le parquet général et le PNF dans la période cruciale qui a couru du 25 janvier 2017, date d'ouverture de l'enquête préliminaire, au 24 février 2017, date d'ouverture de l'information judiciaire. Cette séquence a été marquée – à 3 mois des élections présidentielles – par une effervescence médiatique et politique, la presse se trouvant à plusieurs reprises en situation d'une part d'annoncer des actes de procédure susceptibles d'intervenir ou à venir, et d'autre part d'être le porte-voix d'analyses contestant la façon dont l'action publique a été conduite. La période a aussi été marquée par la grande rapidité des actes menés dans le cadre de l'enquête préliminaire, notamment les 15 premiers jours : perquisition à la *Revue des deux mondes*, auditions des époux Fillon, de M. Marc Joulaud, de Mme Marie Fillon et de M. Charles Fillon.

Dans ce contexte, les échanges entre le parquet général et le PNF ont été nombreux, à l'aune de la succession des événements et des articles de presse. D'un côté, le PNF a adressé spontanément de substantielles informations et rapports; de l'autre, le parquet général a sollicité des informations complémentaires, dont deux relayant les questions adressées par la DACG les 27 et 31 janvier (*supra*).

La chronologie des échanges de mails révèle à cet égard des moments sensibles. Ainsi, le 31 janvier 2017, à la suite de l'audition des époux Fillon et de M. Ladreit de Lacharrière, l'avocat général central du parquet général a demandé par mail de 9 h 52 que des éléments d'information lui soient communiqués avec si possible «un retour avant 11 heures». Après une première réponse téléphonique en fin de matinée, une réponse détaillée lui a été donnée à 16 h 06.

Le 3 février 2017, à 14 h 57, le parquet général a demandé par mail au PNF un certain nombre d'informations, de nature juridique, sur l'enquête. Le 5 février 2017, à 19 h 25, le PNF a répondu que «les éléments dont vous faites état vous seront communiqués le moment venu, lorsque les investigations dont vous êtes informés par courriels circonstanciés et oralement, auront suffisamment avancé pour nous permettre d'envisager l'orientation de ce dossier».

Les 6 et 9 février 2017, les avocats des époux Fillon ont contesté par notes la compétence du PNF dans la procédure. Le parquet général a exprimé le besoin de recevoir ces notes pour procéder à une analyse juridique. Elles lui ont été remises les 7 et 13 février suivants.

Le 15 février 2017, une réunion a été organisée par le parquet général en présence de la procureure générale et de trois avocats généraux, et de la procureure de la République financier, accompagnée de trois membres de son parquet. Ce type de réunion n'est pas exceptionnel, et sa préparation ne semble pas avoir été tendue : les délais d'organisation apparaissent normaux et le matin même, le PNF a envoyé une note détaillée de suivi. Cependant la réunion s'est mal passée, et la procureure de la République financier y a mis fin sans que les positions, tout à fait opposées, aient pu s'accorder. Le point de divergence central concernait l'éventualité d'une ouverture d'information judiciaire, soutenue par le parquet général alors que la procureure de la République financier souhaitait poursuivre ses investigations dans le cadre de l'enquête préliminaire, selon la pratique habituelle du PNF. Pour autant, le parquet général n'a transmis par la suite aucune instruction, comme lui en donnait le droit l'article 36 du code de procédure pénale. Le 17 février 2017, la procureure générale a cependant fait parvenir au PNF, par dépêche, son analyse, sa « conviction » et sa recommandation sur ce point. Cette démarche s'est inscrite dans le strict cadre des compétences du parquet général. Mais la perception qu'a pu en avoir la destinataire de la note a été celle d'un manque de soutien, voire d'une certaine défiance.

Au vu de l'ensemble de ces échanges, toujours factuels, et des divers témoignages recueillis sur le traitement d'autres affaires sensibles, on peut considérer que, compte tenu des enjeux démocratiques et juridiques de l'affaire, le dialogue, quoique rugueux, n'a pas excédé, de part et d'autre, le cadre institutionnel. Pour autant, il n'a pas été vécu ainsi par une partie des protagonistes. On constate donc un écart entre la mise en œuvre effective de l'action publique par le PNF, en toute indépendance et cohérence, sans pression, et le ressenti de certains magistrats.

Mais ces tensions interpersonnelles et oppositions juridiques ne sauraient distraire aujourd'hui l'attention du constat fondamental d'un exercice de l'action publique indépendant par le PNF, ce qu'aucune des personnes entendues n'a d'ailleurs remis en cause.

Ainsi, la décision d'ouvrir, le 25 janvier 2017, une enquête préliminaire des chefs de détournement de fonds publics, abus de biens sociaux et recel a été prise librement par la procureure de la République financier, sans que la procureure générale près la cour d'appel de Paris ait été préalablement consultée.

À compter de cette date et jusqu'au 24 février 2017, date de l'ouverture de l'information judiciaire, les actes de l'enquête ont été menés à la seule initiative de la procureure de la République financier et sous son seul contrôle, sans aucune instruction de la procureure générale près la cour d'appel de Paris.

Les questions d'ordre juridique soulevées par l'enquête, tenant notamment au cadre procédural des poursuites, à la compétence du PNF au regard des infractions visées, et au risque de prescription de l'action publique lié à la publication imminente de la loi portant réforme de la prescription en matière pénale, ont donné lieu à des analyses approfondies du PNF, indépendantes de celles menées parallèlement par le parquet général de Paris.

Enfin, l'ouverture de l'information judiciaire par la procureure de la République financier le 24 février 2017 n'est intervenue qu'au seul motif du risque de prescription, du fait d'une évolution législative imminente, des infractions visées par l'enquête préliminaire, sans lien avec les échanges avec le parquet général, et notamment avec la dépêche de la procureure générale près la cour d'appel de Paris du 17 février 2017 suggérant cette ouverture.

Les conditions dans lesquelles s'est déroulée cette procédure posent néanmoins une interrogation s'agissant des remontées d'informations, dont le cadre légal gagnerait à être précisé.

II. La rationalisation des remontées d'informations entre les parquets et le ministère de la justice

La loi du 25 juillet 2013 précitée a donné une base légale à la communication d'informations au garde des sceaux dans les affaires individuelles sans délimiter précisément les situations dans lesquelles elles doivent intervenir. La remontée d'informations est donc prévue par la loi, mais les critères de choix sont, eux, généralement déterminés par les circulaires que chaque garde des sceaux signe traditionnellement dans les semaines suivant son entrée en fonctions.

Si les auditions réalisées ont confirmé qu'il y a « un avant et un après » la loi de 2013, l'information du pouvoir exécutif sur les affaires pénales individuelles constitue toutefois un important ferment de soupçon sur l'interventionnisme supposé du ministère de la justice, surtout lorsque des personnages publics de premier plan sont mis en cause. Le questionnement polémique sur les informations remontées au pouvoir exécutif génère un fort discrédit, tant des titulaires du pouvoir exécutif que des magistrats en charge des dossiers, invariablement soupçonnés de faire l'objet d'une instrumentalisation politique. L'affaire qui donne lieu à la présente demande d'avis n'a pas échappé à cette règle.

La réflexion sur la nature des informations remontées et sur leur périmètre n'est pas nouvelle. Ainsi, la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal¹ avait constaté² que ces demandes d'informations « *représentaient une charge de travail très lourde pour les parquets* » et qu'elles pouvaient « *provoquer un malaise chez de nombreux magistrats du ministère public, soit en raison des motivations prêtées à ces demandes, soit en raison de leur inutilité objective* ».

Elle est relancée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) pour les affaires suivies par le PNF. En effet, dans un rapport publié le 9 janvier 2020, le GRECO recommande que « *des moyens supplémentaires, plus particulièrement en personnel, soient alloués au Parquet national financier et que son indépendance par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'information vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin de préserver l'intégrité des poursuites* ». Il invite les autorités françaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre cette recommandation avant le 30 juin 2021. Ces mesures ont vocation à être évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

Aussi, la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature estime essentiel d'encadrer plus strictement la remontée d'informations sur les affaires signalées aux parquets généraux et suivies par la DACG, afin de tenter de supprimer ou du moins de limiter le soupçon d'immixtion du pouvoir exécutif dans le traitement des affaires individuelles.

S'il n'est pas question de proscrire par principe toute remontée d'informations, il est toutefois nécessaire de les circonscrire aux seules affaires permettant au garde des sceaux d'exercer pleinement ses attributions constitutionnelles et institutionnelles. Les critères de signalement d'un dossier sont actuellement trop nombreux, définis en des termes très vagues, et ne permettant pas d'identifier clairement les raisons pour lesquelles l'affaire mérite d'être signalée. Ils gagneraient à être inscrits dans la loi, afin de leur donner un caractère plus solennel et plus prescriptif. L'information du garde des sceaux aurait ainsi un fondement législatif textuel explicite. Un tel texte garantirait l'absence d'incidences de la remontée d'informations sur le secret de l'enquête menée.

1. *Refonder le ministère public*, novembre 2013.

2. Dans un développement consacré au sens et à la lisibilité de la politique pénale, p. 36.

Dans la ligne des préconisations de la commission présidée par M. Jean-Louis Nadal, les affaires pouvant faire l'objet d'un signalement pourraient être précisées à l'article 30 du code de procédure pénale. Il s'agirait de celles :

- Qui soulèvent une question de droit nouvelle, le garde des sceaux ayant pour fonction de proposer des adaptations législatives aux évolutions de la société ;
- Qui présentent un intérêt manifeste pour la conduite de la politique pénale, qui est définie par le garde des sceaux ;
- Qui mettent en cause le fonctionnement du service public de la justice, le garde des sceaux étant titulaire du pouvoir de diligenter une inspection en cas de dysfonctionnement ;
- Qui présentent, en raison de leur retentissement ou du trouble qu'elles causent, une dimension nationale (accidents collectifs ou affaires de terrorisme par exemple), le ministère de la justice ayant la charge de l'aide aux victimes et participant aux conseils de défense ;
- Qui présentent une dimension internationale, lorsque celle-ci suppose une intervention diplomatique du garde des sceaux.

La loi devrait en outre rappeler l'interdiction de la transmission de pièces de procédure, à l'exception des réquisitoires définitifs, des ordonnances de renvois, des jugements ou arrêts, ainsi que celle de l'information sur des actes d'enquête à venir, l'information de la Chancellerie ne pouvant être que rétrospective ou concomitante à un acte en cours. Conformément à la décision de la Cour de justice de la République³, la loi devrait aussi prévoir que les informations transmises au garde des sceaux sont couvertes par le secret professionnel et que leur divulgation ne peut revêtir un intérêt légitime que si elle est justifiée par un motif d'intérêt général.

L'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature devrait aussi préciser que l'autorité du garde des sceaux sur les magistrats du parquet ne porte pas sur l'exercice de l'action publique.

Ensuite, il conviendrait que les parquets généraux indiquent systématiquement aux parquets de première instance les affaires qu'ils signalent à la Chancellerie.

Enfin, les remontées d'informations devraient faire l'objet d'une transparence statistique. Le rapport annuel de politique pénale, dont l'existence est prévue par le quatrième alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, devrait présenter les chiffres en distinguant les remontées d'informations qui ont été reçues spontanément à la DACG de celles qui ont été sollicitées. Il doit être rappelé que ce rapport annuel est obligatoire et peut donner lieu à un débat au Parlement, gage d'un débat démocratique. Les statistiques ainsi rendues publiques pourraient être déclinées par ressort de cour d'appel, ce qui permettrait, d'une part, d'avoir une vision exacte du nombre d'affaires signalées aux parquets généraux et du nombre d'affaires suivies par la DACG et, d'autre part, d'apporter un éclairage sur la charge de travail représentée par cet exercice aux différents niveaux de la chaîne hiérarchique du parquet.

Afin d'éviter tout soupçon, ces évolutions indispensables doivent s'accompagner d'une évolution du statut le ministère public.

III. L'évolution du statut du ministère public

Le statut original du parquet résulte des articles 64 et 65 la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Le Conseil constitutionnel a conféré une valeur constitutionnelle à l'unité du corps en ces termes :

3. Arrêt n° 1-2019 du 30 septembre 2019.

« l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet »⁴. Néanmoins, les magistrats du parquet sont soumis à des règles spécifiques : ils ne sont pas inamovibles, et sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques ainsi que sous l'autorité du garde des sceaux. Les règles de nomination et de discipline démontrent le rôle essentiel du ministère de la justice puisque le Conseil supérieur de la magistrature n'a qu'un pouvoir d'avis consultatif sur les nominations, même si la pratique des derniers ministres de la justice a été de respecter la teneur de ces avis, et en matière disciplinaire.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ce dispositif permettait au parquet d'exercer ses missions avec indépendance⁵. La Cour de justice de l'Union européenne a considéré que le ministère public français répondait aux exigences d'indépendance requises pour émettre un mandat d'arrêt européen⁶. En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le statut du parquet ne permettait pas de considérer ce dernier comme une autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la Convention européenne⁷.

Le manque d'indépendance des magistrats du parquet est dénoncé depuis de nombreuses années, en raison du lien hiérarchique qui les unit au pouvoir exécutif. De nombreuses réflexions⁸ ont mis en évidence qu'une telle carence portait atteinte à la démocratie et jetait de façon particulièrement dommageable le soupçon sur une institution qui doit être respectée pour que soient garanties la sécurité et la liberté des personnes.

La France a fait le choix d'un corps unique de magistrats pour exercer des fonctions différentes. Le parquetier est un magistrat, soumis aux mêmes règles déontologiques que les juges du siège, garant de la liberté individuelle et de la mise en œuvre impartiale de la loi. Il est aussi le représentant du pouvoir exécutif pour la mise en œuvre de la politique pénale. Cette chaîne hiérarchique garantit l'application homogène de la loi et d'une politique pénale cohérente sur l'ensemble du territoire national, afin d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi.

La loi du 25 juillet 2013 précitée a consacré l'indépendance du parquet dans la conduite des affaires individuelles par la suppression de la possibilité pour le garde des sceaux d'adresser aux procureurs généraux et aux procureurs de la République des instructions dans les dossiers individuels. Cette même loi a prévu que le ministère public exerçait l'action publique et requerrait l'application de la loi « *dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu* »⁹.

En dépit de ces avancées majeures, les différentes auditions menées par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature ont mis en exergue un large consensus en faveur d'une réforme du statut du parquet. Mettre un terme au soupçon de manque d'indépendance du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif passe par une modification du processus de nomination et de la procédure disciplinaire applicables à ses membres.

4. Conseil constitutionnel n° 93-326 DC du 11 août 1993 (considérant n° 5), n° 97-389 DC du 22 avril 1997 (considérant n° 61) et n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 (considérant n° 26).

5. Conseil constitutionnel, QPC, n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017 : « Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. Elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs. »

6. CJUE, 12 déc. 2019, C-556/19 PPU et C-626/19 PPU.

7. « du fait de leur statut... les membres du ministère public, en France, ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif », aff. MOULIN c. France, 23 nov. 2010 ; aff. Medvedyev et autres c. France, req. n° 3394/03, 29 mars 2010.

8. V. le rapport Nadal, 2013, Refonder le ministère public.

9. Art. 31 Code de procédure pénale.

Le Conseil supérieur de la magistrature estime qu'un alignement complet de la procédure de recrutement et de nomination des procureurs généraux et des procureurs de la République sur celle applicable aux premiers présidents et présidents s'impose, comme le propose au demeurant le rapport¹⁰ de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, adopté à l'unanimité le 2 septembre dernier. La réforme consistant à ne prévoir, pour les plus hautes fonctions, qu'un avis conforme ne permettrait au Conseil que de s'opposer à la proposition du pouvoir exécutif, alors qu'un pouvoir de proposition lui donnerait la responsabilité du choix et écarterait ainsi tout soupçon d'interférences de ce pouvoir. Cette réforme est d'autant plus indispensable qu'elle constitue le seul moyen, pour un ministère public soumis à l'autorité du garde des sceaux et à qui incombent les remontées d'informations, d'éviter que celles-ci, spécialement dans les affaires les plus sensibles, ne soient entachées de soupçons divers (influence sur le cours des procédures concernées, partialité dans l'analyse des faits et dans le choix des réponses pénales). Une telle réforme serait de nature à augmenter la confiance que les citoyens placent en leur Justice.

* * *

Le Conseil, réuni en formation plénière, après en avoir délibéré, a adopté, le 15 septembre 2020, l'avis suivant :

1. Il n'apparaît pas que des « pressions » aient été exercées sur les magistrats du parquet général près la cour d'appel de Paris ou du PNF par le garde des sceaux, son cabinet ou la DACG ; une attention particulière a pu être portée, à tous les échelons de la chaîne hiérarchique, à une affaire comportant un enjeu démocratique majeur, mais cette attention n'a conduit le pouvoir exécutif ni à formuler la moindre instruction à l'adresse de l'autorité judiciaire, ni même à solliciter des remontées d'informations dans une mesure dépassant substantiellement la pratique usuelle.

