

# Conseil supérieur de la magistrature



## Rapport d'activité 2021

CONSEIL  
SUPÉRIEUR  
DE LA  
MAGISTRATURE

RAPPORT  
D'ACTIVITÉ  
2021

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 : 978-2-11-157629-2

© Direction de l'information  
légale et administrative, Paris, 2022.



CHIFFRES ET DATES CLEFS

<b>L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS</b> .....	6
<b>L'ANNÉE 2021, CHIFFRES ET DATES CLEFS</b> .....	8
<b>LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER</b> .....	10
<b>FAIRE VIVRE UN ORGANE CONSTITUTIONNEL</b> .....	16
<b>LA COMPOSITION DU CONSEIL</b> .....	17
Les structures .....	17
Le secrétariat général .....	20
<b>LE BUDGET DU CONSEIL ET SES MOYENS DE FONCTIONNEMENT</b> .....	21
<b>RENFORCER LA COMMUNICATION DU CONSEIL</b> .....	24
<b>FAIRE ŒUVRE DE PÉDAGOGIE À L'ÉGARD DES CITOYENS</b> .....	25
<b>UNE COMMUNICATION PLUS LISIBLE ET PLUS TRANSPARENTE À DESTINATION DES MAGISTRATS</b> .....	26
<b>CONTRIBUER AU DÉBAT PUBLIC GRÂCE À LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE</b> .....	26
<b>INDÉPENDANCE, RESPONSABILITÉ ET PROTECTION : PENSER LA MAGISTRATURE DE DEMAIN</b> .....	28
<b>RESPONSABILITÉ DE LA MAGISTRATURE, INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET ÉTAT DE DROIT</b> .....	30
Indépendance de la justice et État de droit .....	30
Indépendance de la justice et application de la loi .....	31
Indépendance de la justice et responsabilité des magistrats .....	32
<b>POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS</b> .....	33
Placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat .....	33
Améliorer les mécanismes de détection des manquements disciplinaires .....	34
Améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions .....	34
<b>LA CONCILIATION ENTRE RESPONSABILITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE</b> .....	35
Les enjeux de la préservation de l'acte juridictionnel .....	35
Le renforcement des missions du Conseil supérieur de la magistrature .....	36
<b>LES NOMINATIONS : PROFESSIONNALISER LES RESSOURCES HUMAINES DE LA MAGISTRATURE</b> .....	38
<b>APPRÉHENDER LES RESSOURCES HUMAINES SOUS UN ANGLE DYNAMIQUE ET INTERACTIF</b> .....	40
La connaissance des juridictions .....	40
La limitation du nombre de circulaires de transparence .....	40
La maîtrise du nombre d'auditions .....	41
Les entretiens de carrière des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal judiciaire .....	41
La permanence nomination .....	42
Les dialogues en matière de ressources humaines .....	43
La publication du calendrier des travaux .....	43
Les entretiens avec les auditeurs du CADEJ .....	43
<b>RATIONALISER ET ENRICHIR LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES CANDIDATURES</b> .....	44
Les avis des deux formations sur les propositions de nomination du garde des sceaux .....	44
Le pouvoir de proposition de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège .....	51
<b>LA DÉONTOLOGIE : ACCOMPAGNER L'ETHIQUE AU QUOTIDIEN</b> .....	60
<b>LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE (SAVD)</b> .....	61
Le fonctionnement du SAVD .....	61
L'activité du SAVD .....	62
<b>LE CONSEIL CONSULTATIF CONJOINT : REGARDS CROISÉS SUR UNE DÉONTOLOGIE DE LA RELATION ENTRE AVOCATS ET MAGISTRATS</b> .....	63
L'historique et l'objet du Conseil consultatif conjoint .....	63
Le rôle actif du Conseil au sein des groupes de travail .....	64

<b>DISCIPLINE : GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA MAGISTRATURE</b> .....	66
<b>DÉFINIR LA FAUTE DISCIPLINAIRE ET RAPPELER LES SANCTIONS ENCOURUES</b> .....	67
La définition de la faute disciplinaire .....	67
Les sanctions encourues .....	67
<b>RÉPONDRE À UNE ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE EN FORTE EXPANSION</b> .....	68
Observations liminaires .....	68
Les décisions et avis rendus en 2021 .....	68
<b>LA SAISINE DIRECTE PAR LES JUSTICIABLES ET LES COMMISSIONS D'ADMISSION</b>	
<b>DES REQUÊTES</b> .....	75
Renouveler la composition des trois commissions d'admission des requêtes .....	75
Clarifier le processus d'orientation des dossiers .....	76
Accompagner et informer : le formulaire Cerfa et le recueil de jurisprudence .....	77
Proposer une évolution des textes applicables à la matière .....	77
<b>L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU CONSEIL : CONCOURIR À L'ÉTAT</b>	
<b>DE DROIT EN TEMPS DE PANDÉMIE</b> .....	80
<b>SOUTENIR L'ÉTAT DE DROIT ET L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE À TRAVERS LE MONDE</b> .....	81
<b>POURSUIVRE SA PARTICIPATION ASSIDUE À L'ACTIVITÉ DES RÉSEAUX DES CONSEILS</b>	
<b>DE JUSTICE</b> .....	83
Le Conseil, membre actif du bureau exécutif du Réseau européen des Conseils de justice (RECJ) .....	83
Le Conseil, membre engagé au sein du Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) .....	85
<b>RÉINVENTER LES RELATIONS BILATÉRALES EN S'ADAPTANT AU CONTEXTE SANITAIRE</b> .....	88
Les relations bilatérales avec l'Espagne, l'Italie et la Belgique .....	88
L'accueil de délégations et de personnalités étrangères .....	88
<b>DIALOGUER AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES</b> .....	90
<b>RENDRE ACCESSIBLE L'INFORMATION EN PLUSIEURS LANGUES</b> .....	90
<b>LES MISSIONS D'INFORMATION : ANCRER L'ACTIVITÉ DU CONSEIL</b>	
<b>DANS LES TERRITOIRES</b> .....	92
Les missions d'information réalisées en 2021 .....	94
Renforcer l'interactivité des missions .....	94
<b>LES ÉCHANGES INSTITUTIONNELS : FAIRE VIVRE LE DÉBAT PUBLIC</b> .....	96
<b>NOURRIR LE DIALOGUE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES ET DE DISCIPLINE</b> .....	98
Le directeur des services judiciaires .....	98
L'Inspection générale de la justice .....	98
Les organisations syndicales de magistrats .....	98
La conférence nationale des premiers présidents .....	98
<b>S'INSCRIRE DANS UNE DÉMARCHE D'OUVERTURE</b> .....	100
Mieux connaître la juridiction administrative .....	101
Débattre autour de la notion de transparence et de conflit d'intérêt .....	101
S'inscrire dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne .....	101
Penser la place des femmes dans la hiérarchie de la magistrature .....	101
Rester vigilant et à l'écoute de la souffrance exprimée par le corps .....	102
<b>LA FORMATION : PARTAGER LES EXIGENCES ET LES PRIORITÉS DU CONSEIL</b> .....	104
<b>LES ACTIONS DE FORMATION À L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE</b> .....	105
<b>LES ACTIONS DE FORMATION EN DIRECTION DES NOUVEAUX CHEFS DE JURIDICTION</b> .....	105
<b>ANNEXES</b> .....	108
L'avis de la formation plénière du Conseil au Président de la République du 15 septembre 2020 .....	109
Introduction .....	115
Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature réuni comme conseil de discipline des magistrats du siège .....	137
Les avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet .....	167
Les communiqués et lettres de soutien du Conseil .....	183
Les communiqués du Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) .....	189

# L'ÉDITO DES PRÉSIDENTS

---



---

2021 constituera à n'en pas douter, dans l'histoire du Conseil supérieur de la magistrature, une année de référence, tout comme l'écho provoqué par la « tribune des 3000 magistrats » marquera probablement la mémoire de l'institution judiciaire.

En effet, du cycle de trois conférences pluridisciplinaires organisé par le Conseil au premier semestre 2021 sur la responsabilité des magistrats à l'avis au Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats, sans omettre les communiqués diffusés et la contribution aux États généraux de la justice, le Conseil a entendu porter une parole forte dans le débat national sur la justice, conformément au rôle qui lui est confié par la Constitution.