2. Les relations qui se sont nouées entre le parquet général près la cour d'appel de Paris et le PNF, placé sous l'autorité hiérarchique du premier mais chargé de conduire l'enquête de façon indépendante, ont été marquées par des tensions et des antagonismes, fondés sur des analyses juridiques divergentes, qui ont sans doute pu être vécus par plusieurs magistrats du PNF comme vecteurs d'une « pression ». Pour autant, le terme de « pression » ne doit pas être entendu ici au sens d'« influence coercitive » mais plutôt au sens de « source de stress ». En toute hypothèse, le ressenti des protagonistes n'obère pas le constat, au demeurant partagé par l'ensemble des intervenants, que les prérogatives respectives du PNF et du parquet général près la cour d'appel de Paris ont été respectées, et que la justice a fonctionné dans cette affaire de façon indépendante et conforme aux principes régissant l'exercice du ministère public.

3. Il est nécessaire que le garde des sceaux soit destinataire d'informations et de rapports sur certaines affaires individuelles, mais dans l'unique but de lui permettre d'exercer pleinement ses missions constitutionnelles et institutionnelles. Une évolution d'ordre législatif est impérative afin :

- De définir le statut et le régime juridique des remontées d'informations, y compris les critères justifiant le signalement d'affaires ;
- D'interdire la transmission de pièces de procédure ainsi que la remontée d'informations sur des actes d'enquêtes à venir ;
- D'affirmer le caractère secret des informations transmises ;
- De déterminer la liste des personnes ou institutions autorisées à recevoir ces informations.

10. Rapport n° 3296, pages 34 et 155.

4. Il conviendrait d'aligner intégralement le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, ce qui implique :

- De confier à la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet le pouvoir de proposer la nomination des procureurs de la République, des procureurs généraux et des membres du parquet général de la Cour de cassation ;
- De soumettre la nomination des autres magistrats du parquet à l'avis conforme de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet ;
- De transférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de décision en matière disciplinaire pour les magistrats du parquet.

* * *

Cet avis a été délibéré par :

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 honoraire de la Conférence des doyens de droit et science politique

M. Yves Saint-Geours, ministre plénipotentiaire hors classe, ambassadeur (e. r.)

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

M. Georges Bergougous, ancien directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale

Mme Natalie Fricero, professeur de droit privé et sciences criminelles à l'université de Nice Sophia Antipolis

M. Frank Natali, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier et président honoraire de la Conférence des bâtonniers

M. Olivier Schrameck, président de section honoraire au Conseil d'État

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

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

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

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

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

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

sous la présidence de Mme Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

Il a été remis au Président de la République le 15 septembre 2020, lors de sa rencontre avec les membres du Conseil supérieur de la magistrature.

ANNEXE 1

Le cadre juridique des remontées d'informations

Les remontées d'informations s'inscrivent dans le cadre des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958¹¹ et de celles de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique; l'article 1^{er} de ce texte modifie l'article 30 du code de procédure pénale¹².

La circulaire du 31 janvier 2014¹³ apporte des précisions : elle indique (1.1) que « La loi précise désormais que le Procureur général adressera au garde des sceaux « un rapport annuel de politique pénale sur l'application de la loi et des instructions générales ainsi qu'un rapport annuel sur l'activité et la gestion des parquets de son ressort ». Cette même obligation d'information, qui concerne les procédures particulières comme l'application de la politique pénale et l'activité des parquets, s'applique aux procureurs de la République à l'égard des procureurs généraux, conformément aux nouvelles dispositions de l'article 39-1 du code de procédure pénale. La suppression des instructions individuelles clarifie les missions respectives de la Chancellerie, des parquets généraux et des parquets (3.1) et doit être l'occasion d'une nette diminution d'affaires signalées¹⁴.

1. Les remontées d'informations entre le parquet et le parquet général

Le parquet général doit être en mesure d'exercer le contrôle hiérarchique prévu par les textes, et précisé par l'article 35 du code de procédure pénale tel qu'issu de la loi du 25 juillet 2013.

L'annexe de la circulaire du 31 janvier 2014 précise les critères présidant aux signalements d'affaires des parquets au parquet général, qui peuvent être cumulatifs :

- La gravité intrinsèque des faits
- Le trouble manifestement grave à l'ordre public
- La personnalité de l'auteur ou de la victime
- Le nombre élevé de victimes (accidents collectifs)
- Les infractions concernant des faits ciblés comme relevant d'une priorité de politique pénale ou nécessitant une action coordonnée des pouvoirs publics
- Les infractions représentant de nouvelles formes de criminalité ou relevant d'une criminalité organisée
- Toute difficulté juridique ou institutionnelle posant une question dépassant le cadre d'un seul ressort
- La dimension internationale de l'affaire
- La médiatisation possible ou effective de la procédure.

11. « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. À l'audience, leur parole est libre ».

12. Désormais ainsi rédigé : « Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. / À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. / Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. / Chaque année, il publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et des instructions générales adressées en application du deuxième alinéa. Ce rapport est transmis au Parlement. Il peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

13. de présentation et d'application de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013.

14. « La remontée hiérarchique de l'information, dont les critères et les modalités pratiques de mise en œuvre n'ont jamais fait l'objet par le passé d'une circulaire du garde des sceaux, doit répondre à des nécessités clairement identifiées et permettre à chaque échelon du ministère public d'assumer les missions qui lui ont été confiées par la loi ».

Selon la circulaire, une « attention toute particulière doit être portée aux affaires dans lesquelles l'institution judiciaire est susceptible d'être mise en cause ». Ces critères de signalement peuvent être adaptés par les procureurs généraux pour leur permettre de mettre en œuvre leurs prérogatives.

Enfin, les procureurs généraux doivent veiller « à préciser systématiquement le contexte des demandes de renseignement adressées aux parquets de leur ressort en indiquant si celles-ci sont liées à une demande la Chancellerie, à une demande du parquet général lié à l'exercice de ses prérogatives, à une requête d'un élu, d'une association ou d'un particulier ».

Les remontées d'informations bénéficient ainsi d'un statut et d'un régime juridique identifiés :

- elles ont pour objet de permettre au parquet général d'assurer le plein exercice de ses compétences, en particulier le contrôle hiérarchique prévu par les textes, le parquet général assumant la responsabilité de soutenir l'action publique devant la cour et disposant d'un droit d'appel nécessitant son information préalable, mais aussi de lui donner la possibilité de mettre en œuvre les dispositions de l'article 36 du code de procédure pénale¹⁵ ;
- ce sont des informations demandées par des magistrats du parquet à d'autres magistrats du parquet, ce qui les place sous le sceau du secret et de la confidentialité ; elles ont trait à la procédure menée, aux actes de procédures diligents ;
- les demandes formulées par le parquet général aux parquets doivent indiquer le contexte de la demande et la raison de la demande. Il apparaît cependant que, bien souvent, l'indication des motifs ne figure pas dans la demande.

2. Les remontées d'informations entre le parquet général et la Chancellerie

Selon la circulaire précitée du 31 janvier 2014, « les parquets généraux doivent informer la Chancellerie régulièrement, de manière complète et en temps utile, des procédures les plus significatives et exercer pleinement leur rôle d'analyse et de synthèse » (Annexe I B.). Selon la même annexe, « les procédures devant être signalées répondront aux critères suivants qui pourront être cumulatifs : gravité des faits (préjudice humain, financier, atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou du pacte républicain) de nature à nécessiter une action coordonnée des pouvoirs publics ou à leur donner un retentissement médiatique au niveau national, insertion dans un champ de politique pénale prioritaire, qualité de mis en cause ou des victimes, et dimension internationale de la procédure ».

L'objet de ces remontées d'informations diffère de la précédente situation ; selon la circulaire, le garde des sceaux doit « être en mesure de rendre compte de son action devant la représentation nationale, en particulier à l'occasion de la publication du rapport annuel de politique pénale ».

Le signalement de certaines affaires par le parquet général à la Chancellerie poursuit les finalités suivantes : le garde des sceaux doit disposer d'éléments d'informations concrets lui permettant de conduire la politique pénale définie par le Gouvernement, d'en assurer l'évaluation, d'éclairer les décisions relatives à l'affectation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique pénale. De plus, le garde des sceaux, qui peut être interrogé en particulier par les questions des parlementaires, sur la conduite de la politique pénale, doit « être renseigné sur les procédures présentant une problématique d'ordre sociétal, un enjeu d'ordre public, ayant un retentissement médiatique national ou qui sont susceptibles de révéler

15. « Le Procureur général peut enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le Procureur général juge opportunes. »

une difficulté juridique ou d'application de la loi pénale». Enfin, le garde des sceaux « doit être tenu informé des procédures susceptibles de mettre en cause l'institution judiciaire et mis en mesure de veiller au bon fonctionnement de l'institution judiciaire et de l'ensemble des services placés sous son autorité ».

- Le statut de ces rapports sur des affaires suivies soulève une interrogation ; s'ils sont de nature à permettre le bon exercice des missions constitutionnelles et institutionnelles dévolues au garde des sceaux, se pose la question de leur caractère secret et/ou confidentiel et des exceptions éventuelles qui pourraient être prévues, de leur insertion ou non dans le dossier de procédure, de l'utilisation qui en est faite. Les Fiches d'Action Publique (FAP) établies par la DACG sont désormais considérées comme couvertes par le secret (arrêt n° 1-2019 du 30 septembre 2019 de la Cour de justice de la République¹⁶). Néanmoins, la DACG, composée essentiellement de magistrats de l'ordre judiciaire et dont le directeur ne devrait pas pouvoir statutairement appartenir à un autre corps, devrait être en mesure, en s'appuyant sur les textes, de ne pas répondre à une demande du cabinet dont l'objet pourrait nuire au bon déroulement des procédures ou serait contraire aux critères ainsi posés.
- Leur régime juridique pose aussi la question des critères qui président aux remontées comme de leur contenu. La circulaire pose cependant (en annexe) le principe « de la non-transmission de pièces de procédure, exceptions faites des réquisitoires définitifs ou des ordonnances de renvoi, des jugements ainsi que des arrêts ». Les rapports particuliers, qui ont pour objet l'information du ministre de la justice par les procureurs généraux au sujet des procédures les plus significatives en cours dans le ressort de leur cour d'appel, ne revêtent pas, alors même qu'ils ont pour vocation d'être transmis au ministre de la justice, le caractère de documents administratifs¹⁷. Il est utile de préciser que des informations remontent à d'autres ministères et que seul le ministère de la justice a procédé à un encadrement juridique de telles remontées, s'efforçant ainsi de garantir les principes fondamentaux de l'enquête pénale.

16. Révélation par le garde des sceaux « d'informations à caractère secret dont il était dépositaire en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, en transmettant à un mis en cause une fiche d'action publique établie par les services de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, rendant compte de l'état et des perspectives d'évolution d'une enquête préliminaire mettant en cause ce dernier, puis un courriel d'actualisation de cette fiche ».

17. CE, 31 mars 2017, garde des sceaux, ministre de la justice, n° 408348, estimant que ces documents se rattachent à la fonction juridictionnelle.

ANNEXE 2

Liste des personnes entendues dans l'ordre des auditions

Mme Éliane Houlette, ancienne procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Mme Mireille Venet, ancienne procureure adjointe financier près le tribunal de grande instance de Paris

M. Aurélien Létocart, vice-procureur financier près le tribunal judiciaire de Paris

M. Serge Roques, avocat général près la cour d'appel de Paris, ancien premier vice-procureur financier près le tribunal de grande instance de Paris

M. Bruno Nataf, vice-procureur financier près le tribunal judiciaire de Paris

M. Vincent Filhol, chargé de mission pour les affaires civiles et pénales auprès de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ancien vice-procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, ancien vice-procureur financier près le tribunal de grande instance de Paris

Mme Catherine Champrenault, procureure générale près la cour d'appel de Paris

M. Jacques Carrère, Procureur général près la cour d'appel d'Angers, ancien premier avocat général près la cour d'appel de Paris

Mme Muriel Fusina, avocate générale près la cour d'appel de Paris, cheffe du département des affaires économiques et financières

M. Marc Rouchayrole, ancien avocat général près la cour d'appel de Paris

M. Robert Gelli, directeur des services judiciaires de la Principauté de Monaco, ancien directeur des affaires criminelles et des grâces

Mme Caroline Nisand, procureure de la République près le tribunal judiciaire d'Evry, ancienne cheffe de service, adjointe au directeur des affaires criminelles et des grâces et ancienne directrice des affaires criminelles et des grâces par intérim

Mme Nathalie Vergez, substitut général chargé du secrétariat général du parquet général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, ancienne conseillère pénale, action publique et politique pénale au cabinet du garde des sceaux

M. Thomas Andrieu, conseiller d'État, ancien directeur du cabinet du garde des sceaux

M. Eric Ruelle, inspecteur général de la justice, ancien directeur adjoint du cabinet du garde des sceaux et ancien directeur du cabinet du garde des sceaux.

LES DÉCISIONS RENDUES PAR LE 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 Evelyne 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 de 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 n° 2016-1090 du 8 août 2016 et le décret n° 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 confortée 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

28. 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.

29. 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.

30. 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 »

31. 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.

32. 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 xxxxxx 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 «FADFT» 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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

36. 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^o 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

38. M. X sollicite la condamnation de l'État à lui verser la somme de 15000 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. »

39. 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^o et 4^o, 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 général
Daniel Barlow

Le président
Alain Lacabarats

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 9 JUILLET 2020

Dans la procédure mettant en cause :

M. X, Vice-président chargé de l'application des peines au tribunal judiciaire de xxxxx,

Poursuivi par la garde des sceaux, ministre de la justice, suivant saisine du 7 août 2019, reçue le 8 août 2019,

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de Mme Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation,

En présence de :

Mme Sandrine Clavel,
M. Yves Saint-Geours,
Mme Natalie Fricero,
Mme Hélène Pauliat,
M. Georges Bergougnous,
M. Frank Natali,
M. Olivier Schrameck,
M. Didier Guérin,
M. Régis Vanhasbrouck,
M. Benoît Giraud,
Mme Virginie Duval,
M. Benoist Hurel,
M. Cédric Cabut,

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 sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature, notamment ses articles 40 à 44;

Vu l'acte de saisine de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 7 août 2019 ainsi que les pièces jointes à cette saisine;

Vu l'ordonnance du 16 septembre 2019 désignant Mme Fricero, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. 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 notifiée à M. X le 17 juin 2020;

Vu la convocation adressée le 15 juin 2020 à M. A, président de chambre honoraire, désigné par M. X pour l'assister;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le mercredi 24 juin 2020;

Après avoir entendu :

- le rapport de Mme Natalie Fricero;
- 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 rétrogradation assortie du déplacement d'office de M. X;
- les explications et moyens de défense de M. X et de M. A, M. X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

DÉCISION

L'acte de saisine de la garde des sceaux relève à l'encontre de M. X un manquement à la dignité, à l'honneur et aux devoirs de son état pour avoir adopté à l'encontre de son épouse un comportement ayant donné lieu à des poursuites pour des faits de violences sur conjoint et avoir eu à l'égard de celle-ci une attitude outrageante et violente ayant entraîné l'intervention des services de police en pleine nuit à son domicile, le transport de son épouse à l'hôpital, son placement en garde à vue et sous contrôle judiciaire jusqu'à sa comparution devant le tribunal correctionnel de xxxxx le 25 septembre 2019.

La garde des sceaux relève également qu'un tel comportement porte 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.

Aux termes 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 ».

Il résulte des éléments figurant au dossier de la procédure disciplinaire que par arrêt du 26 mars 2020, la cour d'appel de xxxxx a confirmé la déclaration de culpabilité de M. X pour des faits de violences volontaires n'ayant pas entraîné d'incapacité de travail sur la personne de son épouse, avec la circonstance que les faits ont été commis en présence de ses enfants mineurs et l'a condamné à la peine de trois mois d'emprisonnement avec sursis. Il résulte des décisions rendues que la victime n'était pas présente lors des audiences.

La matérialité des faits constatés par cet arrêt, à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée, est donc établie.

Ces faits constituent un manquement à l'honneur et sont incompatibles avec l'exigence de dignité qui s'impose en toutes circonstances à un magistrat, lequel doit, y compris dans sa vie privée, veiller au respect des devoirs de son état.

À l'audience, M. X a indiqué qu'il ne contestait pas la décision pénale mais qu'il ne pouvait expliquer l'enchaînement qui avait abouti à cette condamnation. Il a précisé qu'il était malade et très fatigué ce jour-là et que les faits avaient été exagérés par son épouse, ce dont la cour d'appel avait tenu compte.

Il convient de relever que ces violences ont impliqué l'intervention des forces de police au domicile de M. X, son placement en garde à vue au commissariat de xxxxx, ville où il exerçait les fonctions de vice-président au tribunal de grande instance, avant que la procédure ne soit transférée au parquet de xxxxx en application des dispositions de l'article 43 du code de procédure pénale. Les magistrats et fonctionnaires du tribunal de xxxxx ont été informés de ces événements par leur hiérarchie. Par ailleurs, le 4 octobre 2019, deux articles ont été publiés dans la presse locale mentionnant la condamnation de M. X par le tribunal correctionnel de xxxxx.

Lors de sa comparution devant le conseil de discipline, M. X a indiqué avoir conscience que cette affaire avait pu avoir un retentissement au sein de la juridiction et des services de police locaux. Il estime que l'impact médiatique a été provoqué par des personnes malintentionnées, sans toutefois apporter d'éléments au soutien de cette affirmation. Il reconnaît que sa condamnation pour violences conjugales rend difficile désormais qu'il exerce un certain nombre de fonctions comme celles de juge en audience correctionnelle, juge aux affaires familiales ou juge de l'application des peines.

Dès lors que les faits commis ont donné lieu à une mesure de garde à vue, suivie d'une convocation par procès-verbal et d'un jugement en audience publique, lequel a fait l'objet de plusieurs publications dans la presse, ils ont nécessairement 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.

Quelle que soit l'appréciation qui a pu être faite des qualités professionnelles de M. X, la gravité des manquements retenus à son encontre alors qu'il a rejoint en janvier 2018 le tribunal de xxxxx en réalisant son avancement au premier grade en qualité de vice-président chargé de l'application des peines justifie que soit prononcée, à son encontre, une mesure de rétrogradation prévue au 5^o de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée.

Au regard de la circonstance que les manquements ont été commis dans le ressort où il exerçait, qui rend inenvisageable qu'il puisse y poursuivre son exercice professionnel, cette sanction sera assortie du déplacement d'office en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 46 de la même ordonnance.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de Mme Fricero, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 24 juin 2020 pour les débats et le 9 juillet 2020, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

PRONONCE à l'encontre de M. X la sanction disciplinaire de rétrogradation assortie d'un déplacement d'office.

La présente décision sera notifiée à M. X.

Une copie sera adressée à Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice.

La secrétaire générale adjointe
Pauline Jolivet

La présidente
Chantal Arens

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 22 JUILLET 2020

Dans la procédure mettant en cause :

Mme X,

Présidente de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de Madame Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation,

En présence de :

Madame Sandrine Clavel,
Monsieur Yves Saint-Geours,
Madame Hélène Pauliat
Madame Natalie Fricero,
Monsieur Frank Natali,
Monsieur Olivier Schrameck,
Monsieur Didier Guérin,
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 Madame 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 sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature, notamment ses articles 40 à 44 ;

Vu l'acte de saisine de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 28 août 2019 ainsi que les pièces jointes à cette saisine ;

Vu l'ordonnance du 16 septembre 2019 désignant M. Régis Vanhasbrouck, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

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

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

Vu la convocation notifiée à Mme X le 1^{er} juillet 2020;

Vu la convocation adressée le 26 juin 2020 à Maître A, avocat au barreau de xxxxx, désigné par Mme X pour l'assister;

Sur la demande de non-publicité des débats

Mme la Première présidente rappelle les termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, selon lequel « L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le Conseil de discipline. »

Maître A a présenté une demande tendant à ce que l'audience ne se tienne pas publiquement en raison de la protection de la vie privée de Mme X.

Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, s'est opposée à cette demande.

Après en avoir immédiatement délibéré, le Conseil estime que les conditions prévues à l'article 57 de l'ordonnance précitée ne sont pas réunies en l'espèce. En effet, les éléments relatifs à la vie privée de Mme X sont déjà connus et sont en lien direct avec la procédure disciplinaire elle-même.

En conséquence, le Conseil rejette la demande, l'audience se poursuivant publiquement.

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Régis Vanhasbrouck;
- les observations de Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature, assistée de M. Patrick Gerbault, adjoint au chef du bureau du statut et de la déontologie de cette même direction, qui a demandé le retrait des fonctions assorti d'un déplacement d'office;
- les explications et moyens de défense de Mme X et de Maître A, Mme X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

DÉCISION

L'acte de saisine du garde des sceaux relève deux griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à Mme X.

Il lui est ainsi reproché :

- un manquement à son devoir de prudence et de loyauté à l'égard du premier président de la cour d'appel de xxxxx et des deux magistrats composant la chambre de l'instruction à l'audience du 16 janvier 2019 en ne faisant pas état de la relation intime qu'elle entretenait depuis plusieurs années avec une personne ayant le statut de témoin assisté dans une procédure examinée par la chambre qu'elle présidait;
- un manquement à son devoir d'impartialité en ne se déportant pas lors de l'examen de cette procédure.

Le garde des sceaux relève également un manquement à son devoir de prudence en révélant à une greffière du tribunal de xxxxx l'ouverture d'une enquête à l'occasion de laquelle la responsabilité de ladite greffière lui paraissait pouvoir être recherchée.

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 ».

Les faits à l'origine des poursuites disciplinaires

Mme X a été installée en qualité de présidente de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de xxxxx le 1^{er} septembre 2017, alors qu'elle entretenait une relation présentée comme intime et secrète depuis décembre 2011 avec M. B, président du Conseil départemental de xxxxx d'avril 2015 à fin 2017. Ce dernier était placé depuis le 4 octobre 2016 sous le statut de témoin assisté dans l'information dite « des emplois présumés fictifs de la xxxxx », ouverte au tribunal de xxxxx. Le 6 juillet 2018, la chambre de l'instruction était saisie, dans le dossier susvisé, d'une demande d'octroi du statut de témoin assisté présentée par Mme C, directrice des services du Conseil départemental de xxxxx, qui avait été auparavant mise en examen. L'affaire a été examinée à l'audience du 16 janvier 2019 sous la présidence de Mme X et mise en délibéré au 13 mars 2019, le délibéré étant à cette date prorogé au 20 mars. L'affaire a ensuite été renvoyée devant la chambre de l'instruction autrement composée. Le 15 février 2019, l'exécution d'une commission rogatoire du juge d'instruction saisi mettait en évidence de multiples échanges téléphoniques et messages entre Mme X et M. B du 1^{er} mars 2018 au 12 février 2019.

Sur le manquement au devoir de prudence et de loyauté

Mme X a présidé le 16 janvier 2019 l'audience de la chambre de l'instruction au cours de laquelle a été examinée la requête de Mme C sans porter à la connaissance de son chef de cour et de ses assesseurs de la chambre de l'instruction la nature exacte de cette relation.

Au soutien de sa position, Mme X fait valoir, devant le rapporteur, puis à l'audience, qu'elle s'est interrogée sur son positionnement dans ce dossier mais a considéré que le caractère secret de sa relation avec M. B l'empêchait de l'évoquer avec quiconque et qu'elle se sentait suffisamment expérimentée et « libre » pour examiner cette affaire en toute impartialité. Elle indique toutefois avoir fait savoir à ses deux assesseurs que M. B était un « ami » ou un « bon ami » et souligne que ces derniers n'ont jamais considéré qu'elle avait eu un comportement déloyal à leur égard.

Il résulte des éléments de la procédure que Mme X a effectivement noué une relation sentimentale, ancienne et stable, qu'elle qualifie de secrète, avec un homme politique local. Elle ne pouvait dès lors ignorer que, nommée présidente de la chambre de l'instruction à la cour d'appel de xxxxx, juridiction de petite taille, le risque d'être saisie du dossier dans lequel M. B avait été placé sous le statut de témoin assisté était particulièrement élevé. En outre, elle savait que sa relation pouvait être dévoilée à tout moment.

Compte tenu de ces éléments et de sa participation ultérieure à l'examen du dossier par la chambre de l'instruction, le Conseil considère que Mme X aurait dû informer le chef de cour, à l'occasion de l'entretien déontologique ou à tout autre moment antérieur à la date de l'audience, de sa proximité avec un homme politique qu'elle savait partie dans une procédure à l'instruction. Un échange à cet égard lui aurait en effet permis de constater l'absolue nécessité de se déporter à l'occasion de tout examen de ce dossier dans lequel M. B était témoin assisté. En s'abstenant de cette démarche, elle a manqué à son devoir de prudence et de loyauté à l'égard de son chef de cour.

En ne révélant pas aux magistrats siégeant avec elle la nature exacte de sa relation avec M. B, elle ne leur a pas davantage permis d'apprécier pleinement la question soulevée quant à l'impartialité de la chambre de l'instruction et a ainsi manqué à son devoir de loyauté à leur égard.

Sur le manquement à l'impartialité

Le principe d'impartialité impose au magistrat de demander à être dessaisi ou de se déporter s'il lui apparaît qu'il a un lien avec une partie, son conseil, un expert, ou un intérêt quelconque de nature à faire naître un doute légitime sur son impartialité.

Mme X explique à l'audience qu'elle se serait déportée si la relation n'avait pas été secrète et reconnaît une « erreur d'appréciation ». Elle soutient toutefois que l'étude du dossier de Mme C l'a conduite à considérer que le recours formé par celle-ci était indépendant de la situation judiciaire de M. B et que son expérience professionnelle lui permettait de rester impartiale dans le traitement de cette affaire.

Il résulte des pièces du dossier et des débats à l'audience que l'argument de Mme X tiré du fait que la procédure dont la chambre de l'instruction était saisie ne concernait que Mme C ne saurait prospérer. En effet, le fait que Mme C exerce les fonctions de directrice des services du Conseil départemental de xxxxx dont M. B était, à l'époque des faits, le président, suffit à démontrer que la situation judiciaire de ces deux personnes était étroitement liée au sein d'une seule et même procédure. Mme D, assesseur habituel à la chambre de l'instruction, s'est d'ailleurs déportée pour l'examen du recours de Mme C au motif que son époux était un collaborateur de M. B; cette situation aurait dû alerter Mme X et l'interroger sur son propre déport. Enfin, le caractère confidentiel de la relation ne saurait faire obstacle au devoir d'impartialité, qui constitue un devoir absolu et s'impose au magistrat.

En conséquence, en ne se déportant pas dans cette procédure, Mme X a commis un manquement à son devoir d'impartialité objective. En outre, en répondant à la mi-décembre 2018 au juge d'instruction en charge du dossier, qui lui indiquait la possible mise en examen de M. B, que ce dernier était un « homme intègre », tout en restant en charge de l'affaire, Mme X a manqué à son devoir d'impartialité subjective.

Sur l'autre manquement à l'obligation de prudence relevé à l'occasion d'un échange verbal avec une greffière

Aux termes de l'enquête diligentée par les services de l'Inspection générale de la justice, il n'est pas contesté que Mme X a révélé, au cours d'un échange verbal avec Mme E, greffière au sein d'un cabinet d'instruction au tribunal judiciaire de xxxxx, qu'une enquête était en cours sur les circonstances de la libération de M. F. Ce dernier, détenu dans le cadre d'une information du chef de triple assassinat, était libéré le 6 juillet 2016 pour vice de procédure, la mention relative à sa comparution devant la chambre n'ayant pas été renseignée dans l'acte d'appel d'une ordonnance de refus de mise en liberté par ladite greffière, sur laquelle pesait une suspicion de relations avec M. F.

Il résulte des débats et des pièces versées au dossier que si le Conseil considère que Mme X aurait dû s'abstenir de révéler l'existence de cette procédure sensible à Mme E, la nature des informations communiquées par Mme X ne permet pas, en l'état du dossier, de caractériser un manquement à une obligation de prudence.

Sur la sanction

L'absence de déport de Mme X dans le dossier dit « des emplois présumés fictifs de la collectivité de xxxxx » a eu des conséquences juridiques, judiciaires et médiatiques particulièrement étendues qui ont fortement nui au crédit de l'institution judiciaire et porté atteinte à son image, tant au niveau local que national.

En faisant prévaloir sa préoccupation de maintenir secrète sa relation avec M. B, Mme X, magistrate particulièrement expérimentée, n'a pas commis une erreur d'appréciation mais des manquements

graves aux devoirs de prudence, de loyauté et d'impartialité, tout particulièrement dans une affaire susceptible d'avoir des répercussions sur la vie publique locale.

La gravité des manquements retenus à son encontre alors qu'elle exerçait ses premières fonctions hors hiérarchie en qualité de président de chambre de l'instruction justifie que soit prononcée à son encontre une mesure de rétrogradation.

Ces manquements rendent en outre inenvisageable la poursuite de l'exercice professionnel de Mme X dans le ressort de la cour d'appel de xxxxx.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de M. Vanhasbrouck, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 8 juillet 2020 pour les débats et le 22 juillet 2020, 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 rétrogradation assortie d'un déplacement d'office ;

La présente décision sera notifiée à Mme X ;

Une copie sera adressée à Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice.

La secrétaire générale
Sophie Rey

La présidente
Chantal Arens

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 14 OCTOBRE 2020

Dans la procédure mettant en cause :

M. X,

Président du tribunal judiciaire de xxxxx

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de Madame Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation,

En présence de :

Madame Sandrine Clavel,
Monsieur Yves Saint-Geours,
Madame Hélène Pauliat,
Monsieur Georges Bergougnous,
Madame Natalie Fricero,
Monsieur Frank Natali,
Monsieur Olivier Schrameck,
Monsieur Didier Guérin,
Monsieur Régis Vanhasbrouck,
Monsieur Benoît Giraud,
Monsieur Benoist Hurel,
Monsieur Cédric Cabut,
Madame Marie-Antoinette Houyvet,

Membres du Conseil, siégeant,

Assistés de Madame 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 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 sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature, notamment ses articles 40 à 44;

Vu l'acte de saisine de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 18 février 2020 ainsi que les pièces jointes à cette saisine;

Vu l'ordonnance du 28 février 2020 désignant M. Benoist Hurel, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

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

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

Vu la convocation notifiée à M. X le 10 août 2020;

Vu la convocation adressée le 31 juillet 2020 à M. A, conseil premier choisi;

Vu la demande de décharge de ses fonctions de président de juridiction formulée par M. X par courrier du 26 août 2020;

Vu la désignation par M. X de Mme B, conseil premier choisi en remplacement de M. A, empêché, et de Maître C, avocat au barreau de xxxxx, conseils désignés le 27 août 2020 pour l'assister;

Vu la convocation adressée le 10 septembre 2020 à Mme B et Maître C, assistant M. X;

Vu le mémoire produit par M^e C, aux intérêts de M. X, du 14 septembre 2020 et ses annexes;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le mercredi 16 septembre 2020;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Benoist Hurel;
- les observations de M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, de Mme Joanna Garreau et Mme Émilie Zuber, magistrates au bureau du statut et de la déontologie de cette même direction, qui a demandé la rétrogradation assortie du déplacement d'office de M. X;
- les explications et moyens de défense de M. X, de Mme B et de Maître C, M. X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

DÉCISION

Président du tribunal judiciaire 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 18 février 2020, pour des faits qui lui sont imputés dans l'exercice de ses fonctions à xxxxx.

Avant toute défense au fond, M. X invoque la nullité des auditions réalisées dans le cadre de l'enquête administrative ainsi que celle des actes subséquents produits au soutien des poursuites.

Sur la procédure

Pour conclure à la nullité des auditions réalisées les 28, 29 et 30 octobre 2019 par l'Inspection générale de la justice, ainsi qu'à la nullité des actes subséquents, M. X soutient que ses droits n'ont pas été respectés lors de l'enquête administrative aux motifs qu'il n'a pas pu disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, que son défenseur n'a pas eu accès à la procédure ni n'a pu présenter ses observations et formuler des demandes d'actes, en contradiction avec le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, rappelés notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour apprécier le respect des droits de la défense et du contradictoire, le Conseil s'attache non seulement aux droits qui sont accordés au magistrat poursuivi postérieurement à sa saisine mais aussi aux conditions dans lesquelles l'Inspection générale de la justice conduit les auditions du magistrat lors de l'enquête administrative et lui permet de préparer sa défense.

Le Conseil relève que, selon procès-verbal du 15 octobre 2019, notifié le 17 octobre 2019, M. X a été convoqué aux fins d'audition par l'Inspection générale de la justice dans le cadre de l'enquête administrative le concernant et qu'il a, dans le même temps, accusé réception de la copie intégrale des pièces de la procédure. Selon procès-verbal d'audition du 28 octobre 2019, M. X a consenti au recueil de ses déclarations sans faire d'observation, notamment sur les délais de convocation. Enfin, à l'issue de ses auditions des 28, 29 et 30 octobre 2019, dont copie des procès-verbaux lui a été remise, un délai de huit jours lui a été accordé pour faire valoir ses observations complémentaires et communiquer toutes informations ou précisions.