Il n'est pas question pour le Conseil de faire fi de la défiance qui gagne l'opinion publique sur le fonctionnement de la justice, comme certains sondages ont pu le montrer. Il n'est pas non plus question d'être gagné par un certain corporatisme, la composition du Conseil étant de toute façon un frein puissant à cette possibilité. Le Conseil a collégialement réfléchi, débattu et travaillé avec sérénité afin de parvenir, à travers ses rapports et travaux, à un équilibre visant à l'amélioration du fonctionnement de la justice tout en préservant la nécessaire indépendance des magistrats. La France est un État de droit, et l'indépendance des magistrats, pour l'autorité judiciaire, est son marqueur, tant s'agissant des magistrats du siège que des magistrats du parquet, le Conseil étant attaché au maintien de l'unité du corps judiciaire. Activement engagé dans cette démarche, dans l'espace national comme international, le Conseil a ainsi été amené à diffuser trois communiqués au regard de la situation critique de l'institution judiciaire en Pologne et au Liban dans un contexte de menaces inquiétantes pesant sur l'indépendance de la justice.

Face à cette montée en puissance de l'activité de communication, le Conseil s'est doté d'un secrétaire général adjoint au mois de septembre 2021, dédié à cette question, à même d'être force de proposition et d'être un interlocuteur privilégié, notamment auprès des médias. Outre la communication institutionnelle du Conseil, il s'agit, d'une part, d'offrir une plus grande visibilité aux magistrats sur les travaux et le calendrier du Conseil, notamment en matière de nominations, et, d'autre part, de faire mieux connaître le fonctionnement du Conseil et de la justice auprès des citoyens.

En parallèle, le Conseil a poursuivi sa réflexion sur la problématique centrale des ressources humaines de la magistrature. Ainsi les deux formations du Conseil ont instauré, avec les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux, des échanges annuels afin de bénéficier d'une connaissance plus fine des juridictions et participer par là même à une gestion des ressources humaines plus dynamique. Les échanges par formation ont porté sur des sujets variés, déclinés à l'échelle locale : organisation des juridictions, problématiques en termes de postes vacants et d'attractivité, moyens supplémentaires sollicités par les chefs de cour, turn-over, encadrement intermédiaire, management des juridictions, déontologie et risques psychosociaux.

L'ensemble de ces travaux n'a pas empêché les deux formations du Conseil de traiter les 2284 propositions de nomination du garde des sceaux avec diligence et réactivité, les délais de traitement des transparences par le Conseil ayant sensiblement diminué cette année et ce, malgré la crise sanitaire. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a également émis 73 propositions de nomination à des postes à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire. En matière disciplinaire, la hausse du nombre de saisines disciplinaires a probablement atteint son plus haut niveau en 2021 avec 17 procédures reçues, ce qui implique une charge de travail conséquente pour le pôle discipline, les rapporteurs et l'ensemble des membres. Dans le cadre de l'activité des commissions d'admission des requêtes, 377 plaintes ont été enregistrées et 328 décisions ont été rendues, dont 314 décisions de rejet. La demande d'avis du Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats a d'ailleurs été l'occasion de proposer un certain nombre de modifications législatives en la matière, rappelées dans ce rapport. En outre, le Conseil a poursuivi avec enthousiasme ses missions au sein des cours d'appel qui permettent d'établir des relations directes avec les chefs de cour, de juridiction, les magistrats et ainsi de prendre le « pouls » des juridictions. Enfin, le rôle proactif du Conseil dans la définition d'une politique européenne et internationale a trouvé sa pleine expression au cours de cette année avec nombre d'initiatives et de travaux en partenariat dans le cadre des Réseaux des Conseils de justice.

# L'ANNÉE 2021, CHIFFRES ET DATES CLEFS

---



NOMINATIONS	PLAINTES DES JUSTICIAIBLES	MISSIONS D'INFORMATION	COOPÉRATION INTERNATIONALE
<b>2284</b>	<b>377</b>	<b>15</b>	<b>16</b>
avis rendus sur proposition du garde des sceaux	plaintes enregistrées	cours d'appel visités	participations aux travaux du Réseau européen des conseils de justice
●	●	●	●
<b>73</b>	<b>328</b>	<b>68</b>	
propositions de nomination	décisions rendues par les commissions d'admission des requêtes	tribunaux judiciaires visités	<b>2</b>
●	●	●	●
<b>232</b>	<b>314</b>	<b>230</b>	participations aux travaux du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire
auditions	décisions de rejet	entretiens individuels	●
●	●		<b>6</b>
<b>511</b>	<b>11</b>		réceptions de délégations et personnalités étrangères
observations examinées	plaintes déclarées recevables <sup>1</sup> dont		
●	<b>3</b>		
<b>15</b>	rejets comme infondées		
recommandations			
●			
<b>2</b>			
signalements			
●			
<b>16</b>			
situations dignes d'intérêt			

1. Ayant donné lieu à des demandes d'observation et/ou à des auditions.

# LES TEMPS FORTS DU CALENDRIER

---



- 12 janvier** Réunion générale du Conseil
- 15 janvier** Formation de la 5<sup>e</sup> promotion des magistrats à titre temporaire – déontologie et statut – École nationale de la magistrature (ENM)  
Réunion du RECJ sur le projet 1
- 19 janvier** Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du Réseau européen des Conseils de justice (RECJ) sur la situation de l'État de droit en Pologne
- 2 février** Formation des greffiers en chef à l'ENG Dijon, « les critères de choix des chefs de juridiction et des directeurs de greffe »  
Réunion du RECJ sur le projet 1
- 2-4 février** Missions d'information dans les cours d'appel de Lyon, Dijon et Metz en distanciel
- 9 février** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la cour d'appel de Rennes et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 20 et 22 janvier 2021
- 11 février** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 22 janvier 2021  
Réunion du RECJ sur le projet 2
- 16 février** Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ sur les relations entre les associations de juges et les Conseils de justice
- 17 février** Saisine du Conseil par le Président de la République d'une demande d'avis, en vertu de l'article 65 de la Constitution, sur la problématique de la responsabilité et de la protection des magistrats
- 24 février** Rencontre entre plusieurs membres du Conseil et l'Inspection générale de la justice
- 25 février** Réunion générale du Conseil  
Réunion du RECJ sur le projet 1  
Propositions de nomination de neuf conseillers à la Cour de cassation
- 26 février** Publication du rapport du Conseil sur l'attractivité des postes de premiers présidents de cour d'appel et de présidents de tribunal judiciaire  
Séminaire du RECJ « forum sur la justice numérique »
- 2-4 mars** Missions d'information dans les cours d'appel de Versailles, Poitiers et Pau
- 12 mars** Colloque inaugural du cycle de conférences sur le thème de l'indépendance et de la responsabilité des magistrats : « enjeux du débat »
- 16 mars** Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ sur la question de l'État de droit en Hongrie
- 17 mars** Formation des nouveaux chefs de juridiction – 1<sup>er</sup> module théorique – ENM Paris
- 18 mars** Réunion du RECJ sur le projet 1
- 22 mars** Formation continue des magistrats, « éthique et responsabilité », ENM Paris
- 23 mars** Réunion générale du Conseil
- 24 mars** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2021
- 26 mars** Formation des candidats à l'intégration directe – ENM
- 30 mars** Examen des propositions de nomination au poste d'un avocat général référendaire à la Cour de cassation, d'un Inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2021
- 31 mars** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2021  
Formation des nouveaux chefs de cour – 1<sup>er</sup> module théorique
- 6 avril** Examen des propositions de nomination au poste d'un avocat général, d'un avocat général référendaire à la Cour de cassation, de deux Inspecteurs généraux de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2021
- 14 avril** Propositions de nomination de treize conseillers référendaires à la Cour de cassation  
Proposition de nomination d'un conseiller à la Cour de cassation en service extraordinaire
- 15 avril** Réunion de la formation plénière du Conseil
- 20 avril** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal judiciaire de Verdun et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 18 mars 2021  
Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ aux fins de présentation de la stratégie du RECJ pour la période 2022 à 2025