Puis, dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, l'intégralité des pièces de la procédure a été communiquée à l'intéressé. S'il peut apparaître de bonne pratique de permettre à un magistrat d'être effectivement assisté lorsqu'il est entendu au cours d'une enquête administrative préalable à une procédure disciplinaire, le Conseil relève que M. X a pu, tant durant l'enquête diligentée par le rapporteur qu'à l'audience du Conseil, bénéficier d'une assistance et présenter toutes observations qu'il estimait utiles. Ce n'est d'ailleurs que lors de son audition devant le rapporteur, le 30 juin 2020, que M. X a invoqué un manque de temps pour préparer sa défense sans toutefois remettre en question les déclarations précédemment faites devant l'inspection générale de la justice.

Il ne saurait, dans ces conditions, être soutenu qu'il n'a pas bénéficié d'un délai suffisant pour préparer sa défense et prendre connaissance des divers documents recueillis par la mission d'inspection.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu, en tout état de cause, atteinte aux droits de la défense en raison des conditions de déroulement de l'enquête administrative de l'inspection générale de la justice. La demande présentée à ce titre par M. X sera rejetée.

Sur le fond

L'acte de saisine du garde des sceaux relève plusieurs griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à M. X.

Il lui est ainsi reproché :

- un manquement à ses devoirs de rigueur professionnelle et de conscience professionnelle, lesquels s'entendent du devoir de compétence, d'efficacité et de diligences dans le traitement des procédures confiées, en n'étant pas en mesure d'assurer sa permanence en raison de contraintes personnelles et familiales non anticipées ni organisées, en rendant avec un retard important par rapport à la date de délibéré initiale de nombreuses décisions civiles, de liquidation-partages et certains incidents de mise en état, en signant un mandat de dépôt en qualité de juge des libertés et de la détention ne visant pas le bon cadre procédural d'incarcération et en ayant tenu un débat de prolongation de détention provisoire hors la présence de l'avocat non régulièrement convoqué en connaissance de cause;
- un manquement à son devoir de loyauté dans l'administration de la justice et plus généralement aux devoirs de son état en adoptant un comportement ne permettant pas le fonctionnement harmonieux de la dyarchie entre le procureur de la République et le président de la juridiction;
- un manquement à son devoir de délicatesse en adoptant un ton inapproprié envers la directrice de greffe, à plusieurs reprises, dans le cadre de désaccords liés à la répartition des effectifs et en lui envoyant un courriel intitulé convocation à un entretien de recadrage;

- un manquement au devoir de délicatesse à l'égard d'un collègue et une atteinte à l'indépendance de ce magistrat, en intervenant auprès d'un juge d'instruction avec pour objectif de peser sur sa décision et d'en orienter le sens ;
- un manquement à son devoir de loyauté vis-à-vis de son supérieur hiérarchique en n'informant pas le premier président de la situation dégradée du tribunal d'instance de xxxxx et en ne se montrant pas en mesure d'organiser le service permettant la gestion des urgences ;
- un manquement à ses devoirs d'intégrité, de probité et de délicatesse et une atteinte à la dignité de sa fonction et ce faisant à l'image de l'institution judiciaire, pour avoir tenté de se soustraire à un contrôle routier en usant de sa carte professionnelle, pour avoir fait état de sa qualité de magistrat et pour avoir, alors qu'il était contraint de s'arrêter, tenu des propos injurieux envers les fonctionnaires des douanes qui découvraient des cartouches de fusil de chasse dans son coffre sans que l'intéressé puisse fournir son permis de chasse.

Le rapporteur, dans son rapport à la formation disciplinaire du Conseil du 30 juillet 2020, relève en outre trois griefs disciplinaires portant sur des manquements susvisés imputés à M. X, en l'espèce la communication d'une information erronée au premier président sur le placement sous contrôle judiciaire d'une personne déférée qui avait en réalité été remise en liberté, le fait d'imposer à une magistrate la rédaction de jugements pour une audience de procédure orale à laquelle elle n'avait pas participé et, de manière conjuguée, le fait d'adopter des horaires de travail variables, d'accuser des retards aux audiences et d'imposer des remplacements fréquents à ses collègues.

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 ».

Les faits à l'origine des poursuites disciplinaires

M. X a été installé en qualité de président du tribunal judiciaire de xxxxx le 2 mai 2017. Dès la première année d'exercice de ses fonctions de président, divers incidents se sont produits au sein de la juridiction xxxxx à l'occasion de son activité juridictionnelle. Trois incidents ponctuels et successifs se sont notamment déroulés alors que M. X exerçait les fonctions de juge des libertés et de la détention de permanence. Le premier a concerné une erreur dans un mandat de dépôt du 1^{er} octobre 2017, le deuxième une prolongation de détention irrégulière le 8 décembre 2017, le troisième le départ de la juridiction de M. X pour convenances personnelles malgré sa saisine par le juge d'instruction aux fins de placement en détention provisoire d'un mis en examen. En outre, au titre de son activité civile, d'importants retards de délibérés ont été constatés tout au long de l'exercice professionnel de M. X.

Par ailleurs, des critiques se sont fait jour au sein de la juridiction sur l'engagement professionnel de M. X dans l'exercice de ses fonctions de chef de juridiction, sur son management, ainsi que sur sa capacité d'organisation et d'administration de la juridiction, en particulier le tribunal d'instance de xxxxx qui connaissait une situation très dégradée. Dans ce contexte, les relations avec l'ancienne procureure de la République en poste se sont rapidement dégradées au point qu'il n'existait plus de dialogue dyarchique. De très fortes tensions sont ensuite survenues dans les relations entre M. X et la directrice des services de greffe judiciaire.

La conduite de M. X à l'extérieur de la juridiction, dans sa vie personnelle, a aussi fait l'objet d'un signalement à la suite d'un contrôle douanier du 2 novembre 2018.

Sur le manquement à la rigueur professionnelle, au devoir d'efficacité, de diligence et de compétence, au sens des responsabilités professionnelles et à la conscience professionnelle

Dans l'exercice des fonctions de juge des libertés et de la détention

Plusieurs incidents successifs se sont déroulés alors que M. X exerçait les fonctions de juge des libertés et de la détention de permanence.

Ainsi, le 1^{er} octobre 2017, dans l'exercice de ses attributions de juge des libertés et de la détention, M. X a signé un mandat de dépôt provisoire de trois jours, utilisant une trame servant à incarcérer un individu le temps qu'il comparaisse devant un juge d'instruction d'un pôle criminel, alors qu'il était saisi par le magistrat de permanence à l'instruction aux fins de placer un prévenu sous mandat de dépôt correctionnel d'une durée de quatre mois. Suite à la requête en rectification d'erreur matérielle formée par le parquet et acceptée par M. X, la chambre de l'instruction, sur appel formé par l'avocat, a confirmé le mandat de dépôt par arrêt du 17 octobre 2017, de sorte que le prévenu n'a pas été remis en liberté.

Cet incident n'est pas contesté par M. X. Il a expliqué qu'il avait pu y avoir une erreur matérielle due à une défaillance informatique dans la trame générée par le greffier *via* le logiciel métier Cassiopée et ce, alors même qu'il avait pris le soin de relire le mandat de dépôt, démentant à cet égard certains témoignages recueillis faisant état d'une pratique habituelle chez M. X de signature sans relecture des actes préparés par le greffe. M. X a précisé qu'il faisait confiance au greffier en charge de préparer l'ordonnance et qu'en tout état de cause, dans cette procédure, la rectification ultérieure du mandat de dépôt avait permis d'éviter une remise en liberté.

Pour autant, il ressort des éléments de la procédure que le jour de cette permanence, M. X s'est déplacé au tribunal pour ce seul dossier et était assisté d'un greffier de permanence qui n'était pas habituellement affecté au service du juge des libertés et de la détention.

Le Conseil estime qu'il lui appartenait de vérifier plus particulièrement le titre de détention émis et de s'assurer, par une relecture attentive, avant sa signature, des motifs de l'ordonnance de placement en détention provisoire générée par le greffe, une défaillance informatique n'étant pas de nature à atténuer son devoir de vigilance, qui plus est dans une matière mettant en cause la liberté individuelle des personnes.

Par ailleurs, le 8 décembre 2017, à l'occasion d'une permanence du juge des libertés et de la détention qu'il assurait, M. X a prolongé de manière irrégulière une détention provisoire. Il résulte des éléments de la procédure qu'une personne mise en examen, dont le mandat de dépôt devait être renouvelé avant le 26 décembre 2017, a été convoquée le 4 décembre 2017 pour une audience de prolongation programmée le 8 décembre 2017. L'avocat du prévenu ne s'est pas présenté à cette audience tenue par M. X, lequel a néanmoins décidé de prolonger le mandat de dépôt. Suite à l'appel interjeté par l'avocat, la chambre de l'instruction, par arrêt du 29 décembre 2017, a constaté la nullité de l'ordonnance rendue par M. X, en raison du délai insuffisant entre la convocation et l'audience du juge des libertés et de la détention, et a remis en liberté le mis en examen.

M. X a admis qu'il n'avait pas vérifié la régularité du délai de convocation, faisant confiance au greffe. En contradiction avec le témoignage de la greffière du juge des libertés et de la détention, il conteste en revanche avoir été avisé au préalable par le greffe de cette difficulté procédurale.

Le Conseil considère qu'il lui appartenait, en sa qualité de juge des libertés et de la détention, au demeurant titulaire de ce service depuis plusieurs mois et après un premier incident qui aurait dû le conduire à redoubler de vigilance, de s'assurer que les délais de convocation avaient été respectés, ce d'autant plus que l'absence de l'avocat dans ce dossier sensible pouvait révéler une difficulté procédurale.

Enfin, un troisième incident grave est survenu le 17 avril 2018 alors qu'il assurait la permanence du juge des libertés et de la détention. Avisé de la tenue d'un débat de placement en détention provisoire,

M. X a quitté la juridiction pour des raisons personnelles à 16 heures 30 en faisant état auprès de plusieurs interlocuteurs d'un retour au tribunal aux alentours, tantôt de 21 heures, tantôt de 22 heures.

Il ressort des éléments de la procédure que M. X a été informé de sa saisine potentielle le matin du 17 avril et qu'il a vainement tenté de se faire remplacer par un collègue, se heurtant à la difficulté de trouver une solution alternative en période de vacation. À l'issue de l'interrogatoire de première comparution, vers 16 heures, Mme D, juge d'instruction, a rendu une ordonnance de saisine du juge des libertés et de la détention afin que le prévenu, mis en examen des chefs d'homicide involontaire par conducteur d'un véhicule à moteur avec deux circonstances aggravantes, soit placé en détention provisoire. En l'absence de M. X, la procureure de la République, Mme E, a requis à 18 h 50 la remise en liberté de l'intéressé en raison de la durée de son maintien sous escorte non justifié par des nécessités juridictionnelles.

Cet incident grave n'est pas contesté par M. X qui, s'il admet un certain défaut d'anticipation de sa part pour concilier ses contraintes personnelles avec ses devoirs professionnels, considère néanmoins que c'est la procureure de la République qui a décidé de la remise en liberté alors que la légalité du délai de rétention de la personne déférée n'était pas compromise. Il soutient ainsi n'avoir pas eu d'autre choix que de quitter la juridiction en sachant qu'il reviendrait dans la soirée pour prendre cet acte.

Si M. X a dû faire face à des contraintes personnelles d'organisation, il n'en reste pas moins qu'il était de permanence et qu'il lui appartenait d'anticiper de telles difficultés. En outre, M. X n'a pas pris en considération les conséquences de son départ de la juridiction, décidé unilatéralement et sans concertation, sur les autres acteurs de la juridiction et sur le devenir de la procédure. Il en est résulté un dysfonctionnement grave au sein de la juridiction.

Ainsi, en ces trois circonstances ayant trait à son activité juridictionnelle de juge des libertés et de la détention, M. X a manqué aux devoirs de rigueur professionnelle et au devoir de compétence, au sens des responsabilités professionnelles et à la conscience professionnelle qui s'imposent à tout juge, et *a fortiori* à celui qui occupe la position la plus élevée au sein du tribunal judiciaire au regard des responsabilités qui lui incombent.

Dans l'exercice de son activité civile

Il est également reproché à M. X, aux termes de l'acte de saisine et du rapport, divers éléments susceptibles de caractériser un manquement au devoir de rigueur professionnelle, à la conscience professionnelle, au sens des responsabilités et au devoir d'efficacité et de diligence dans l'exercice de son activité de juge civil, en particulier la délégation dans la rédaction de décisions civiles ainsi que des retards de délibérés.

En premier lieu, il est constant et non contesté que M. X a délégué à une juge, Mme F, au moment de son arrivée en premier poste dans la juridiction de xxxxx, en septembre 2017, la rédaction de jugements pour une audience civile qu'il avait présidée et à laquelle elle l'avait pas participé. M. X a justifié sa démarche comme une demande de service en raison d'une surcharge de travail lui incombant.

De telles explications, qui tendent à minimiser la portée de cet événement, témoignent d'une perte de repères déontologiques chez M. X, lequel a manqué au devoir élémentaire d'un juge de fonder sa décision sur les éléments contradictoirement débattus devant lui lors d'une procédure orale. Cette demande du président du tribunal, adressée qui plus est à une magistrate inexpérimentée, est constitutive d'un manquement au sens des responsabilités professionnelles s'imposant à tout magistrat et *a fortiori* à un chef de juridiction.

En deuxième lieu, sur les retards dans la rédaction des jugements civils, il est constant que, tout au long de l'exercice professionnel de M. X à xxxxx, d'importants retards de délibérés ont été constatés.

Interrogé sur ce point, M. X n'a pas contesté ces retards mais les a justifiés par sa surcharge de travail dès la fin de l'année 2017 et ses nombreuses absences liées à ses formations.

Pour autant, il ressort de l'enquête administrative diligentée par l'Inspection générale de la justice que M. X a prorogé 29 décisions civiles entre le second semestre 2017 et la fin de l'année 2018, soit 25 % des décisions rendues, 36 décisions en matière de liquidation-partage entre le second semestre 2017 et octobre 2019 soit plus de 80 % des décisions, et 12 incidents de la mise en état. De nombreuses décisions prorogées ont été rendues à plus de six mois. Malgré la mise en évidence de la difficulté par le premier président de la cour d'appel en janvier 2019, il est avéré que M. X a continué à avoir un nombre important de dossiers en délibéré depuis plus de deux mois, 15 au cours du premier semestre 2019, 7 au cours du second.

Cette défaillance dans l'activité civile, qui s'est inscrite dans la durée et dans des proportions particulièrement significatives, est d'autant plus dommageable qu'elle a eu des répercussions sur le service public de la justice à xxxxx, au détriment des justiciables concernés, trop souvent confrontés à des retards dans le prononcé des jugements. Elle est constitutive d'une faute au sens de l'article 43 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 et caractérise un manquement à ses devoirs de rigueur professionnelle et de conscience professionnelle qui s'entendent du devoir d'efficacité et de diligence dans le traitement des procédures confiées.

Dans l'exercice de ses fonctions de chef de juridiction

Enfin, il est reproché à M. X divers éléments susceptibles de caractériser un engagement professionnel insuffisant et un manquement au sens des responsabilités professionnelles et à la conscience professionnelle dans l'exercice de ses fonctions de chef de juridiction, en particulier la conjonction entre des horaires variables, des demandes fréquentes de remplacement imposées à ses collègues et des retards réguliers aux audiences.

Sur ce point, M. X a fait état d'une évolution dans ses horaires de travail et de la prise en compte des remarques qui lui avaient été faites par le premier président de la cour d'appel dans un souci de plus grande disponibilité et d'exemplarité. Il a par ailleurs justifié les remplacements par ses activités de soutien et les charges liées à son activité juridictionnelle, affirmant qu'il assumait une charge de travail très élevée mais que ses absences étaient toujours justifiées. Enfin, il a contesté les témoignages recueillis faisant état de ses fréquents retards.

À cet égard, le Conseil relève que si certaines pièces versées aux débats mettent en exergue des retards aux audiences et des horaires variables, les attestations recueillies ne sont toutefois pas suffisamment convergentes et étayées, de sorte qu'il n'est pas démontré que l'attitude de M. X ait pu entraîner une perturbation dans le bon fonctionnement de la juridiction. De même, s'il résulte des éléments de la procédure que les remplacements de M. X ont été extrêmement nombreux en 2018, puisqu'ils ont représenté près d'un tiers de son service civil équivalant à une décharge d'environ un quart de l'ensemble de son service juridictionnel, le Conseil relève néanmoins qu'une évolution favorable a été constatée en 2019 et que la continuité du service a toujours pu être assurée.

Le grief tenant de ce chef sera, en conséquence, écarté.

Sur l'atteinte à l'indépendance d'un magistrat et le manquement au devoir de délicatesse

Il ressort de l'enquête diligentée par les services de l'Inspection générale de la justice que, le 17 avril 2018, M. X s'est rendu, alors qu'il assurait le service de juge des libertés et de la détention, dans

le bureau de la juge d'instruction, Mme D, laquelle était affectée en premier poste à xxxxx depuis moins d'un an, pour évoquer sa potentielle saisine aux fins d'un placement en détention provisoire et l'éventualité qu'elle décide plutôt un placement sous contrôle judiciaire. Il est établi qu'une vive discussion s'est ensuite déroulée entre M. X et la juge d'instruction qui en a fait part au président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel dans un courriel rédigé immédiatement après l'échange.

M. X a admis avoir entrepris une démarche auprès de la juge d'instruction Mme D, pour évoquer la possibilité qu'elle intervertisse la présentation du déféré avec un interrogatoire qu'elle avait planifié à 14 heures. Il réfute lui avoir donné un ordre et avoir fait valoir sa qualité de président du tribunal mais a admis s'être emporté lors de cette discussion. Il considère qu'il a simplement demandé un service et évoqué la possibilité d'un placement sous contrôle judiciaire de la personne déférée. Il réfute ainsi toute atteinte à l'indépendance de la juge d'instruction.

Il résulte toutefois des pièces du dossier et des débats à l'audience, en particulier des déclarations circonstanciées de Mme D, confortées par les témoignages concordants recueillis, que M. X est intervenu auprès de cette magistrate avec pour objectif de peser sur sa décision et d'en orienter le sens, que ce comportement s'analyse en une atteinte à l'indépendance de ce magistrat qu'il se devait précisément de garantir en sa qualité de chef de juridiction.

Par l'attitude véhémement et autoritaire qu'il a manifestée à l'égard de ce magistrat, M. X a en outre commis une faute constitutive d'un manquement au devoir de délicatesse et de respect.

Sur les autres manquements au devoir de délicatesse et de respect

Le devoir de délicatesse impose au magistrat un comportement respectueux envers autrui et des valeurs d'écoute, son attitude devant, en toutes circonstances, être empreinte de tact et de prévenance, dénuée de toute manifestation d'impatience ou d'animosité.

Le devoir de délicatesse et de respect à l'égard d'un magistrat placé sous son autorité hiérarchique

Il est encore fait grief à M. X d'avoir reproché à une magistrate placée sous son autorité hiérarchique, Mme D, les propos qu'elle avait tenus lors d'une assemblée générale de la juridiction, le 29 mai 2017. Il est avéré que Mme D a spontanément fait part au cours de cette assemblée générale de ses réserves quant à l'idée de se voir confier la rédaction de jugements civils eu égard à sa charge de travail et la gestion de son cabinet d'instruction. Il ressort des déclarations de cette magistrate que, le lendemain, M. X s'est rendu dans son bureau pour lui reprocher ses propos librement exprimés, en lui rappelant sa qualité de « simple juge ».

Le Conseil relève toutefois que de tels propos, démentis de manière constante par M. X, n'ont pas été confirmés par les investigations diligentées, de sorte que la faute reprochée n'est pas caractérisée.

Il s'ensuit que ce grief sera écarté.

Le devoir de délicatesse et de respect à l'égard de la directrice des services de greffe judiciaire

Il est encore reproché à M. X un manquement au devoir de délicatesse et de respect à l'égard de la directrice des services de greffe judiciaire, Mme G. Il n'est pas contesté que les relations entre celle-ci et le président étaient difficiles et se sont encore dégradées après l'incident survenu le 17 avril 2018 dans le service du juge des libertés et de la détention, Mme G étant intervenue à cette occasion pour demander à la greffière de ne pas rester au-delà de 19 heures, confortant ainsi la décision de la procureure de la République. Des incidents survenus ensuite à propos de l'affectation de fonctionnaires dans des services ont précédé la convocation de la directrice de greffe à un « entretien de recadrage ».

Ainsi, le 27 juin 2018, ayant appris qu'un fonctionnaire avait été affecté dans un service sans son accord, M. X a convoqué seul par courriel Mme G à ce qu'il a lui-même appelé un « *entretien de recadrage* » prévu le 29 juin 2018 afin qu'elle s'explique sur des « *dysfonctionnements* » constatés. Le premier président, informé de cette initiative, a interdit à M. X de procéder à un tel entretien. Par la suite, de nouvelles difficultés relationnelles sont régulièrement survenues entre le président et Mme G à propos de l'affectation des fonctionnaires dans les services.

Au soutien de sa position, M. X a justifié son projet d'« *entretien de recadrage* » en faisant valoir qu'il s'agissait d'une méthode de management moderne, que cet entretien visait à évaluer les difficultés et rétablir le lien avec la directrice de greffe. Admettant à l'audience une maladresse dans l'emploi du terme de « *recadrage* », il a toutefois indiqué avoir donné des explications à la directrice de greffe sur les raisons et la teneur de cet entretien qui n'était, selon lui, pas de nature disciplinaire.

Il résulte des débats et des pièces versées au dossier que si Mme G est apparue affectée et humiliée par ce projet d'« *entretien de recadrage* », cette initiative, dont la maladresse n'est pas contestée ni contestable, s'est inscrite dans un contexte peu propice de relations professionnelles dégradées et ne saurait constituer à elle seule une faute de nature disciplinaire. En outre, l'impossibilité pour M. X de restaurer un fonctionnement serein dans ses relations professionnelles avec la directrice de greffe ne saurait lui être entièrement imputable, d'importantes nuances sur les torts réciproques des protagonistes ayant été apportées dans les témoignages divergents recueillis.

Il s'ensuit que ce grief n'apparaît pas suffisamment établi pour constituer une faute disciplinaire et sera écarté.

Sur le manquement au devoir de diligence

À la suite du départ non remplacé, depuis juin 2017, du juge d'instance de xxxxx, la situation du tribunal d'instance, qui comportait une importante activité de tutelles, s'est fortement dégradée, les audiences étant prises tantôt par des magistrats placés, tantôt par des juges de la juridiction de xxxxx. À compter de janvier 2019, pour pallier une nouvelle vacance de poste au greffe, une greffière y a été déléguée alors qu'elle n'avait jamais exercé aux tutelles. Suite au refus des magistrats de xxxxx, M. X s'est attribué la charge du service des tutelles, en traitant les mesures arrivant à échéance. La situation dégradée de ce tribunal a par ailleurs été évoquée lors d'un déplacement du premier président de la cour d'appel au tribunal de xxxxx, le 29 janvier 2019, la situation d'urgence pour le service des tutelles ayant été soulignée. Un premier audit du service des tutelles du tribunal d'instance a été conduit en août 2019 par la directrice des services de greffe judiciaire puis, un second, en septembre 2019 par un magistrat placé. Ces deux audits ont mis en exergue une situation alarmante, notamment le constat d'une grande désorganisation du greffe, l'existence de caducités dans les requêtes et des risques de caducité du fait de l'absence de diligences.

Entendu sur le grief tiré d'une gestion défailante du tribunal d'instance de xxxxx, dans le contexte connu d'une vacance de poste depuis 2018, M. X a considéré qu'en prenant à sa charge le service des tutelles de xxxxx, il s'était efforcé de limiter l'incidence de cette vacance. Tout en acceptant les conclusions de l'audit réalisé en septembre, notamment les retards et les caducités constatés qui lui sont imputables, il a, d'une part, rejeté la responsabilité de la situation sur le chef de cour en déplorant une absence de moyens alloués pour faire face à cette situation et, d'autre part, mis en avant l'incompétence de la greffière déléguée pour assurer le service des tutelles dont il affirme avoir pris la mesure dès avril 2019.

Pour autant, il ressort des éléments de la procédure que M. X s'est régulièrement déplacé au tribunal d'instance de xxxxx au cours de l'année 2019, qu'il a pu à ces occasions prendre la mesure de la totale désorganisation du service et son état d'enlisement et ce d'autant qu'il admet avoir rapidement discerné les limites professionnelles de la greffière déléguée.

Tout en prenant en considération les difficultés sérieuses inhérentes à la gestion d'une petite juridiction marquée par un déficit d'attractivité et des problèmes systémiques d'effectifs, le Conseil estime que les explications fournies par M. X ne sauraient justifier sa légèreté dans l'organisation du service du tribunal de xxxxx. De même, si la défaillance du greffier n'est pas contestée, elle ne saurait atténuer la responsabilité de M. X auquel il revenait de mettre en place les modalités d'organisation d'autant plus efficaces que le greffe présentait des fragilités.

Ainsi, M. X n'a pas été en mesure de réagir de manière diligente à l'enlèvement du service des tutelles, provoqué par une vacance de poste. Son incapacité, dans la gestion de la juridiction confiée à sa présidence, à décider des mesures propres à traiter les urgences et prévenir les caducités qui lui sont imputables, mais aussi à utiliser les instruments de contrôle nécessaires à une organisation correcte du service des tutelles, est caractérisée. De telles défaillances sont constitutives d'un manquement au devoir de diligence qui incombe aux chefs de juridiction au titre des responsabilités propres à leur fonction.

Sur le manquement au devoir de loyauté

Il est reproché à M. X, aux termes de la saisine et du rapport, un manquement au devoir de loyauté, d'une part, dans ses relations vis-à-vis de son supérieur hiérarchique, le premier président de la cour d'appel, et, d'autre part, dans l'administration de la justice du fait de relations dyarchiques dégradées avec la procureure de la République.

Devoir de loyauté vis-à-vis de son supérieur hiérarchique

Il est imputé à M. X un manquement à son devoir de loyauté vis-à-vis de son supérieur hiérarchique, d'une part, en raison de la communication d'une information erronée sur la mesure de sûreté prise à l'égard de la personne déférée lors de l'incident du 17 avril 2018, d'autre part, en raison d'une remontée de l'information défaillante quant à la situation du tribunal d'instance de xxxxx.

En premier lieu, à la suite de l'incident survenu le 17 avril 2018 alors que M. X exerçait les attributions de juge des libertés et de la détention et avait quitté la juridiction, il est constant que M. X a contacté dans la soirée le premier président de la cour d'appel de xxxxx et lui a fait part de manière inexacte du placement sous contrôle judiciaire du prévenu, alors que celui-ci avait été remis en liberté. Par courrier du 11 juin 2018, une mise en garde solennelle a été adressée par le premier président à M. X qui a ensuite indiqué avoir pris des mesures d'organisation afin que la continuité des services du juge des libertés et de la détention soit assurée.

M. X étant le seul magistrat qui aurait pu placer sous contrôle judiciaire la personne mise en examen après la saisine du juge d'instruction, il a admis une erreur mais réfuté un mensonge, reconnaissant un manque de rigueur qu'il a justifié par l'information parcellaire qui lui avait été donnée par la procureure de la République.

De telles déclarations sont cependant contredites par le témoignage de la procureure de la République mais aussi par les propres explications de M. X qui fait état d'un message téléphonique reçu de la cheffe de parquet évoquant la remise en liberté du mis en examen.

Le devoir de loyauté impose au magistrat d'informer son supérieur hiérarchique avec sincérité. En communiquant sciemment au premier président de la cour d'appel une information inexacte sur les suites données à une procédure, il ne lui a pas permis d'apprécier pleinement la situation et a ainsi manqué à son devoir de loyauté à son égard.

En second lieu, il est avéré que M. X n'a pas régulièrement tenu informé le premier président de la cour d'appel, malgré la demande expresse de celui-ci, de la situation dégradée du tribunal d'instance

de xxxxx au cours du premier semestre 2019, puis en août 2019 après l'établissement d'un état des lieux par la directrice de services de greffe judiciaire. L'information relative à cet état des lieux n'a en effet été communiquée au chef de cour qu'en septembre 2019.

Sur ce point, M. X a expliqué qu'il attendait de pouvoir vérifier l'exactitude de l'état des lieux avant de le transmettre à son chef de cour.

Il ressort des éléments de la procédure que le chef de cour a déploré de manière générale une remontée hiérarchique défailante de l'information et, concernant la situation du tribunal d'instance de xxxxx en particulier, une légèreté dans le respect du cadre hiérarchique. À cet égard, le Conseil relève que, s'il n'est pas contestable que M. X a dû faire face à une difficulté majeure pour assurer la continuité du service public de la justice sur le ressort du tribunal de xxxxx en raison d'une vacance de poste prolongée, il lui appartenait d'alerter sa hiérarchie sur les difficultés rencontrées avant une dégradation trop importante du service, ce d'autant plus qu'il avait indiqué en mars 2019 au premier président de la cour d'appel assurer l'intégralité du service des tutelles de xxxxx. Il s'ensuit qu'en s'abstenant d'informer le chef de cour de la situation très dégradée du tribunal d'instance de xxxxx, M. X a manqué à son devoir de loyauté vis-à-vis de son supérieur hiérarchique.

Devoir de loyauté dans l'administration de la justice et dans ses relations dyarchiques

Aux termes de l'enquête diligentée par les services de l'inspection générale de la justice, il est avéré que les relations individuelles entre M. X et la procureure de la République Mme E se sont progressivement dégradées, suscitant un contexte de tensions à la tête de la juridiction jusqu'à l'arrivée d'un nouveau procureur en septembre 2018. Après l'incident survenu le 17 avril 2018 au sein du service du juge des libertés et de la détention, il n'est pas contesté que le dialogue entre le président et la procureure était rompu, les échanges se faisant désormais par courriels ou notes interposées, ou par l'intermédiaire des fonctionnaires. Ce mode de fonctionnement a conduit, de manière significative à deux reprises, à de nouvelles tensions ayant trait à la gestion des personnels, d'une part, le projet d'« *entretien de recadrage* » de la directrice de greffe à la seule initiative de M. X le 27 juin 2018, d'autre part, l'envoi non concerté par M. X le 11 juillet 2018 d'une note au service administratif régional en vue de demander l'affectation d'effectifs de greffe complémentaires. Cette mésentente entre les deux chefs de juridiction était en outre connue des chefs de cour d'appel et de l'ensemble des magistrats et fonctionnaires de la juridiction de xxxxx.

M. X a admis que les relations avec la procureure de la République s'étaient dégradées après l'incident du 17 avril 2018, mais a réfuté toute difficulté antérieure tout en mettant en exergue la responsabilité de la cheffe de parquet dans la dégradation du fonctionnement de la dyarchie.

Consécutivement au dysfonctionnement survenu le 17 avril 2018 qui lui est imputable, le Conseil relève que M. X n'a pas été en mesure de renouer un dialogue serein et constructif avec la procureure de la République ni de rétablir une concertation dans l'exercice de leur mission de chefs de juridiction, dans le respect des responsabilités dévolues à chacun, privant *de facto* la juridiction d'un fonctionnement normal de son administration pendant plusieurs mois. Toutefois, le Conseil estime que la responsabilité de cet état de fait ne saurait lui être exclusivement imputée, de sorte que ce grief, insuffisamment étayé, devra être écarté.

Sur le manquement aux devoirs d'intégrité, de probité et de délicatesse, l'atteinte à la dignité des fonctions et à l'image de l'institution judiciaire

Enfin, aux termes de l'acte de saisine, un dernier grief a trait à la conduite de M. X à l'extérieur de la juridiction. Il lui est reproché un manquement aux devoirs d'intégrité et de probité ainsi qu'au devoir

de délicatesse à l'égard des tiers, partenaires de l'autorité judiciaire, ainsi qu'une atteinte à la dignité de sa fonction de président de juridiction et à l'image de l'institution judiciaire.

Ainsi, le 2 novembre 2018, alors qu'il se rendait au tribunal de xxxxx, M. X a fait l'objet d'un contrôle par une brigade mobile des douanes. Les douaniers ont fait état de l'usage par M. X de sa carte professionnelle pour tenter de se soustraire au contrôle, de propos injurieux tenus à leur égard et d'une impossibilité de présenter son permis de chasse lors de la découverte de cartouches de fusil de chasse dans son coffre. Ce contrôle a fait l'objet d'un rapport de fin de service et d'une fiche incident transmise, sur demande, par le directeur régional des douanes au Procureur général près la cour d'appel de xxxxx.

M. X a contesté le contenu et la véracité des écrits des services des douanes, réfutant s'être énervé et admettant uniquement le fait qu'il n'avait pas été en mesure de présenter son permis de chasse. Il a estimé avoir été contrôlé pour un motif raciste, en raison de sa plaque d'immatriculation antillaise. Il a admis avoir alors dénoncé des méthodes de « *cow-boys* » tout en faisant état de sa qualité de magistrat.

Si l'attitude peu amène de M. X à l'égard des agents des douanes apparaît vraisemblable à la lumière de ses propres déclarations, le caractère injurieux des propos qu'il aurait tenus, tout comme l'invocation de sa qualité de magistrat et président de juridiction pour tenter de se soustraire au contrôle, ne sont toutefois pas démontrés au regard des pièces du dossier et des débats à l'audience, de sorte que le grief n'est pas constitutif d'un manquement disciplinaire et sera écarté.