- 21 avril** Propositions de nomination aux postes de premier président des cours d'appel de Caen, Pau  
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 19 février 2021
- 22 avril** Réunion générale du Conseil
- 23 avril** Réunion du RECJ sur le projet 1
- 4 mai** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur général près les cours d'appel de Poitiers, Rouen, aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Pontoise, Fort-de-France, Fontainebleau, Aurillac et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 18 mars 2021
- 5 mai** Réunion de la formation plénière du Conseil
- 6 mai** Second colloque du cycle de conférences sur l'indépendance et la responsabilité des magistrats : « indépendance et responsabilité des magistrats en droit français et approche en droit comparé »
- 7 mai** Formation initiale des auditeurs de justice de la promotion 2019, « éthique, déontologie et discipline du magistrat, évaluation professionnelle, premier poste, carrière », ENM Bordeaux
- 10 mai** Formation CADEJ - 5<sup>e</sup> module : « gestion des ressources humaines dans la justice (table ronde sur la thématique de la stratégie en matière de ressources humaines), ENM Paris  
Table ronde, cycle de conférences ouvert aux magistrats, sur le thème : « La place du magistrat face à l'usage des réseaux sociaux, est-ce un outil ou un piège ? »
- 11 mai** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur général près les cours d'appel de Lyon, Pau, aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Nantes, Dijon, Bobigny, Saint-Denis de La Réunion et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 18 mars et 15 avril 2021
- 17 mai** Réunion du bureau exécutif du RECJ
- 17-18 mai** Conférence animée par la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne sur l'État de droit en Europe
- 18 mai** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur général près les cours d'appel de Bordeaux, Cayenne, Fort-de-France, au poste de procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nanterre et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 15 avril 2021  
Réunion du groupe de travail en charge du projet 1 du RECJ
- 19 mai** Séminaire ENM, « Gouvernance humaine »
- 20 mai** Formation à destination de magistrats italiens, « déontologie des magistrats français », ENM Paris
- 21 mai** Réunion du RECJ sur le projet 3
- 25 mai** Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ sur la réforme judiciaire en Espagne  
Réunion générale et réunion de la formation plénière du Conseil
- 26 mai** Première réunion plénière du Conseil consultatif conjoint sur la déontologie de la relation avocats/magistrats
- 27 mai** Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel d'Orléans  
Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires du Havre, Nantes, Poitiers, Albertville, Alençon, Angoulême, Beauvais, Cahors, Cambrai, Carpentras, Castres, Guéret, Saverne, Troyes  
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 10 mai 2021
- 31 mai** Rencontre avec le directeur des services judiciaires sur la procédure disciplinaire
- 1<sup>er</sup> juin** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Vesoul, Douai, Villefranche-sur-Saône et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 15 avril et 10 mai 2021
- 2 juin** Assemblée générale du RECJ
- 8-9-10 juin** Missions d'information du Conseil dans les cours d'appel de Colmar, Bourges et Bordeaux

- 11 juin** Formation de la 6<sup>e</sup> promotion des MTT, « déontologie et statut des magistrats », ENM Paris
- 15 juin** Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ aux fins de présentation des projets 1, 2 et 3
- 16 juin** Proposition de nomination d'un président de chambre à la Cour de cassation  
  
Proposition de nomination d'un auditeur à la Cour de cassation
- 22 juin** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 4 juin 2021
- 23 juin** Réunion générale du Conseil
- 24 juin** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 4 juin 2021
- 29 juin** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur général près la cour d'appel de Paris et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 8 juin 2021
- 30 juin** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 4 juin 2021  
  
Colloque de clôture du cycle de conférences sur l'indépendance et la responsabilité des magistrats : « Indépendance et responsabilité des magistrats. Les perspectives »
- 1<sup>er</sup> juillet** Réunion générale du Conseil - adoption de l'avis par la formation plénière
- 6 juillet** Examen des propositions de nomination au poste d'un premier avocat général et d'un avocat général à la Cour de cassation, de trois Inspecteurs généraux de la justice et restitution des avis relatifs à la circulaire de transparence du 4 juin 2021
- 10 juillet** Réunion de la formation plénière du Conseil
- 15 juillet** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 30 juin 2021
- 20 juillet** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur général près les cours d'appel d'Orléans, Saint-Denis de La Réunion, aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Paris, Grasse, Toulouse, Annecy, Bonneville, Chalon-sur-Saône, Ajaccio, au poste d'un Inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 30 juin et 8 juillet 2021
- 21 juillet** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Caen, Valence, Arras, Belfort, Besançon, Béziers, Lorient, Mende, Verdun, Vesoul  
  
Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 8 juillet 2021  
  
Réunion générale du Conseil
- 27 août** Rencontre du Conseil avec une délégation du Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, en visite en France dans le cadre du projet « EU 4 Justice »
- 31 août** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Metz, Bergerac, Saint-Omer, Moulins, Boulogne-sur-Mer, Saintes, Vannes et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 30 juin et 8 juillet 2021
- 1<sup>er</sup> septembre** « Dialogues ressources humaines » entre la formation siège du Conseil et les premiers présidents de cour d'appel
- 2 septembre** « Dialogues ressources humaines » entre la formation siège du Conseil et les premiers présidents de cour d'appel
- 9 septembre** « Dialogues ressources humaines » entre la formation siège du Conseil et les premiers présidents de cour d'appel
- 13 septembre** Rencontre avec le magistrat de liaison en poste à l'ambassade du Maroc à Paris
- 13 septembre** Réunion du bureau exécutif du RECJ
- 20 septembre** Formation initiale des auditeurs de justice, promotion 2021 ; « éthique, déontologie et discipline du magistrat, évaluation professionnelle, premier poste, carrière », ENM Bordeaux

- 21 septembre** 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 10 septembre 2021
- Formation des nouveaux chefs de juridiction, cycle 2, module 1, locaux du Conseil
- Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ : « rapport de la commission européenne sur l'État de droit en Europe – Présentation du rapport »
- 22 septembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 10 septembre 2021
- 24 septembre** Remise de l'avis sur la responsabilité et la protection des magistrats à M. Emmanuel Macron, Président de la République, en présence de M. Éric Dupont-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice
- 27 septembre** Réunion du RECJ sur le projet 1
- 27-28 septembre** Participation à la 7<sup>e</sup> édition des journées des réseaux institutionnels de la francophonie
- 28 septembre** Conférence de presse dans les locaux du Conseil aux fins de présentation de l'avis au Président de la République et du rapport d'activité du Conseil pour l'année 2020
- Réunion générale du Conseil – rencontre avec l'IGJ : présentation du rapport d'activité sur l'attractivité des fonctions civiles ainsi que d'un nouvel outil sur les territoires
- 29 septembre** Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Versailles
- 5-6-7 octobre** Missions d'information dans les cours d'appel de Reims, Besançon et Caen
- 11 octobre** Rencontre avec la magistrate de liaison en poste à l'ambassade d'Italie à Paris
- 12 octobre** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Troyes, Saint-Brieuc, Avesnes-sur-Helpe et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 10 et 24 septembre 2021
- 13 octobre** Proposition de nomination au poste de président du tribunal judiciaire de Bastia
- Réunion générale du Conseil – Échanges avec les organisations syndicales et rencontre avec M. Sébastien Morgan, coordinateur justice de la présidence française de l'Union européenne
- 18 octobre** Rencontre avec la magistrate de liaison en poste à l'ambassade d'Espagne à Paris
- 19 octobre** Déjeuner séminaire (« *lunch seminar* ») du RECJ sur la responsabilité des juges
- 20 octobre** Propositions de nomination de quatre conseillers à la Cour de cassation
- Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 24 septembre 2021
- 20 octobre** Réunion du bureau exécutif du RECJ
- 25 octobre** Formation des candidats à l'intégration directe, ENM Bordeaux
- Réunion du conseil scientifique du réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)
- 27-29 octobre** Assemblée générale extraordinaire du RECJ à Vilnius (Lituanie)
- 3 novembre** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Reims, Rennes, Bayonne, Dax, Digne, Privas, Saintes
- 9 novembre** Réunion générale du Conseil – Rencontre avec l'association « Femmes de justice », le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la direction des services judiciaires
- 10 novembre** Propositions de nomination de trois conseillers référendaires à la Cour de cassation
- Proposition de nomination au poste de premier président de la cour d'appel de Nancy
- 16 novembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 22 octobre 2021

- 17 novembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège relatifs à la circulaire de transparence du 22 octobre 2021
- 18 novembre** Rencontre avec M. Kazimierz Ujazdowski, président de la Commission des affaires de l'émigration et des liaisons avec des Polonais de l'étranger et membre du groupe d'amitié Pologne-France au Sénat de la République de Pologne
- 19 novembre** Formation du cycle de formation CADEJ, module 9, « éthique, déontologie et discipline », ENM Paris
- Formation des nouveaux chefs de juridiction, « retour d'expérience et approfondissement, animation, veille déontologique et communication », ENM Paris
- 22 novembre** Formation des juges consulaires, « statut, éthique et déontologie », ENM Paris
- 23-25 novembre** Missions d'information dans les cours d'appel de Bordeaux et Toulouse
- 30 novembre** Restitution des avis de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet relatifs à la circulaire de transparence du 22 octobre 2021
- 3 décembre** Visite d'une délégation du ministère de la justice et de la sécurité néerlandais
- 7 décembre** Examen des propositions de nomination aux postes de procureur de la République près les tribunaux judiciaires de Cahors, Chaumont, Arras, Roanne, Épinal, Troyes, Foix, Montauban, Avignon, Poitiers, Coutances, Carcassonne et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 22 octobre et 3 novembre 2021
- 15 décembre** Rencontre avec les neuf magistrats auteurs de la tribune parue le 23 novembre 2021 dans le journal *Le Monde*
- 8 décembre** Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Nice, Coutances, Montbéliard
- « Dialogues ressources humaines » entre la formation siège du Conseil et les premiers présidents de cour d'appel
- Formation à destination de magistrats étrangers, « le management d'une juridiction : l'exemple du système français », ENM Paris
- 10 décembre** Réunion du RECJ sur le projet 1 : « Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire »
- 14 décembre** Examen de la proposition de nomination au poste de procureur de la République près le tribunal judiciaire de Créteil, au poste d'un Inspecteur général de la justice et restitution des avis relatifs aux circulaires de transparence des 22 octobre et 3 novembre 2021
- 15 décembre** Réunion générale du Conseil
- Visite d'étude au Conseil d'État
- 16 décembre** Proposition de nomination d'un conseiller à la Cour de cassation
- Propositions de nomination aux postes de président des tribunaux judiciaires de Nice, Chalon-sur-Saône, Coutances
- 16 décembre** Intervention dans le cadre de la semaine annuelle des magistrats de liaison français à l'étranger organisée par la direction des affaires européennes et internationales du ministère de la justice.

# FAIRE VIVRE UN ORGANE CONSTITUTIONNEL



---

## LA COMPOSITION DU CONSEIL

### LES STRUCTURES

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

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège dispose d'un pouvoir de proposition pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance. Le Conseil publie les appels à candidatures, fait passer des entretiens aux magistrats et fixe son choix de proposition. Les autres magistrats du siège sont nommés sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, selon une procédure d'avis conforme : le ministère de la justice présente au Conseil les noms des candidats proposés pour le poste, celui-ci rendant un avis conforme ou non conforme qui s'impose au garde des sceaux.

Cette formation statue en outre comme conseil de discipline. Sa composition est alors complétée par le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet émet des avis sur les propositions de nominations du garde des sceaux pour l'ensemble des magistrats du parquet. Si ces avis n'ont, juridiquement, pas un caractère contraignant, les gardes des sceaux successifs ont, depuis de nombreuses années, pris l'engagement de ne pas passer outre. Pour certains postes particuliers (avocat général à la Cour de cassation, procureur général près une cour d'appel, procureur de la République près un tribunal judiciaire, Inspecteurs généraux de la justice), le Conseil reçoit en entretien le magistrat dont le nom est proposé par le ministère de la

justice ainsi que certains « observants » et, le cas échéant, depuis 2021, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a décidé d'entendre d'autres magistrats non observants mais dont la candidature paraît être utile. 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.

Enfin, 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, la secrétaire générale et ses adjoints, sous la présidence des présidents des formations, s'est instaurée. Ces réunions régulières 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.

## 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 Bergougous**, 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

**M<sup>e</sup> 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**, substitut général 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 Hélène Bussière**, secrétaire générale adjointe

**Mme Marie Dubuisson**, secrétaire générale adjointe

**Mme Lise Chipault**, secrétaire générale adjointe (depuis avril 2021)

**M. Jean Baptiste Crabières**, secrétaire général adjoint (depuis septembre 2021)

**Mme Sophie Havard**, secrétaire générale adjointe (jusqu'en juin 2021)

## LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

La secrétaire générale veille au bon fonctionnement administratif et matériel du Conseil. Elle reçoit, à cette fin, délégation de signature de la Première présidente de la Cour de cassation, ordonnatrice 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 quatre secrétaires généraux adjoints ainsi que par 16 agents au 31 décembre 2021. Le secrétariat général a ainsi été renforcé en 2021, ce qui 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 un appui opéré au profit des membres plus particulièrement désignés pour promouvoir l'activité internationale du Conseil et faire connaître l'activité du Conseil à ses partenaires étrangers, notamment en traduisant le site intranet en langue anglaise et en redynamisant un certain nombre d'échanges bilatéraux interrompus en raison de la crise sanitaire. En outre, l'un des secrétaires généraux adjoints a été spécialement recruté en qualité de chargé de communication du Conseil.

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

- Nomination des magistrats ;
- Discipline des magistrats ;
- Traitement des plaintes des justiciables ;
- Budget et marchés publics ;
- Missions transversales (missions d'information, formations, relations internationales).

# LE BUDGET DU CONSEIL ET SES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

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 autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, a été consacrée au financement du loyer du site de l'hôtel Moreau-Lequeu, qui accueille depuis 2013 le siège du Conseil. Le contrat de bail arrivant à échéance le 30 mai 2022, des négociations ont été lancées en 2021 en vue d'un éventuel relogement du Conseil.

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.

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 création de deux postes de secrétaires généraux adjoints en 2019 et 2020.

En 2021, à l'instar des années précédentes, le Conseil s'est attaché à concilier l'impératif de rigueur dans l'utilisation des crédits alloués, avec la nécessité d'assurer des services de haute qualité et la conduite de projets innovants.

## FOCUS

### Le budget 2021 en chiffres

#### Les crédits initiaux de l'exercice 2021

Les crédits octroyés au Conseil supérieur de la magistrature en 2021 par la loi de finances initiale au titre des dépenses de personnel (titre 2) et de fonctionnement (hors titre 2) se sont élevés à 4 427 992 euros en autorisations d'engagement et 5 266 992 euros en crédits de paiement.

	Titre 2	Hors titre 2	Total
<b>AE</b>	3 142 215 euros	1 285 777 euros	4 427 992 euros
<b>CP</b>	3 142 215 euros	2 124 777 euros	5 266 992 euros

#### Les dépenses de fonctionnement

**0,87 m€**

en autorisation d'engagements

**1,72 m€**

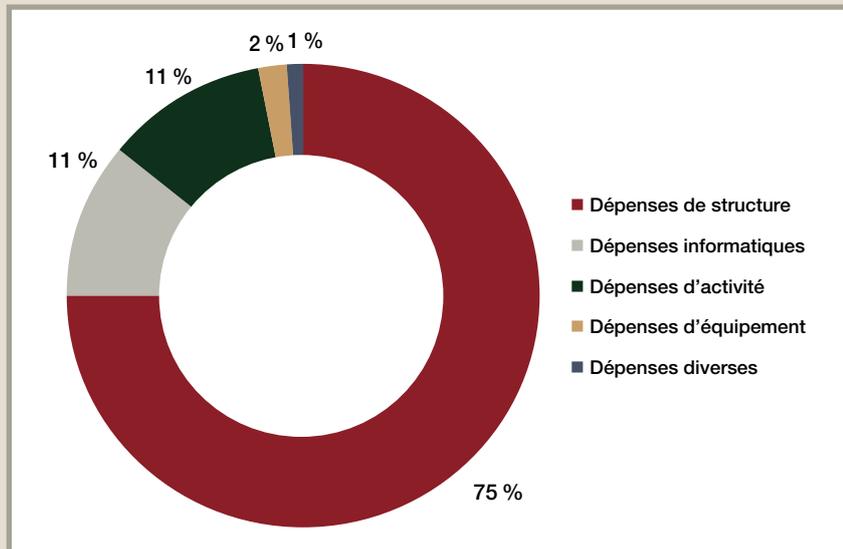
en crédits de paiement

En 2021, les crédits alloués au programme 335 au titre du fonctionnement courant ont été consommés à hauteur de 874 578 € en autorisations d'engagement et 1 720 178 € en crédits de paiement.