Sur la sanction

De nombreux manquements sont établis à l'encontre de M. X, dans ses fonctions de juge et de président de tribunal, alors qu'il exerçait ses premières fonctions en qualité de chef de juridiction. Certaines des fautes précédemment relevées ont causé des atteintes aux droits et libertés individuelles ou perturbé le cours de procédures pénales. D'autres ont engendré des conséquences gravement préjudiciables pour les justiciables en raison des défaillances significatives et répétées constatées dans son activité civile. Enfin, M. X a fait un usage inadapté de sa qualité de chef hiérarchique à l'égard d'une juge d'instruction. L'ensemble de ces fautes présente un caractère de 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 en effet que la nature, la multiplicité et la gravité des fautes disciplinaires retenues contre M. X ne peuvent que porter atteinte à la crédibilité de ce magistrat dans son environnement professionnel et ses attributions actuels.

En outre, même si M. X a formulé une demande de décharge de ses fonctions de président de juridiction par courrier du 26 août 2020, les manquements rendent inenvisageable la poursuite de son exercice professionnel dans le ressort de la cour d'appel de xxxxx et justifient que la sanction de l'abaissement d'échelon soit assortie d'un déplacement d'office qui permettra de reconsidérer, à la lumière de ces manquements, les fonctions qu'en l'état, M. X est susceptible d'exercer.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de M. Hurel, rapporteur ;

Statuant en audience publique, le 16 septembre 2020 pour les débats et le 14 octobre 2020, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

REJETTE l'exception de nullité présentée par M. X ;

PRONONCE à l'encontre de M. X, pour les faits reconnus comme constitutifs de fautes disciplinaires, la sanction disciplinaire de l'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office, prévue par les articles 45, 2^o et 4^o, et 46, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut des magistrats;

DIT qu'une copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel de xxxxx, aux fins de notification à M. X;

DIT qu'une copie sera adressée à Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice.

La secrétaire générale adjointe
Sophie Havard

La présidente
Chantal Arens

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 16 DÉCEMBRE 2020

Dans la procédure mettant en cause :

M. X,

Vice-président au tribunal judiciaire d'xxxxx.

Le Conseil supérieur de la magistrature,

Statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège,

Sous la présidence de Madame Chantal Arens, Première présidente de la Cour de cassation, présidente de la formation,

En présence de :

Madame Sandrine Clavel,
Monsieur Yves Saint-Geours,
Madame Hélène Pauliat,
Monsieur Georges Bergougous,
Madame Natalie Fricero,
Monsieur Frank Natali,
Monsieur Olivier Schrameck,
Monsieur Didier Guérin,
Monsieur Régis Vanhasbrouck,
Monsieur Benoît Giraud,
Monsieur Cédric Cabut,

Membres du Conseil, siégeant,

Assistés de Madame 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 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 sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature, notamment ses articles 40 à 44 ;

Vu la plainte déposée par M. D, en date du 4 juillet 2015, transmise par son conseil le 30 juillet 2015, et les pièces jointes en annexe ;

Vu la décision de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège du 14 avril 2016 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 la dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, du 21 novembre 2016 dénonçant au Conseil des faits motivant des poursuites disciplinaires contre M. X, vice-président au tribunal de grande instance de xxxxx, ainsi que les pièces jointes à cette dépêche;

Vu la décision du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège du 12 juillet 2017 prononçant à l'encontre de M. X la sanction de blâme avec inscription au dossier en application du 1^o de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958;

Vu l'arrêt n° 414350 du Conseil d'État statuant au contentieux du 12 juin 2019 annulant la décision susvisée du Conseil supérieur de la magistrature et renvoyant l'affaire audit Conseil;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2019 désignant Mme Hélène Pauliat, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

Vu l'acte de saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, du 12 février 2020 ainsi que les pièces jointes à cette saisine;

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

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

Vu la décision du 11 juin 2020 prorogeant le délai imparti au Conseil supérieur de la magistrature pour statuer;

Vu la convocation adressée à M. X le 9 novembre 2020;

Vu la convocation adressée le 9 novembre 2020 à Maître A, conseil premier choisi, ainsi qu'à M. B, assistant M. X;

Vu le mémoire produit par M^e A, aux intérêts de M. X, du 3 décembre 2020 et ses annexes;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le jeudi 3 décembre 2020;

Après avoir entendu :

- le rapport de Mme Hélène Pauliat;
- les observations de Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, assistée de Mme Émilie Zuber, magistrate au bureau du statut et de la déontologie de cette même direction, qui a demandé la sanction de l'abaissement d'échelon de M. X;
- les explications et moyens de défense de M. X et de M^e A, assisté de M^e C, avocate au barreau de xxxxx, M. X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

DÉCISION

Vice-président au tribunal judiciaire d'xxxxx, M. X est poursuivi devant le conseil de discipline des magistrats du siège, suivant saisine par arrêt du Conseil d'État du 12 juin 2019 annulant la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 12 juillet 2017 et renvoyant au Conseil l'examen des faits objets, d'une part, de la saisine de la commission d'admission des requêtes compétente à l'égard des magistrats du siège qui a renvoyé, le 14 avril 2016, l'examen de la plainte de M. D du 4 juillet 2015 à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège et dirigée contre M. X pour des faits qui lui sont imputés dans l'exercice de ses fonctions de vice-président en charge des fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx, d'autre part, des griefs formu-

lés à l'encontre de ce magistrat par le garde des sceaux, ministre de la justice, dans une saisine de la formation dudit Conseil, le 21 novembre 2016, de nouveaux faits motivant des poursuites disciplinaires.

M. X est également poursuivi devant le conseil de discipline des magistrats du siège, suivant dépêche du garde des sceaux, ministre de la justice, du 12 février 2020, pour de nouveaux faits qui lui sont imputés.

Avant toute défense au fond, M. X invoque une violation des droits de la défense.

Sur la procédure

M. X fait valoir, à titre liminaire, qu'il n'a pas été en mesure de préparer sa défense dans des délais raisonnables. Il considère, d'une part, que le délai d'un mois indiqué verbalement, lors de son audition par le rapporteur le 22 octobre 2010, pour pouvoir répondre aux observations formulées dans le rapport du 6 novembre 2020 n'a pas été respecté, d'autre part, qu'il n'a pas été en mesure de pouvoir faire citer devant le Conseil l'ensemble des témoins nécessaires à sa défense, aucune précision ne lui ayant été apportée sur les modalités d'organisation de ces auditions en période de crise sanitaire et au regard de l'éloignement géographique de certains témoins.

En application de l'article 50-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, « *Le Conseil supérieur de la magistrature se prononce dans un délai de douze mois à compter du jour où il a été saisi en application des articles 50-1 à 50-3, sauf prorogation pour une durée de six mois renouvelable par décision motivée* ». L'article 55 de l'ordonnance susvisée prévoit que « *le magistrat a droit à la communication de son dossier, de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur. Son conseil a droit à la communication des mêmes documents* ». Enfin, aux termes de l'article 53 de l'ordonnance précitée, « *lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant le conseil de discipline* ».

Aucune disposition légale ne fixe de délai entre la communication du rapport établi par le rapporteur et la convocation devant le conseil de discipline.

En l'espèce, le rapport du 6 novembre 2020 a été notifié au conseil de M. X le 9 novembre 2020. La convocation de M. X devant le conseil de discipline a été notifiée à son conseil le 10 novembre 2020. La notification de ces pièces à M. X a été réalisée, par la voie hiérarchique, le 17 novembre 2020. Le Conseil constate, en tout état de cause, que M. X, assisté de son conseil dans la présente procédure, n'a formulé aucune demande de renvoi devant le Conseil qui permettrait d'étayer le grief allégué tiré d'une violation des droits de la défense.

Le Conseil observe, en outre, qu'aucune demande précise n'a été formalisée par la défense concernant l'audition de témoins, de sorte qu'il ne saurait lui être fait grief de ne pas avoir apporté des précisions sur les modalités d'organisation de telles auditions.

Il ne saurait, dans ces conditions, être soutenu que M. X n'a pas bénéficié d'un délai suffisant pour préparer sa défense. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une violation des droits de la défense sera rejeté.

Sur le fond

M. X a fait l'objet d'une plainte de M. D, justiciable, lui reprochant divers manquements au principe d'impartialité, sur le fondement des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, selon lesquelles « *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* ».

Ainsi, M. D soutient que M. X a manqué à son devoir d'impartialité à quatre occasions :

- En indiquant dans son acte de saisine du juge des libertés et de la détention qu'il était mis en examen dans trois dossiers alors qu'il ne l'était que dans un seul ;
- En ne communiquant pas à son conseil une demande d'acte postérieure à l'avis prévu par l'article 175 du code de procédure pénale ;
- En le qualifiant de « tueur » dans un courriel adressé à un service pénitentiaire d'insertion et de probation ;
- En convainquant des parties civiles de sa culpabilité, lors de leurs auditions du 24 juin 2015 dans un dossier pour lequel il avait été mis en examen.

Plusieurs griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à M. X sont en outre relevés dans l'acte de saisine du garde des sceaux du 21 novembre 2016. Il lui est ainsi reproché :

- Un manquement à ses devoirs d'impartialité et d'intégrité en manifestant clairement un parti pris dans la conduite de l'instruction à charge et à décharge et notamment lors des auditions des parties civiles du 24 juin 2015, à l'origine de son dessaisissement du 26 juin 2015 ;
- Un manquement à ses devoirs de réserve, de loyauté et de délicatesse et une atteinte à l'image de la justice, d'une part, en critiquant les décisions rendues par la chambre de l'instruction, l'action de ses collègues du parquet et la qualité des investigations menées par les services d'enquête à l'occasion de l'échange téléphonique avec une partie civile, intercepté le 17 juillet 2015 alors qu'il était dessaisi de ce dossier, d'autre part, en sous-entendant des dysfonctionnements graves au sein de l'institution judiciaire ;
- Un manquement au devoir de confidentialité et au secret professionnel en évoquant auprès d'une partie civile l'issue de plusieurs dossiers d'instruction.

Par acte de saisine du garde des sceaux du 12 février 2020, M. X est également poursuivi pour un manquement au devoir de réserve à la suite de la publication sur un compte Twitter d'attestations rédigées dans le cadre de l'instance disciplinaire.

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 ».

Selon le deuxième alinéa du même article, « 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 ».

Les faits à l'origine des poursuites disciplinaires

M. X a été installé en qualité de vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction au tribunal de grande instance de xxxxx le 2 septembre 2013. En charge d'un cabinet spécialisé en matière de criminalité organisée, il lui a notamment été confié l'instruction de trois dossiers mettant en cause un justiciable, M. D, mais également de trois dossiers où ce dernier était constitué partie civile.

Le 4 février 2015, M. X a adressé une lettre au général commandant la région de gendarmerie de xxxxx, dans laquelle il a fait état de difficultés rencontrées dans le traitement des dossiers concernant M. D.

Par requête du 25 juin 2015, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx a sollicité, au visa de l'article 84 du code de procédure pénale, le dessaisissement de M. X d'une procédure d'information judiciaire concernant M. D, dans laquelle celui-ci était mis en examen. Ces réquisitions ont été prises « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice », au motif que les auditions de parties civiles réalisées dans cette procédure par M. X, le 24 juin 2015, révélaient « une perte d'impartialité ». Par ordonnance du 26 juin 2015, le président du tribunal de grande instance de xxxxx a fait droit à la demande du procureur en dessaisissant M. X de cette procédure.

Le 17 juillet 2015, alors qu'il était dessaisi de ce dossier d'instruction, une conversation téléphonique entre M. X et une partie civile a été interceptée dans le cadre d'une enquête préliminaire menée sous l'égide du parquet près le tribunal de grande instance de xxxxx avec l'autorisation de placer sous écoute cette partie civile.

Les 16 et 17 octobre 2019, des attestations rédigées par des magistrats, avocats et greffiers dans le cadre de l'instance disciplinaire concernant M. X ont été publiées sur un compte Twitter ouvert au nom de M. X.

Sur le manquement au devoir d'impartialité

Dans sa plainte, M. D fait grief à M. X d'avoir, dans l'acte par lequel il saisissait le juge des libertés et de la détention afin d'obtenir un mandat de dépôt à son encontre, fait état de sa mise en examen du chef d'assassinat dans trois procédures, alors qu'il n'était, en fait, mis en examen que dans un seul dossier.

M. X conteste avoir fait preuve de partialité à l'égard de M. D, évoquant une simple erreur matérielle dès lors qu'il avait placé ce dernier sous statut de témoin assisté dans deux procédures ouvertes à son cabinet.

Le Conseil considère que cette mention, qui figure dans un acte juridictionnel et apparaît comme la conséquence d'une erreur matérielle, ne caractérise pas la violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée dans une décision de justice devenue définitive. Elle ne saurait dès lors être imputée à faute à M. X, les conditions exigées par le deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précité n'étant pas réunies.

M. D reproche en outre à ce magistrat le défaut de communication à son conseil d'une demande d'acte postérieure à l'avis adressé aux parties et à leurs avocats, en application de l'article 175 du code de procédure pénale, dans une procédure d'instruction dans laquelle il s'était vu reconnaître le statut de témoin assisté.

Or, dans la procédure en question, à la date de la plainte de M. D, le 4 juillet 2015, comme à celle de sa transmission par son avocat au Conseil supérieur de la magistrature, le 30 juillet 2015, M. X demeurait saisi de la procédure en cause.

La requête est dès lors irrecevable de ce chef, en application des dispositions de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, selon lesquelles une plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure.

M. D reproche également à M. X de l'avoir présenté comme l'auteur de deux tentatives de meurtre et de l'avoir assimilé à un « tueur » dans le courriel adressé à un agent d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation avec qui il correspondait au sujet de l'organisation de la libération et du placement sous surveillance électronique d'une tierce personne.

Si M. X admet avoir utilisé le terme de « tueur » pour qualifier M. D, il conteste toute forme de partialité dans son propos, arguant d'une simple maladresse dans son expression et faisant valoir, en tout état de cause, que ce courriel n'avait pas vocation à être versé au dossier puisqu'il ne constituait pas une pièce de procédure.

S'il ressort des éléments de la procédure que cette correspondance a pourtant été versée et cotée dans un dossier instruit par M. X, clôturé par une ordonnance de mise en accusation devant la cour d'assises de xxxxx en octobre 2014, le Conseil relève toutefois que M. D n'était pas partie à cette procédure. N'étant pas concerné par cette procédure, au sens du premier alinéa de l'article 50-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, il n'avait pas qualité pour agir.

Il s'ensuit que sa plainte est irrecevable de ce chef.

Enfin, M. D reproche à M. X d'avoir « *fait corps avec les parties civiles* », dans la procédure dans laquelle il était mis en examen, et de n'avoir « *eu de cesse de tout mettre en œuvre afin de les convaincre de [sa] culpabilité* » lors de l'audition des dites parties civiles du 24 juin 2015.

M. X réfute avoir voulu, lors des auditions des parties civiles, critiquer les services de gendarmerie, le parquet ou la chambre de l'instruction. Il conteste par ailleurs l'utilisation des dispositions de l'article 84 du code de procédure pénale aux fins d'obtenir le dessaisissement d'un magistrat instructeur en raison d'un défaut d'impartialité, et en dehors de toutes procédures de renvoi pour cause de suspicion légitime ou de récusation prévues par les dispositions des articles 662, 668 et 669 du code de procédure pénale.

Toutefois, le Conseil constate que si ce chef de grief est repris par le garde des sceaux dans sa saisine du 21 novembre 2016, il n'est cependant pas soutenu à l'audience par la direction des services judiciaires, motif pris du caractère juridictionnel des actes dénoncés.

Il rappelle que les auditions visées, qui présentent un caractère juridictionnel, n'ont fait l'objet d'aucun recours en annulation devant la chambre de l'instruction, l'ordonnance de dessaisissement prononcée au visa de l'article 84 susvisé constituant un acte de simple administration judiciaire sur lequel le Conseil ne peut porter une quelconque appréciation.

Le Conseil considère dès lors que la formulation des questions et les propos tenus par M. X lors de ces auditions ne peuvent être regardés comme caractérisant une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée dans une décision de justice devenue définitive.

La responsabilité disciplinaire de ce magistrat ne saurait dès lors être engagée de ce chef, les conditions du deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 n'étant pas réunies.

Sur le manquement aux devoirs de réserve, de loyauté et de délicatesse

Le devoir de réserve, tout d'abord, impose au magistrat de ne pas dénigrer les décisions juridictionnelles de ses collègues, dont la contestation relève de l'exercice des voies de recours. L'obligation de loyauté, ensuite, exige du magistrat qu'il entretienne avec ses collègues et les services d'enquête, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, des relations professionnelles loyales, respectueuses des devoirs et des compétences de chacun. Le devoir de délicatesse, enfin, impose au magistrat un comportement respectueux envers autrui et des valeurs d'écoute, son attitude devant, en toutes circonstances, être empreinte de tact et de prévenance, dénuée de toute manifestation d'impatience ou d'animosité.