Les dépenses de structure représentent une part majeure dans les dépenses de fonctionnement. Elles correspondent, à titre principal, au financement du loyer et aux prestations d'entretien immobilier.

Les dépenses informatiques ont sensiblement augmenté en 2021 et ont constitué le deuxième poste de dépense en volume. Trois actions majeures ont été menées dans ce champ : réalisation d'un audit du système informatique en vue du lancement de la modernisation des sites internet/intranet et des logiciels métiers du Conseil ; installation de deux nouveaux serveurs suite à l'intégration du Conseil dans le schéma des actions de modernisation et de mise en conformité des systèmes et infrastructures réseaux du ministère de la justice ; acquisition de nouveaux ordinateurs portables pour les membres du Conseil.

Bien que constituant un poste majeur dans le budget du Conseil, les dépenses d'activité ont continué à diminuer en 2021, principalement en raison de la persistance de la crise sanitaire. En effet, plusieurs missions et déplacements associés ont été annulés, notamment dans six cours d'appel d'outre-mer (Cayenne, Fort-de-France, Basse-Terre, Papeete, Nouméa et La Réunion). De surcroît, le développement du travail à distance et des échanges dématérialisés a entraîné une diminution des dépenses de transport, de réception, de fournitures et d'entretiens divers.



**Les dépenses de personnel**

**2,64 m€**

en autorisations d'engagement  
et crédits de paiements

**21**

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

**22**

membres

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

En 2021, deux postes ont été pourvus en lien avec les projets de l'actuelle mandature : un poste de secrétaire général adjoint en charge de la communication et un poste d'informaticien de proximité.



# RENFORCER LA COMMUNICATION DU CONSEIL



Depuis plusieurs années, le Conseil s'est attaché à mieux communiquer sur ses missions afin de renforcer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, de mieux associer les magistrats à ses activités et de contribuer par une parole forte au débat public sur les questions de justice.

La montée en puissance de cette activité de communication s'est accélérée en 2021, mettant à jour la nécessité pour le Conseil de disposer en son sein d'un magistrat pleinement dédié à cette question, à même de développer une expertise, d'être force de proposition et de jouer le rôle d'interlocuteur unique notamment auprès de la presse.

Cette ambition a conduit au recrutement en septembre 2021 d'un nouveau secrétaire général adjoint, M. Jean-Baptiste Crabières.

Ce recrutement a permis au Conseil de développer une véritable stratégie de communication à destination de trois publics distincts : les citoyens, les magistrats et les acteurs institutionnels.

#### JEAN-BAPTISTE CRABIÈRES



D'abord juge d'instruction au tribunal judiciaire de Chartres, Jean-Baptiste Crabières a ensuite rejoint le ministère de la justice à la délégation aux affaires européennes et internationales. Ancien chef du bureau de la coopération de cette délégation, il a également été vice-président puis président de l'Association des jeunes magistrats

## FAIRE ŒUVRE DE PÉDAGOGIE À L'ÉGARD DES CITOYENS

Le Conseil a tout d'abord souhaité mieux structurer sa communication à destination du grand public.

Un premier objectif vise à mieux faire connaître le Conseil lui-même. Sa composition, ses prérogatives en matière de nominations, de discipline, d'avis au Président de la République et au garde des sceaux... sont autant d'éléments dont la diffusion nécessite un accompagnement particulier pour dépasser la rigueur des textes et exposer la réalité de son action. Il s'agit également pour le Conseil de donner plus de visibilité à son activité internationale, ses réunions générales ou encore ses déplacements dans les cours d'appel.

Une seconde dimension de cette communication est liée plus généralement au fonctionnement de la justice. L'institution judiciaire est souvent mal comprise et tous les acteurs du monde juridique et judiciaire ont à ce titre un devoir particulier d'explication.

Les outils de cette communication à l'intention du grand public sont multiples. Le site internet du Conseil se fait ainsi le relai de ses actualités. De même, le Conseil a renforcé sa présence sur les réseaux sociaux, qu'il s'agisse de Twitter ou, depuis la fin d'année 2021, de LinkedIn.

Le Conseil a développé depuis l'automne 2021 des rendez-vous réguliers avec la presse quotidienne régionale lors de ses missions dans les différentes cours

d'appel et juridictions. Ces interviews, organisées avec des médias locaux, en lien avec les secrétariats généraux des cours d'appels, permettent d'adapter l'information aux spécificités des différents ressorts.

Enfin, les conférences de presse annuelles du Conseil sont l'occasion de faire un bilan de l'année écoulée et de dresser des perspectives pour celle à venir.

## UNE COMMUNICATION PLUS LISIBLE ET PLUS TRANSPARENTE À DESTINATION DES MAGISTRATS

Si le Conseil doit renforcer sa visibilité auprès du grand public, il ne doit pas pour autant oublier les magistrats de l'ordre judiciaire qui peuvent percevoir son action de manière trop abstraite.

Le site intranet, accessible par le biais des ordinateurs du ministère de la justice, est le principal vecteur de cet autre pan de la communication. Il s'agit alors d'informer les magistrats, en particulier sur le rôle du Conseil en matière de nominations. Cette information est d'abord pédagogique à travers une série de vidéos et d'articles destinés aux magistrats candidats à des postes de chefs de juridiction ou de chefs de cour, ou

bien encore souhaitant intégrer la Cour de cassation. Elle est également plus opérationnelle, avec une visibilité renforcée sur le calendrier du Conseil destinée à aider les candidats à se projeter dans les différentes étapes du processus de nomination.

Par ailleurs, dans certaines situations, le Conseil peut s'adresser à l'ensemble des magistrats par courriel. Ce mode de communication, qui peut accompagner un communiqué de presse, un questionnaire ou plus simplement délivrer un message, permet un lien direct et sans intermédiaire entre le Conseil et les magistrats.

## CONTRIBUER AU DÉBAT PUBLIC GRÂCE À LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

Organe constitutionnel ayant pour mission d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature est un des acteurs de la vie institutionnelle française sur les questions de justice. Lorsqu'il est entendu par l'Assemblée nationale ou le Sénat, lorsqu'il est saisi pour avis par le Président de la République ou le garde des sceaux, ou encore lorsqu'il contribue à des travaux de réflexion comme dans le cadre des États généraux de la justice, le Conseil porte une parole qui permet de rappeler l'importance de l'indépendance de la justice dans un État de droit. La communication du Conseil doit alors permettre une diffusion plus lisible et plus visible de sujets institutionnels parfois très

techniques, mais néanmoins susceptibles d'avoir des incidences concrètes sur la vie des citoyens. Dans cette optique, tous les outils de communication du Conseil sont mobilisés, de la presse traditionnelle aux réseaux sociaux afin de permettre la diffusion d'une parole utile au débat public. À titre d'illustration, l'avis du Conseil au Président de la République du 24 septembre 2021 a donné lieu, outre sa publication sur le site internet du Conseil, à la diffusion d'une dépêche rédigée en lien avec l'Agence France-Presse, à la mise en ligne d'un visuel pédagogique sur les réseaux sociaux, à la rédaction d'une synthèse à destination de la presse lors de la conférence de presse annuelle du Conseil et à des échanges explicatifs avec les journalistes.

## Les communiqués de presse du Conseil au soutien de la préservation de l'indépendance de la justice

Assumant pleinement son rôle constitutionnel de garant, aux côtés du président de la République, de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil a été, cette année comme en 2020, en raison d'une actualité particulièrement dense, amené à réagir à plusieurs reprises, hors de toute saisine.

La mise en cause de l'institution judiciaire dans deux affaires douloureuses a appelé de la part du Conseil supérieur de la magistrature une prise de position solennelle.

Ainsi, par communiqué du 25 avril 2021<sup>1</sup>, le Conseil a rappelé, en ce qui concerne l'arrêt de la Cour de cassation dans l'affaire dite Halimi<sup>2</sup>, que le juge a pour mission d'appliquer la loi et se doit, en matière pénale, de l'interpréter strictement. Il ne peut la créer ou la modifier. Il a souligné qu'il s'agissait là d'un principe fondamental pour préserver les équilibres démocratiques.

S'agissant du verdict de la cour d'assises de Paris statuant en appel dans l'affaire dite de Viry-Châtillon<sup>3</sup>, le Conseil a rappelé qu'il avait été rendu par les juges et les jurés au terme de débats de plusieurs semaines. Il a indiqué que la déformation volontaire des propos tenus par le représentant du ministère public et le dénigrement, dans des termes souvent outranciers, des acquittements partiels prononcés portaient une atteinte profonde à l'autorité qui s'attache aux décisions de justice.