En premier lieu, s'il est fait état dans l'acte de saisine du garde des sceaux de dissensions entre M. X et un autre magistrat du tribunal de grande instance de xxxxx, à l'origine du dépaysement d'une procédure instruite par M. X, ces faits ne sont *in fine* pas retenus par le ministre de la justice au soutien des griefs invoqués pour engager la responsabilité disciplinaire de l'intéressé.

Il en va de même des faits évoqués dans un rapport du colonel de gendarmerie du 23 juillet 2015 qui, contestés par M. X, n'ont pas été confirmés par les investigations conduites dans la présente procédure disciplinaire.

En deuxième lieu, il est imputé à M. X un manquement à ses devoirs de loyauté et de délicatesse vis-à-vis des services enquêteurs, en raison d'une lettre adressée le 4 février 2015 au général commandant la région de gendarmerie de xxxxx, dans laquelle M. X exposait les difficultés rencontrées dans le traitement des dossiers concernant M. D, en concluant à une volonté « *délibérée* » de la gendarmerie de traiter ce dernier « *d'une façon différente de tout justiciable sur le territoire national* ».

Il est constant que M. X a adressé cette lettre sans en parler préalablement avec les gendarmes de la section de recherches de xxxxx auxquels il avait confié l'exécution de certaines commissions rogatoires. Il a justifié les termes de son courrier comme un moyen d'aplanir les difficultés rencontrées avec ce service d'enquête.

Au-delà des maladroites qu'elle révèle, cette lettre ne caractérise toutefois aucun manquement au devoir de loyauté et de délicatesse à l'égard des services enquêteurs, mais témoigne du souci d'aborder avec leur hiérarchie les difficultés survenues dans une procédure afin d'y apporter des réponses concertées.

Il s'ensuit que ce grief sera écarté.

En troisième lieu, il est reproché à M. X d'avoir, le 17 juillet 2015, lors d'une conversation téléphonique avec une partie civile ayant fait l'objet d'une interception judiciaire autorisée dans le cadre d'une enquête préliminaire conduite par le parquet, critiqué les décisions rendues par la chambre de l'instruction ainsi que l'action de ses collègues du parquet, mais également sous-entendu l'existence de dysfonctionnements au sein de l'institution judiciaire propres à assurer l'impunité de M. D.

Il ressort de l'acte de saisine du garde des sceaux du 21 novembre 2016 que, lors de cet échange téléphonique, M. X se serait présenté comme un « lanceur d'alerte [...] voulant faire une très modeste opération main propres », sous-entendant des dysfonctionnements graves qui auraient permis de protéger M. D, évoquant à cet égard des « brebis galeuses », critiquant le parquet en ces termes : « ils savent tout ça depuis très longtemps [...] ils verrouillent tout par crainte, par faiblesse, par bassesse et par mesquinerie », ainsi que la chambre de l'instruction, qualifiant la mainlevée du contrôle judiciaire de M. D de « scandale ». L'acte de saisine précise que, lors de cette même conversation, M. X a indiqué à la partie civile que son fils n'était pas tenu de se rendre à la convocation des services de gendarmerie pour une audition libre.

M. X conteste, non seulement la licéité de cette écoute téléphonique et de sa retranscription, mais également son contenu. Il fait état, à cet égard, d'une violation du droit au respect de sa vie privée, protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

M. X soutient, en outre, qu'un moyen de preuve illicite ne peut servir de fondement aux poursuites disciplinaires engagées à son encontre. Sur ce point, il met en exergue diverses nullités procédurales entachant la régularité de l'écoute et de sa retranscription.

Il argue, ainsi, de la nullité de la requête du 12 juin 2015 auprès du juge des libertés et de la détention en raison d'une absence de signature du magistrat du parquet. Il souligne, en outre, qu'aucun formalisme n'a été respecté lors de la retranscription de l'écoute, celle-ci n'ayant pas été établie sous forme de procès-verbal puis placée sous scellé. Il qualifie cette retranscription de « note blanche », aucune indication n'apparaissant sur la date de retranscription ni sur l'identité de l'agent ou de l'officier de police de judiciaire ayant procédé à celle-ci. Il relève aussi une discordance dans les numéros de téléphone mentionnés sur l'acte de retranscription. M. X fait encore valoir qu'aucune pièce versée au dossier ne permet d'établir que le juge des libertés et de la détention a été, en application des dispositions de l'article 706-95 du code de procédure pénale, informé sans délai par le procureur de la République des actes accomplis dans le cadre de cette surveillance téléphonique. Aucun CD-Rom, support de l'enregistrement, n'ayant été versé au dossier disciplinaire, il fait valoir, enfin, qu'il n'a bénéficié d'aucun recours effectif *a posteriori* pour faire contrôler la régularité de l'interception.

Si le Conseil supérieur de la magistrature, réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège, ne peut porter une appréciation sur la régularité des actes juridictionnels, il lui appartient, en revanche,

d'analyser la validité des moyens de preuve soumis à l'appui d'un grief disciplinaire et qui sont contestés par le magistrat mis en cause, alors que celui-ci n'a pas été en mesure de les discuter préalablement dans le cadre d'une procédure pénale.

En l'espèce, la pièce présentée comme portant retranscription de cette écoute téléphonique, qui ne revêt pas la forme d'un procès-verbal, ne mentionne pas l'identité de l'officier de police judiciaire auteur de la transcription de la correspondance, une telle formalité étant requise pour authentifier l'acte. Elle ne peut, dans ces conditions, revêtir une force probatoire.

En outre, l'enregistrement placé sous CD-Rom de l'interception n'a pas été produit à l'appui de ce grief, de sorte que ni M. X n'a eu la possibilité d'y accéder ni le Conseil n'a été mis en mesure d'en prendre connaissance.

En conséquence, en l'absence au dossier de tout autre élément susceptible d'étayer la réalité des propos imputés à M. X, la preuve de la conversation incriminée n'est pas régulièrement rapportée et le grief sera écarté.

Sur le manquement au devoir de confidentialité, la violation du secret professionnel et l'atteinte à l'image de la justice

Le magistrat, tenu au secret professionnel, respecte la confidentialité des procédures évoquées devant lui. Il ne divulgue pas les informations dont il a eu connaissance.

Il est reproché à M. X d'avoir, à l'occasion de la même conversation téléphonique du 17 juillet 2015, commis un manquement au devoir de confidentialité, une violation du secret professionnel et une atteinte à l'image de la justice, en évoquant l'issue de dossiers dont il était saisi et en mettant en doute la qualité de traitement de procédures par l'institution judiciaire.

Le Conseil observe que, s'il était avéré, un tel comportement constituerait un manquement au devoir de confidentialité et de secret professionnel s'imposant à tout magistrat ainsi qu'une atteinte à l'image de la justice propre à en diminuer le crédit.

En l'espèce, le Conseil ayant écarté la pièce pénale portant retranscription de cette conversation, il s'ensuit que ce grief, insuffisamment étayé par les autres investigations diligentées, sera rejeté.

Sur le manquement au devoir de réserve dans son expression publique

Le magistrat, comme tout citoyen, jouit de la liberté d'expression dans les limites du respect de son serment, et notamment du devoir de réserve et de l'image qu'il renvoie de la justice.

Il est reproché à M. X, dans l'acte de saisine du garde des sceaux du 12 février 2020, d'avoir manqué à son devoir de réserve en publiant sur un compte Twitter ouvert à son nom, des attestations rédigées dans le cadre de l'instance disciplinaire initiale, la teneur de certaines attestations étant de nature à porter atteinte à l'image de la justice.

Si elle était avérée, une telle publication sur un réseau social, d'attestations produites dans une procédure disciplinaire, serait en effet de nature à constituer un manquement au devoir de réserve qui s'impose à tout magistrat, étant relevé que leur évocation lors d'une précédente audience publique ne saurait justifier la publicité donnée *a posteriori* à des témoignages dont la teneur est de nature à mettre en cause le fonctionnement de la justice et à porter atteinte à son image.

M. X conteste ce grief, il réfute avoir ouvert un compte Twitter à son nom et souligne qu'aucune constatation matérielle n'a été réalisée pour établir qu'il était bien l'administrateur du compte sur lequel des attestations de magistrats, avocats et greffiers ont été publiées.

En l'espèce, il ressort des éléments de la procédure et des débats que de tels agissements, démentis de manière constante par M. X, n'ont pas été confirmés par les éléments fournis à l'appui du grief, les conditions de création du compte Twitter n'ayant pas été établies et seules des captures d'écran d'un tel compte ayant été produites, de sorte que ce grief n'est pas suffisamment étayé et sera rejeté.

En conséquence, il y a lieu de renvoyer M. X 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, hors la présence de Mme Pauliat, rapporteur;

Statuant en audience publique, le 3 décembre 2020 pour les débats et le 16 décembre 2020, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature;

REJETTE l'exception de nullité présentée par M. X;

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

DIT qu'une copie de la présente décision sera adressée au premier président de la cour d'appel d'xxxxx, aux fins de notification à M. X;

DIT qu'une copie sera adressée à Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice.

La secrétaire générale adjointe
Sophie Havard

La présidente
Chantal Arens

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Conseil de discipline des magistrats du siège

DÉCISION DU 17 DÉCEMBRE 2020

Dans la procédure mettant en cause :

M. X,

Retraité, ancien conseiller à la Cour de cassation.

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

En présence de :

Mme Sandrine Clavel,
M. Yves Saint-Geours,
Mme Hélène Pauliat,
M. Georges Bergougnous,
Mme Natalie Fricero,
M. Régis Vanhasbrouck,
M. Benoît Giraud,
Mme Virginie Duval,
M. Benoist Hurel,
Membres du Conseil, siégeant,

Assistés de Mme Hélène Bussière, 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 sur le Conseil supérieur de la magistrature, notamment son article 19 ;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature, notamment ses articles 40 à 44 ;

Vu l'acte de saisine de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 20 décembre 2019 ainsi que les pièces jointes à cette saisine ;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2019 désignant M. Bergougnous, membre du Conseil, en qualité de rapporteur ;

Vu le décret du Président de la République du 5 mars 2020 admettant M. X, sur sa demande, à faire valoir vos droits à la retraite à compter du 1^{er} août 2020 ;

Vu les dossiers disciplinaire et administratif de M. X mis préalablement à sa disposition ;

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

Vu la convocation notifiée à M. X le 13 novembre 2020;

Vu le courriel de M. X du 13 novembre 2020 adressé au secrétariat général du Conseil, aux termes duquel il indiquait vouloir se présenter seul et renoncer aux moyens de fait et de droit qu'il avait envisagés dans une lettre au rapporteur;

Vu le courriel de M. X du 27 novembre 2020 adressé au secrétariat général du Conseil, aux termes duquel il indiquait : «*Je suis au regret de vous indiquer que, comme je le craignais, mon état de santé ne me permettra pas de me présenter devant le Conseil mercredi 2 décembre. Comme indiqué dans le mail précédent, je ne soumetts pas de moyens de droit et de fait au Conseil, et m'en rapporte à sa sagesse.*»;

Vu le certificat médical du 27 novembre 2020, établi à la demande de M. X, mentionnant que son état nécessite «*un repos à domicile pendant 8 jours*»;

Les débats s'étant déroulés en audience publique, à la Cour de cassation, le mercredi 2 décembre 2020;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Bergougnous;
- les observations de M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, assisté de M. Patrick Gerbault, chef du bureau du statut et de la déontologie de cette même direction, représentant du garde des sceaux, ministre de la justice, qui a demandé, au visa de l'article 77 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, le prononcé d'un avis disant que l'honorariat doit être refusé à M. X;

A rendu la présente

DÉCISION

L'acte de saisine de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 20 décembre 2019 relève plusieurs griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à M. X.

Il lui est ainsi reproché :

- un manquement aux devoirs de prudence, de délicatesse, à l'endroit de toutes les personnes ayant eu à subir ses interventions, un abus de fonction et un manquement aux devoirs de l'état de magistrat, en ce qu'il est intervenu à plusieurs reprises auprès de ses collègues magistrats parce qu'ils avaient à connaître de procédures concernant Mme A avec laquelle il entretenait une relation affective et en ce qu'il s'est ainsi immiscé de manière réitérée dans des procédures dont il n'avait pas la charge et dont il n'était pas saisi;
- un manquement au devoir de loyauté en procédant à des interventions auprès de ses collègues magistrats parce qu'ils avaient à connaître de procédures concernant Mme A avec laquelle il entretenait une relation affective, sans en aviser ses supérieurs hiérarchiques;
- un manquement au devoir de probité et à l'honneur en adressant, par le recours à un subterfuge, les 12 janvier 2019, 17 janvier 2019 et 10 avril 2019 des courriels à la juge aux affaires familiales en charge d'une procédure concernant Mme A émanant prétendument d'un collectif de trois magistrats à la Cour de cassation rassemblés sous le pseudonyme de B;
- une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer et par là même à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire, l'ensemble des manquements précités ayant notamment conduit à l'ouverture d'une enquête pénale des chefs d'intimidation envers un magistrat, d'usurpation de titre et de trafic d'influence, puis au placement en garde à vue de M. X des chefs de tentative d'escroquerie et de trafic d'influence.

SUR LA PROCÉDURE

L'article 54 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 dispose que « *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, M. X a été régulièrement convoqué à l'audience du 2 décembre 2020 à laquelle il n'a pas comparu. Il résulte de ses courriels susvisés des 13 et 27 novembre 2020 qu'il ne se présenterait pas à l'audience compte tenu de son état de santé et qu'il renonçait à y être représenté. Dès lors, il peut être statué par décision réputée contradictoire conformément à l'article 65 de l'ordonnance précitée.

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 ».

Lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature est légalement saisi, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, de l'ensemble du comportement du magistrat concerné et n'est ainsi pas tenu de limiter son examen aux seuls faits qui ont été initialement portés à sa connaissance par l'acte de saisine du garde des sceaux, ministre de la justice.

Sur les griefs reprochés à M. X

Il est reproché à M. X, d'avoir, alors qu'il était conseiller à la Cour de cassation, procédé à plusieurs immixtions dans des procédures judiciaires qui concernaient notamment Mme A qu'il avait rencontrée en 2010, alors qu'il était président de chambre à la cour d'appel de xxxxx et qu'elle était élève avocat.

Sur l'intervention auprès du procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx

Par lettre à l'en-tête de la Cour de cassation jointe à son courriel du 28 mai 2014, M. X, usant de sa qualité de conseiller à la chambre criminelle et de membre du tribunal des conflits, a signalé à M. C, procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, des faits de violence que Mme A et ses enfants subiraient de la part de M. D. Il lui a ensuite adressé deux messages électroniques circonstanciés sur la situation familiale et personnelle de Mme A en justifiant ses interventions par l'inertie et la lenteur des services sociaux et d'enquête. Il lui a en outre proposé la qualification juridique qui lui semblait appropriée aux faits litigieux. Au regard de l'insistance de M. X, M. C l'a prié, par un courriel du 24 septembre 2014, de ne plus s'immiscer dans la procédure.

Entendu par les services de police lors de sa garde à vue, le 1^{er} octobre 2019, M. X n'a pas contesté ces différentes interventions. Il a expliqué qu'il avait l'obligation de dénoncer les faits en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, la situation de Mme A et de ses enfants correspondant à celle dont il était témoin à travers des associations de défense des femmes.

Il résulte de l'enquête administrative réalisée par les services de l'Inspection générale de la justice que la démarche qualifiée de civique par M. X n'a pas été perçue comme telle par le procureur de la République de xxxxx qui souligne que les membres de son parquet avaient été choqués par l'intervention directe de M. X, dont le but était d'inciter à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de M. D pour des faits commis sur son épouse, Mme A, avec laquelle il entretenait alors des relations intimes.

Par ses démarches réitérées, accomplies en faisant usage de sa qualité de conseiller à la Cour de cassation dans une procédure dont il n'avait pas la charge et qui n'ont cessé que par l'intervention du procureur, M. X a manqué à son devoir de délicatesse à l'égard des magistrats qui ont eu à les subir, abusé de ses fonctions et manqué aux devoirs de son état.

Sur l'intervention auprès de magistrats du parquet de xxxxx

Le 24 juin 2015, Mme E, vice-procureure près le tribunal de grande instance de xxxxx, cheffe du pôle mineurs famille, a reçu un courriel de M. X, qui s'est présenté comme conseiller à la chambre criminelle de la Cour de cassation, indiquant qu'il était « *chargé de faire un point sur les pratiques des très grosses juridictions relativement aux violences intrafamiliales* » et en particulier sur l'affaire de M. F évoquée lors d'une audience du 6 mai 2015. Soupçonnant un intérêt personnel de M. X pour cette affaire, Mme G, procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx, lui a répondu, le 16 septembre 2015, de manière officielle afin d'obtenir des précisions sur l'étude invoquée. Le même jour, M. X a retiré sa demande d'information.