Le Conseil supérieur de la magistrature a appelé en conséquence à la mesure car l'institution judiciaire, au service de l'État de droit et de chaque citoyen sans distinction, doit pouvoir continuer de juger, à l'abri des pressions, en toute indépendance et en toute impartialité.

Par son communiqué du 7 juin 2021<sup>4</sup>, le Conseil a de nouveau fait part de ses préoccupations quant à la contestation croissante de l'autorité judiciaire en France comme à l'étranger, laquelle suscite de légitimes inquiétudes au regard de la préservation des équilibres institutionnels au fondement de nos sociétés démocratiques. Le Conseil a précisé que l'entretien qu'il a sollicité avec le Président de la République le vendredi 4 juin 2021 a été l'occasion d'échanges constructifs lors desquels le Président de la République a exprimé son souci du respect par chacun de la séparation des pouvoirs et a annoncé l'organisation d'États généraux de la justice, finalement lancés, le 18 octobre 2021. Le Conseil supérieur de la magistrature a assuré qu'il continuerait à faire preuve de la plus grande vigilance dans l'exercice de cette prérogative de sage et de gardien de l'indépendance de l'autorité judiciaire que lui assigne la Constitution.

1. Communiqué reproduit en annexe p. 183.

2. Arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 14 avril 2021.

3. Arrêt de la cour d'assises de Paris du 17 avril 2021.

4. Communiqué reproduit en annexe p. 184.

Dans son rôle particulier de vigie dans la préservation de l'indépendance de l'autorité judiciaire que lui confie la Constitution, le Conseil a été conduit à plusieurs reprises à prendre la plume, en dehors de toute saisine, pour rappeler avec vigueur que s'il faut pouvoir critiquer la justice en démocratie, il en va autrement lorsque cette critique vise en réalité à remettre en cause les fondements de l'État de droit ou à déstabiliser des magistrats.

Ce dernier aspect de la communication du Conseil implique un lien renforcé avec des acteurs institutionnels d'une part, et avec la presse spécialisée ou généraliste d'autre part. La présence d'un secrétaire général adjoint jouant le rôle d'interlocuteur unique permet à cet égard de renforcer et fluidifier les relations du Conseil avec une presse susceptible de solliciter des éclairages dans des délais parfois contraints sur des sujets d'actualité.

# INDÉPENDANCE, RESPONSABILITÉ ET PROTECTION : penser la magistrature de demain

Cycle de conférences



CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

## INDÉPENDANCE ET RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS

**Conférences :**  
**12 mars, 6 mai et 30 juin 2021**  
**de 17h à 19h**

### OUVERTURE DU CYCLE DE CONFÉRENCES :

**Chantal ARENS**, Première présidente de la Cour de cassation,  
présidente de la formation du Conseil supérieur de la magistrature  
compétente à l'égard des magistrats du siège

**François MOLINS**, Procureur général près la Cour de cassation,  
président de la formation du Conseil supérieur de la magistrature  
compétente à l'égard des magistrats du parquet

CONFÉRENCES ACCESSIBLES EN DIRECT ET EN VIDÉO SUR LES SITES ET LES  
RÉSEAUX DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ET DE LA COUR DE  
CASSATION



[www.conseil-superieur-magistrature.fr](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr)  
[www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

Chaque mandature imprime sur le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature une marque particulière pendant les quatre ans que dure sa désignation. Au gré des sensibilités des femmes et des hommes qui le composent mais aussi de l'actualité institutionnelle et politique, c'est l'histoire d'un organe constitutionnel unique au sein des institutions de la République qui s'écrit progressivement. Pour la mandature actuelle du Conseil qui a débuté ses travaux en 2019 et entame donc en 2022 sa dernière année de fonction, la question de la responsabilité des magistrats aura été un point focal essentiel. Au cœur des réflexions du Conseil, ce sujet a pris une importance toute particulière en 2021 en raison d'une double actualité.

C'est en 2021 que le Conseil a concrétisé la réflexion menée au cours des années précédentes sur le sujet par l'organisation d'un cycle de conférences. Les travaux, conduits sous la direction de MM. Yves Saint-Geours, ambassadeur (e. r.) et Didier Guérin, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, ont donné lieu à trois conférences. La première, tenue le 12 mars 2021, était destinée à présenter les enjeux du débat : que recouvre la question de la responsabilité et de l'indépendance des magistrats à la lumière de la spécificité de l'acte de juger ? La deuxième, organisée le 6 mai 2021, était consacrée à l'effectivité de la responsabilité des magistrats, en droit français mais aussi dans une perspective de droit comparé : les mécanismes de responsabilité civile, pénale et disciplinaire existent en France et dans les autres pays européens, mais sont-ils pour autant effectifs ? Sont-ils adaptés aux enjeux actuels et aux standards européens, tels que dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ? La troisième conférence, qui s'est déroulée le 30 juin 2021, avait pour but de dégager des perspectives et envisager des changements à réaliser pour contribuer à la restauration de la confiance des citoyens dans la justice.

Pour le Conseil, une telle réflexion n'avait de sens qu'à condition d'être pluridisciplinaire, croisant les regards de magistrats, d'avocats, de décideurs politiques, de journalistes, d'universitaires, d'acteurs judiciaires internationaux... C'est ainsi que sont intervenus à l'occasion des travaux :

- **M. Jacques Boulard**, premier président de la cour d'appel de Toulouse et président de la conférence nationale des premiers présidents, et **Mme Marie-Suzanne Le Quéau**, procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence ;
- **M. Nicolas Roussellier**, professeur des universités et historien, et **M. Yves Gaudemet**, professeur émérite des universités, membre de l'Institut ;
- **MM. Mathieu Delahousse** et **Jean-Baptiste Jacquin**, journalistes ;
- **Mme Yaël Braun Pivet**, avocate, députée de la 5<sup>e</sup> circonscription des Yvelines, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de la xv<sup>e</sup> législature à l'Assemblée nationale, et **M. François-Noël Buffet**, avocat, sénateur du Rhône, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat ;
- **M. David Lévy**, avocat au barreau de Paris ;
- **M. Carlos Lesmes**, président du Tribunal suprême espagnol, et **M. Robert Ragnar Spano**, président de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- **Mme Hélène Pauliat**, professeure des universités, et **M. Jean-Paul Sudre**, avocat général honoraire à la Cour de cassation, tous deux membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Cependant, l'actualité institutionnelle est venue donner un éclairage inattendu à ces travaux. En effet, le 17 février 2021, alors que le Conseil achevait les préparatifs de la première conférence du cycle, le Président de la République, en application de l'article 65 de la Constitution, a saisi sa formation

plénière d'une demande d'avis portant sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des magistrats ainsi que sur un renforcement de la protection des magistrats. Les trois conférences sont alors devenues autant de jalons, véritables points d'étape dans la réflexion du Conseil afin de nourrir l'avis qu'il a finalement remis au chef de l'État le 24 septembre 2021<sup>1</sup>.

À l'issue de cette année de travaux nourris, il est apparu au Conseil supérieur de la magistrature que la question de la responsabilité des magis-

trats ne pouvait être envisagée qu'en s'astreignant à respecter une approche en trois temps. Tout d'abord, en appréhendant toujours le sujet à travers les principes qui le régissent : réfléchir sur la responsabilité des magistrats exige que soient intégrées dans la réflexion les exigences inhérentes à l'indépendance de la justice, éléments de base de l'État de droit. Ensuite, en affirmant avec force la nécessité d'un principe de responsabilité des magistrats pleinement efficient, comme garantie essentielle de confiance dans l'institution judiciaire.

## RESPONSABILITÉ DE LA MAGISTRATURE, INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET ÉTAT DE DROIT

Pour mener une réflexion pertinente sur la responsabilité des magistrats, il est indispensable de rappeler préalablement un certain nombre de principes fondamentaux sur l'État de droit, l'indépendance de la justice, le rapport des magistrats à la loi et la nature des liens qui unissent indépendance et responsabilité.

### INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET ÉTAT DE DROIT

L'indépendance de la justice est un des fondements de l'État de droit. Issue du principe de séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, elle est consacrée par l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ainsi énoncée, elle vise à sanctuariser pour les magistrats *« le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative »* (décision du Conseil Constitutionnel n° 2007-551 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007). Elle concerne tout autant la magistrature judiciaire qu'administrative, étant observé que pour cette dernière, ainsi que l'a expliqué M. Yves Gaudemet, professeur émérite des uni-

versités, membre de l'Institut lors du colloque du 6 mai 2021, le principe d'indépendance a suivi la construction progressive de la figure du « juge administratif », du principe initial du ministre-juge jusqu'à la constitutionnalisation de deux ordres juridictionnels.

Consacré au plus haut niveau de la hiérarchie des normes françaises, le principe d'indépendance de la justice est également énoncé à l'article 6, § 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, à l'article 47, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies. C'est donc dans une parfaite unanimité que l'ensemble des normes suprêmes tant nationales qu'internationales proclame le principe d'indépendance de la justice.

Pour autant, ce principe se trouve aujourd'hui fréquemment remis en cause. Face à des attaques politiques et médiatiques chaque jour plus virulentes, il est désormais présenté par certains comme un privilège qui serait gracieusement accordé aux magistrats par le pouvoir et qu'il serait

1. Ledit avis figure en annexe du présent rapport.

possible – voire même nécessaire – de leur retirer s'ils s'en montraient indignes.

Une telle conception relève d'une méconnaissance profonde – réelle ou mise en scène – de ce que représente l'indépendance de la justice. Ainsi que l'a rappelé M. Jacques Boulard, premier président de la cour d'appel de Toulouse et président de la conférence nationale des premiers présidents lors du colloque du 12 mars 2021, l'indépendance de la justice n'est pas un privilège mais un devoir de l'état des magistrats, une contrainte, une discipline de chaque instant source de nombreuses exigences impactant la vie aussi bien personnelle que professionnelle des juges et procureurs, et dont le non-respect est lourdement sanctionné par le Conseil supérieur de la magistrature, au besoin jusqu'à l'exclusion du corps.

En effet, un État de droit a le devoir de garantir aux citoyens que les juges et procureurs n'ont pas à faire dépendre leur carrière de la manière dont le pouvoir politique aurait apprécié ou non leurs décisions. L'indépendance de la justice est donc moins un mode contingent d'organisation de l'État qu'un « droit naturel de l'homme », un droit dont les individus sont titulaires face à la puissance publique.

Ainsi que l'a souligné M. Robert Ragnar Spano, président de la Cour européenne des droits de l'homme lors de son intervention au colloque du 30 juin 2021, ce droit de tout individu « à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant » recoupe plusieurs réalités. Il doit d'abord être garanti *de jure*. Un État, dans ses modes d'organisation, doit prévoir des mécanismes légaux à même d'assurer pleinement l'indépendance de la justice. Mais ce droit doit également être garanti *de facto* : les textes organisant la justice, aussi protecteurs soient-ils, ne constituent pas une garantie suffisante si, dans les faits, les magistrats sont soumis à des pressions médiatiques ou politiques auxquelles ils ne peuvent pas résister. L'indépendance de la justice implique donc des dispositifs de défense contre ces attaques.

Or, ainsi compris dans toutes ses composantes, le principe d'indépendance de la justice implique de se battre contre deux idées qui contribuent à son dévoiement.

## INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET APPLICATION DE LA LOI

La première idée inexacte relative à l'indépendance de la justice est celle selon laquelle une magistrature indépendante produirait nécessairement des juges et procureurs « hors de contrôle ». Selon cette approche, l'autorité judiciaire serait une masse de personnes impossibles à canaliser, incontrôlables, inconscients des conséquences de leurs décisions, cherchant à s'arroger toujours plus de prérogatives. C'est ne pas réaliser à quel point, dans une approche dite « de droit continental » de la justice, le magistrat est contraint et limité dans ses prérogatives. C'est ne pas réaliser à quel point il existe un impératif dont le strict respect est un devoir pour les magistrats et la limite de leurs prérogatives : la loi. Qu'il s'agisse par exemple de la sonorisation d'un véhicule, du montant d'une prestation compensatoire, de la peine qu'il est possible ou non de prononcer à l'encontre d'une personne déclarée coupable... la moindre parcelle de pouvoir dont dispose un juge ou un procureur ne lui est accordée que parce que le législateur l'a bien voulu.

On constate que la v<sup>e</sup> République est marquée par une certaine incompréhension entre l'exécutif et le judiciaire dans le rapport à la loi qui explique, tout du moins en partie, ces accusations de « gouvernement des juges », comme l'a souligné M. Nicolas Roussellier, professeur des universités et historien lors de son intervention au colloque du 12 mars 2021. Les magistrats considèrent en effet la loi comme étant d'abord destinée à produire du droit, à avoir un contenu normatif, alors qu'elle est devenue progressivement pour le pouvoir exécutif une sorte de geste politique, une « trajectoire » dont le contenu normatif est extrêmement faible. Cependant, malgré ce quiproquo institutionnel, la loi, qui doit parfois être interprétée à la lumière des conventions, est pour un magistrat un horizon indépassable. C'est le législateur qui décide d'accroître ses prérogatives et de lui laisser une importante marge de manœuvre sur un sujet donné ou bien, au contraire, de restreindre son champ d'action par des critères légaux stricts.



**En première  
ligne, de gauche  
à droite :**

M. Jean-Paul  
Sudre, M. Mathieu  
Delahousse,  
M. François Molins,  
Mme Chantal  
Arens, M. François-  
Noël Buffet,  
M. Jacques Boulard,  
M. Yves Saint-  
Geours.

**En seconde  
ligne, de gauche  
à droite :**

M. Didier  
Guérin,  
M. Jean-Christophe  
Galloux, M. David  
Lévy et M. Nicolas  
Rousselier.

## **INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS**

La seconde idée qui contribue à dévoyer le principe d'indépendance de la justice est celle selon laquelle la responsabilité des magistrats découlerait de leur indépendance. Bien sûr, les magistrats doivent être responsables, mais cette responsabilité n'est en aucune manière une conséquence de leur indépendance. Les magistrats doivent être responsables car «*la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*» ainsi que l'énonce l'article 15 de la Constitution. Pour reprendre une symbolique classique de la justice, c'est parce que l'État leur met un glaive

entre les mains que les magistrats doivent être responsables, et non parce que c'est en toute indépendance qu'ils l'utilisent.

Il est incontestable que les deux notions sont liées. Pour autant, cette imbrication ne s'explique pas par le fait que l'une découlerait de l'autre, mais par la nécessité de réussir à les concilier. Comment garantir une justice tout à la fois pleinement responsable et pleinement indépendante ? Comment instaurer un mécanisme de sanction des juges et procureurs qui soit pleinement effectif mais qui ne puisse être détourné pour devenir un outil de contrôle indirect de la magistrature et de ses décisions ?

# POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS

Les statistiques du Conseil supérieur de la magistrature démontrent que la responsabilité disciplinaire des juges et procureurs est une réalité. Depuis 1959, 200 magistrats ont été sanctionnés par le Conseil dont 74 entre 2007 et 2020 : c'est dire que plus d'un tiers des sanctions prononcées sous la 5<sup>e</sup> République l'ont été depuis moins de quinze ans. Et si l'on s'attache à leur nature, on s'aperçoit qu'elles correspondent dans plus d'un cas sur trois à l'exclusion d'un magistrat du corps judiciaire, bien loin de la complaisance parfois décrite. Au demeurant, on ne peut dissocier cette analyse statistique de l'existence d'une très forte prévention du risque disciplinaire, beaucoup plus développée en France que dans d'autres pays (formation des magistrats à la déontologie, veille déontologique assurée par les chefs de cour et de juridiction, évaluations bisannuelles, action du Service d'aide et de veille déontologique [SAVD] ainsi que du collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire). Ces mécanismes de prévention ont pour effet de réserver le disciplinaire aux manquements les plus graves aux obligations déontologiques.

Si la France n'a pas à rougir du mécanisme existant, il subsiste indiscutablement de réelles difficultés. S'agissant de l'identification des situations disciplinaires, outre les insuffisances du système actuel de saisine directe par les justiciables, la frontière entre les cas relevant d'une procédure disciplinaire et ceux relevant du domaine médical n'est pas toujours clairement établie. De même, les contours du pouvoir de direction et de mise en garde des chefs de cour manquent de clarté, tout comme l'utilisation de l'évaluation des magistrats dans une perspective déontologique. Ajoutons à cela la nécessité désormais bien connue de réformer la discipline des magistrats du parquet et de repenser une échelle des sanctions disciplinaires peu satisfaisante en l'état.