Lors de son audition par les services de l'Inspection générale de la justice, M. X a indiqué qu'il travaillait, à l'époque, avec deux associations qui considérait que la prise en charge des femmes victimes n'était pas satisfaisante au parquet de xxxxx et que son intervention auprès de ce parquet tendait à obtenir des éclaircissements pour expliquer, aux associations, le fonctionnement judiciaire. Il a justifié avoir fait état de sa qualité de conseiller à la Cour de cassation pour attester du sérieux de sa démarche.

En intervenant ainsi sous un motif fallacieux auprès de magistrats du parquet de xxxxx, M. X a à nouveau manqué à son devoir de délicatesse à l'égard des magistrats qui ont eu à les subir, abusé de ses fonctions et manqué aux devoirs de son état.

Sur les interventions auprès des magistrats saisis des procédures civiles concernant Mme A

Les faits suivants sont en relation avec la procédure de révision de la pension alimentaire mise à la charge de M. D dont Mme H, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'xxxxx, a été saisie et avec le pourvoi formé à l'occasion de la procédure de divorce des époux D/A devant la première chambre civile de la Cour de cassation.

Sur les interventions au tribunal de grande instance d'xxxxx

Il est établi que M. X est intervenu à trois reprises de janvier à avril 2019, par des courriels auprès de Mme H, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'xxxxx, saisie de la procédure de révision de pension alimentaire évoquée ci-dessus depuis l'adresse électronique « B@gmail.com », en invoquant l'analyse juridique d'un collectif de trois magistrats de la Cour de cassation qui venait au soutien de la position de cette dernière.

Lors de ses auditions réalisées le 1^{er} octobre 2019 alors qu'il avait été placé en garde à vue, M. X a reconnu être l'auteur de ces trois courriels tout en contestant toute volonté d'influencer la juge aux affaires familiales. Devant les services de l'inspection générale de la justice, il a précisé « *avoir fait très insuffisamment la distinction entre (mon) intérêt personnel pour ce dossier et l'intérêt juridique qu'il présentait. (Mon) intervention était déplacée.* » tout en maintenant avoir voulu procéder à un « *commentaire sous pseudonyme et collectif* » d'une décision judiciaire alors en cours de délibéré. Il a reconnu avoir, d'une part, déstabilisé, voire traumatisé Mme H, d'autre part, « *commis une grave erreur de jugement, une grave erreur d'appréciation de ce que peut représenter la Cour de cassation pour les collègues et que son intervention était déplacée. (Je) sais aujourd'hui quels effets a eu cette intervention* ».

Pour sa part, Mme H a expliqué aux membres de la mission de l'Inspection générale de la justice qu'elle avait eu le sentiment que M. X cherchait à lui « dicter » sa décision et qu'elle s'était sentie « très mal à l'aise », précisant que sa qualité de magistrat à la Cour de cassation constituait une pression supplémentaire.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil considère que M. X, en s'immisçant à plusieurs reprises dans une procédure dans le but d'influer sur le cours de celle-ci en faveur de Mme A avec laquelle il entretenait des liens étroits, a manqué à son devoir de délicatesse et abusé de ses fonctions, le tout constituant un manquement aux devoirs de son état.

En outre, M. X a eu recours à un subterfuge caractérisé par l'envoi de trois courriels sous une adresse électronique fantaisiste supposée correspondre à un collectif de magistrats de la Cour de cassation dont l'existence n'a pu être confirmée et a ainsi manqué au devoir de probité et à l'honneur.

Ces manquements caractérisent enfin de la part de M. X, placé en garde à vue dans le cadre d'une enquête pénale des chefs d'intimidation envers un magistrat, usurpation de titre et trafic d'influence, une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de conseiller à la Cour de cassation doit inspirer et par là même, une atteinte à l'image et à l'autorité de l'institution.

Sur les interventions à la Cour de cassation

Il résulte des pièces du dossier que le 7 mars 2019, Mme I, présidente de la première chambre civile de la Cour de cassation, recevait M. X, alors conseiller au sein de cette juridiction, à la demande de celui-ci et que, le 17 septembre 2019, ce dernier prenait l'attache de M. J, premier avocat général près la même Cour, au sujet du pourvoi formé par le conjoint de Mme A dans la procédure de divorce les opposant.

Lors de son audition par les services de l'Inspection générale de la justice, M. X a justifié sa démarche auprès de Mme I par une dimension protocolaire liée au fait que son nom pouvait apparaître dans le dossier. Cette justification ne résiste toutefois pas à l'examen dès lors qu'il n'existait aucun usage de cette nature à la Cour de cassation, à l'inverse de ce que M. X a prétendu, et que sa démarche traduit, au contraire, sa volonté de se renseigner, voire d'influer sur l'issue de la procédure. Consciente du caractère inapproprié de cette démarche, Mme I en a d'ailleurs avisé la secrétaire générale de la première présidence.

Concernant sa prise de contact avec M. J, M. X a expliqué qu'il cherchait à obtenir une transmission officieuse et anticipée de l'arrêt à intervenir. Cette demande était contraire aux règles de procédure civile et de ses obligations déontologiques de magistrat.

Il s'ensuit que par ses interventions auprès de ces magistrats de la Cour de cassation, M. X a manqué à son devoir de délicatesse et aux devoirs de son état de conseiller dans la même Cour.

Le manquement à la prudence relevé par le garde des sceaux ne sera en revanche pas retenu. En effet, les différentes immixtions de M. X dans des procédures dont il n'avait pas à connaître a manifestement relevé, au regard de l'intérêt direct qu'il y trouvait, d'abus de fonctions procédant d'une démarche volontaire et non d'une simple imprudence.

Sur l'absence d'information du premier président de la Cour de cassation

Le Conseil ne retient pas à l'encontre de M. X un manquement au devoir de loyauté résultant de l'absence d'information de ses supérieurs hiérarchiques sur ses diverses interventions auprès de magistrats dès lors que leur nature même excluait une telle information.

SUR LES SUITES DES MANQUEMENTS COMMIS

Par décret du 5 mars 2020, M. X a été admis, sur sa demande, à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1^{er} août 2020, de sorte qu'il n'encourt plus de sanction disciplinaire.

En revanche, la gravité des griefs retenus à l'encontre de M. X pour des manquements commis alors qu'il était en fonction dans la plus haute juridiction judiciaire conduit le Conseil à recommander que l'honorariat lui soit refusé en application du deuxième alinéa de l'article 77 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

PAR CES MOTIFS,

Le Conseil,

Après en avoir délibéré à huis clos, hors la présence de M. Bergougnous, rapporteur,

Statuant en audience publique, le 2 décembre 2020 pour les débats et le 17 décembre 2020, par mise à disposition de la décision réputée contradictoire au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

Recommande que l'honorariat soit refusé à M. X ;

La présente décision sera notifiée à M. X ;

Une copie sera adressée à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

La secrétaire générale adjointe
Hélène Bussière

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 4 FÉVRIER 2020

Sur les poursuites disciplinaires engagées contre M. X,
Substitut.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature,

Compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire, réunie le 21 janvier 2020 sous la présidence de :

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

En présence de :

M. Yves Saint-Geours
Mme Hélène Pauliat
M. Georges Bergougnous
Mme Natalie Fricero
M. Jean Cabannes
M. Frank Natali
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 Mmes Pauline Jolivet et Hélène Bussière, secrétaires générales adjointes 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;

Vu le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature;

Vu la dépêche de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 15 février 2019 et les pièces annexées, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de M. X;

Vu l'ordonnance du 19 février 2019 désignant Mme Isabelle Pouey, 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 son conseil ;

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure, que M. X et son conseil ont pu consulter ;

Vu le rapport déposé par Mme Pouey le 25 novembre 2019, dont M. X a reçu copie le 2 décembre 2019 ;

Vu la convocation adressée à M. X le 26 novembre 2019, reçue le 2 décembre 2019 ;

Vu la convocation adressée à Maître A, conseil de M. X, le 26 novembre 2019, reçue le 27 novembre 2019 ;

Après avoir entendu, lors de l'audience du 21 janvier 2020 :

Mme Pouey, en son rapport ;

Mme Catherine Mathieu, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, assistée de Mme Joanna Garreau, magistrate au bureau du statut et de la déontologie du ministère de la justice, représentante du garde des sceaux ;

En l'absence de M. X et de son conseil, M^e A ;

Vu le courrier de M. X reçu le 27 janvier 2020 ;

Vu le courrier de M^e A reçu le 27 janvier 2020 ;

A rendu, le 4 février 2020, le présent

AVIS

1. Aux termes de l'article 54 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « 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, M. X, qui n'a pas comparu à l'audience du 21 janvier 2020 alors qu'il avait été régulièrement convoqué le 2 décembre 2019, n'a justifié d'aucun empêchement à comparaître.

Par courriel du 20 janvier 2020 adressé au secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature, M^e A a fait savoir qu'il serait absent à l'audience en raison du mouvement de grève du barreau de Paris et qu'il avait informé de sa décision M. X, dont il annonçait également l'absence.

Il convient de relever que M^e A n'a produit, à l'appui de ce courriel, aucun élément justifiant l'absence de comparution en personne de l'intéressé et n'a formulé dans ce document aucune demande de renvoi de l'affaire à une audience ultérieure.

Aux termes de l'article 65 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : « Si le magistrat cité, hors le cas de force majeure, ne comparait pas, il peut être passé outre. »

Il est donc passé outre à l'absence de comparution de M. X.

2. Aux termes 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 ».

Dans son acte de saisine, la garde des sceaux reproche à M. X d'avoir imposé de façon répétée à un fonctionnaire du service des propos et des comportements à connotation sexuelle pendant la période où ils partageaient le même bureau, du 1^{er} septembre 2017 au 1^{er} octobre 2018, faits pour lesquels il a été condamné du chef de harcèlement sexuel par le tribunal correctionnel de xxxxx, le 18 décembre 2018, à la peine de cinq mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant trois ans.

Elle estime que de tels comportements caractérisent des manquements graves à la dignité, à l'honneur, aux devoirs de l'état de magistrat et à la délicatesse.

Elle ajoute qu'en persévérant dans ce type de comportements tout au long de l'année 2018 sans aviser d'une quelconque manière que ce soit ses supérieurs hiérarchiques, alors même que son chef de bureau l'avait, en juillet 2018, solennellement mis en garde sur leur caractère manifestement inadapté, M. X a manqué au devoir de loyauté inhérent à l'état de magistrat.

Elle souligne en outre qu'à raison de sa condamnation pénale en audience publique pour des faits qualifiés de harcèlement sexuel, M. X a gravement porté atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire.

Postérieurement à la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, la décision du tribunal correctionnel a été confirmée par un arrêt de la cour d'appel de xxxxx du 7 juin 2019, devenu définitif.

3. La matérialité des faits constatés par cette décision pénale, à laquelle s'attache l'autorité de la chose jugée, s'impose au Conseil.

Il résulte des pièces du dossier disciplinaire que M. X a commis ces faits de harcèlement sexuel pendant une durée de treize mois, au préjudice d'un collègue fonctionnaire partageant le même bureau que lui, en profitant de l'absence des autres membres de ce bureau et en poursuivant ses comportements et propos sexualisés, répétés et humiliants, malgré les demandes réitérées maintes fois par la victime de cesser ses agissements.

Il apparaît également que celle-ci ayant informé son chef de bureau de ces faits par courriel du 4 juillet 2018, dont M. X a reçu copie, celui-ci a été solennellement mis en demeure, le 6 juillet 2018, par ce chef de bureau, de cesser tous comportements de cette nature, dont il lui a été indiqué qu'ils pouvaient revêtir une qualification pénale.

Malgré cette mise en demeure, M. X a réitéré les faits, ce dont la victime a averti son chef de bureau par un nouveau courriel du 11 septembre 2018 qui a conduit à leur dénonciation, le 20 septembre 2018, au procureur de la République près le tribunal de grande instance de xxxxx par le secrétaire général du ministère de la justice, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

S'inscrivant dans un contexte de comportement professionnel qualifié de « déviant » par le rapport d'enquête administrative de l'Inspection générale de la justice, versé au dossier de la procédure disciplinaire, il apparaît également que ces faits sont en lien avec un trouble de l'humeur ancien avec bipolarité de leur auteur, en voie de stabilisation clinique, et qu'au moment de leur commission, selon l'expertise psychiatrique réalisée au cours de la procédure pénale, M. X n'était « atteint d'aucun trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré sans l'abolir son discernement ou entravé le contrôle de ses actes ».

Il résulte en outre des constatations de l'enquête administrative et des éléments médicaux qui y figurent que M. X supportait de plus en plus mal son affectation au yyy, au regard de son état de santé et de la longueur de ses trajets domicile-travail à compter du mois de septembre 2015, date du déménagement du service auquel il appartenait, sans qu'une affectation plus proche de son domicile puisse lui être proposée.

L'existence de ces éléments de personnalité n'est cependant pas de nature à minorer l'extrême gravité de son comportement.

Par ailleurs, l'enquête administrative a également établi que M. X n'hésitait pas à se prévaloir de sa qualité de magistrat dans ses relations avec les fonctionnaires de son service rendues difficiles en raison de son inadaptation au travail en bureau partagé.

Dans le cadre de son audition par l'inspection, M. X a déclaré que ses comportements à l'égard de la victime avaient seulement pour objet de la faire rire et que les juges du tribunal correctionnel n'avaient pas compris cette explication. Il minimisait la portée des demandes faites par la victime de cesser ses agissements, ajoutant qu'il n'avait pas pris connaissance du courriel du 4 juillet 2018 et qu'il ne se souvenait pas de l'entretien qu'il avait eu avec son chef de bureau le 6 juillet 2018.

Il contestait la gravité des faits et l'élément intentionnel de l'infraction retenue à son encontre.

M. X a maintenu la même position lors de l'audition réalisée par le rapporteur au cours de la procédure disciplinaire.

Les agissements commis par M. X 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.

En outre, en poursuivant ses comportements de harcèlement sexuel malgré la mise en demeure de cesser ses agissements émanant de son supérieur hiérarchique, le 6 juillet 2018, M. X a manqué au devoir de loyauté.

Par ailleurs, la presse nationale ayant fait état de la qualité professionnelle de l'auteur des faits, jugé en audience publique, ceux-ci ont eu un retentissement certain, tant au sein qu'à l'extérieur du service auquel il appartenait.

Il en est résulté une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer aux justiciables et, partant, une atteinte grave à l'image et au crédit de l'institution judiciaire.

4. S'agissant de la sanction appropriée à la nature des manquements relevés et à la personnalité de M. X, il convient d'abord de souligner que l'affectation de l'intéressé au yyy, en qualité de substitut, faisait suite à une précédente procédure disciplinaire ayant donné lieu à une sanction de déplacement d'office prononcée par le garde des sceaux le 16 janvier 2012.

Il apparaît ainsi que l'intéressé n'en a tiré aucune conséquence quant au respect des obligations déontologiques s'imposant à tout magistrat.

Il résulte en outre, tant des conclusions de l'enquête administrative que des éléments recueillis au cours de la procédure disciplinaire, que M. X, condamné pénalement, ne reconnaît ni la gravité des faits commis ni leur caractère intentionnel.

Ainsi, M. X a démontré qu'il avait perdu l'ensemble des repères déontologiques du magistrat dans des conditions qui ne lui permettent pas de poursuivre sa carrière au sein de l'institution judiciaire.

Le Conseil estime en conséquence y avoir lieu à prononcer à l'encontre de l'intéressé la sanction de mise à la retraite d'office prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

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 M. X, substitut, la sanction de mise à la retraite d'office ;

DIT que le présent avis sera transmis à la garde des sceaux, ministre de la justice, et notifié à M. X par les soins de la secrétaire soussignée.

Fait à Paris, le 4 février 2020.

La secrétaire générale adjointe
Pauline Jolivet

Le président
Jean-Paul Sudre



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.

Le rapport d'activité 2020 retrace ainsi 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.

Si les travaux menés au cours de l'année écoulée ont été marqués par une nécessaire adaptabilité face à la crise sanitaire de la covid-19, le Conseil supérieur de la magistrature a poursuivi son action visant à préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire tout en engageant une véritable réflexion sur la responsabilité des magistrats, à améliorer les processus de nomination des magistrats en développant une gestion des ressources humaines plus dynamique mais aussi à construire une véritable politique européenne et internationale du Conseil en renforçant son activité dans ce domaine.

La présente publication, conçue comme un outil d'information à destination des professionnels et du public, s'inscrit dans le contexte de l'année 2020, exceptionnel à maints égards et révélateur des fragilités de nos sociétés. Elle constitue le reflet d'une période riche en réflexion et en innovation.