Ces éléments, soulignés par M. Jean-Paul Sudre, avocat général honoraire à la Cour de cassation et membre du Conseil supérieur de la magistra-

ture lors du colloque du 6 mai 2022, ont conduit le Conseil à proposer au Président de la République plusieurs évolutions du dispositif de responsabilité des magistrats dans son avis du 24 septembre 2021.

## PLACER LA DÉONTOLOGIE AU CŒUR DE LA FONCTION DE MAGISTRAT

Ainsi que l'a rappelé M. Yves Gaudemet lors du colloque du 6 mai 2021, la déontologie, selon la définition qu'en donne Bentham, est « *l'art pour chacun de faire ce qu'il est convenable* ». La déontologie est donc d'abord une démarche d'introspection qui a été ensuite théorisée et codifiée. Aujourd'hui, les magistrats sont soumis à des exigences déontologiques éminentes qui structurent leur vie professionnelle et emportent aussi des conséquences dans leur vie personnelle. Le propre de la déontologie est d'être un droit souple, en perpétuelle évolution, sujet à des discussions et des controverses légitimes, tant il est parfois complexe de déterminer de façon indiscutable les bons positionnements et les comportements adéquats. Les chefs de juridiction jouent un rôle essentiel à ce stade en ce qu'ils constituent, dans une relation de confiance et de loyauté, les référents naturels en matière de questionnement déontologique pour tout magistrat et qu'ils sont tenus à une véritable obligation de vigilance en la matière. L'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats, les créations récentes du SAVD et du Collège de déontologie, que les magistrats s'approprient progressivement, sont assurément des facteurs de progrès. La mise en œuvre d'une déclaration d'intérêts et d'un entretien déontologique avec la hiérarchie y contribuent également.

Cependant, si ces éléments démontrent la vitalité de la réflexion déontologique au sein du corps, il a semblé au Conseil que plusieurs éléments méritaient d'être encore développés. C'est ainsi qu'il a préconisé au Président de la République de :

- remédier à l'absence d'évaluation des chefs de cour par la mise en place d'une évaluation dite « à 360° » ;
- prévenir tout risque de conflit d'intérêt lorsqu'un magistrat démissionnaire souhaite, dans un délai de cinq ans, rejoindre une activité privée en le contraignant à obtenir l'accord d'une instance de régulation ;
- octroyer à la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir de rappel des obligations déontologiques afin de ne pas laisser sans réponse des comportements qui, sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire (attitude inappropriée à l'audience par exemple), participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

### **AMÉLIORER LES MÉCANISMES DE DÉTECTION DES MANQUEMENTS DISCIPLINAIRES**

Historiquement, seul le ministre de la justice pouvait saisir le Conseil de poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat. Depuis 2001, il partage cette prérogative avec les chefs de cour et, depuis la révision constitutionnelle de 2008, cette possibilité a été ouverte à tout justiciable. Cependant, ainsi que l'a rappelé Mme Hélène Pauliat, professeure des universités et membre du Conseil supérieur de la magistrature lors de la conférence du 30 juin 2021, l'articulation de ces différentes instances n'a toutefois pas été prévue, ce qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du dispositif. De surcroît, le dispositif de saisine directe du Conseil par les justiciables fait reposer sur eux la charge de la preuve des manquements disciplinaires allégués, véritable *proba diabolicum* impossible à apporter pour un justiciable et à laquelle le Conseil ne peut actuellement suppléer, faute de disposer de pouvoirs d'investigation appropriés.

Comme l'a exposé Mme Marie-Suzanne Le Quéau, procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence lors de la conférence du 6 mai 2021, la position des chefs de cour en matière disciplinaire obéit à des injonctions contradictoires. En effet, ceux-ci ne bénéficient pas toujours d'une alerte suffisante sur les situations préoccupantes et ne disposent pas forcément de l'expertise et du re-

gard transversal de la Chancellerie quant à la juste qualification du comportement dénoncé. Ils n'ont pas non plus les moyens d'investigation suffisants pour caractériser les manquements allégués et sont en outre confrontés aux tensions managériales résultant de la procédure disciplinaire lorsque celle-ci est initiée, de sorte qu'ils ne sont pas toujours en mesure de jouer pleinement leur rôle en la matière.

Aussi, le Conseil a préconisé de :

- permettre, d'une part, aux chefs de cour de saisir directement l'Inspection des services judiciaires en vue d'engager une enquête administrative, d'autre part, à la commission d'admission des requêtes de procéder à des investigations en s'appuyant sur l'Inspection générale de la justice, la commission d'admission des requêtes pouvant ensuite sérier les griefs lorsqu'elle saisirait la formation disciplinaire ;
- créer un dispositif visant à pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des sceaux, lorsque des situations ne donnent lieu à aucune investigation alors même qu'elles pourraient revêtir un caractère disciplinaire.

Le Conseil a également suggéré au chef de l'État un dialogue plus formalisé entre les chefs de cour et la direction des services judiciaires afin d'empêcher que des poursuites disciplinaires soient mises en échec par des décisions non concertées.

### **AMÉLIORER LE DÉROULEMENT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES ET L'ÉCHELLE DES SANCTIONS**

Dans un souci de plus grande lisibilité, le Conseil a suggéré au Président de la République une réécriture de la définition de la faute disciplinaire des magistrats. Il s'agirait notamment d'y préciser les devoirs de l'état de magistrat résultant du statut : indépendance, impartialité, intégrité et probité, loyauté, conscience professionnelle, dignité, respect et attention portée à autrui, réserve et discrétion. Dans le prolongement de cette réflexion, le serment du magistrat pourrait être réécrit comme suit : « *Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance et impartialité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal, de porter attention à autrui, de respecter le secret professionnel et celui des délibérations.* »

# LA CONCILIATION ENTRE RESPONSABILITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

La recherche d'efficacité dans les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité des juges et procureurs doit se faire dans un souci constant de préservation de l'indépendance de la magistrature. À cet égard, c'est avec une particulière vigilance qu'il convient d'envisager l'épineuse question de la sanction (ou non-sanction) du magistrat en raison du contenu de ses décisions de justice ainsi

que l'existence de mécanismes de prévention et de réponse aux attaques de l'institution judiciaire qui iraient au-delà de la critique raisonnable.

## LES ENJEUX DE LA PRÉSERVATION DE L'ACTE JURIDICTIONNEL

Est-il envisageable d'engager la responsabilité d'un magistrat du fait d'une décision qu'il a rendue? En raison de sa nature même, l'acte juridictionnel doit bénéficier d'une protection particulière. En effet, le risque de pression serait majeur si un magistrat pouvait être facilement sanctionné du fait même de ses jugements, ordonnances ou arrêts. Il est essentiel de rappeler que la justice offre une garantie essentielle pour les justiciables qui contestent une décision : les voies de recours. De surcroît, c'est bien l'interprétation de la loi et les divergences et controverses qu'elle suscite, qui sont un des moteurs les plus importants de l'adaptation et, partant, de l'efficacité de notre système juridique. Laisser entendre aux magistrats que leur interprétation de la règle de droit pourrait avoir des incidences disciplinaires constituerait dès lors un message potentiellement contreproductif.

Pour autant, que faire en cas de détournement «volontaire et malveillant» de la règle de droit? Que faire dans cette hypothèse que le système judiciaire espagnol appelle la «prévarication judiciaire» (*prevaricación*) détaillée par M. Carlos Lesmes, président du Tribunal suprême espagnol, lors de son intervention au colloque du 6 mai 2021?

En droit français, le magistrat ne peut voir sa responsabilité mise en cause du fait d'une décision juridictionnelle que s'il est démontré que celui-ci a commis une «*violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive*». Le Conseil s'est interrogé sur l'opportunité d'assouplir cette règle posée au deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statu-



taire, à la lumière tant des jurisprudences constitutionnelle et européenne que des préconisations du Conseil de l'Europe. Il est parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'équilibre actuel, qui préserve l'acte juridictionnel de toute tentative d'intrusion tout en permettant la sanction d'un magistrat qui, animé d'intentions malveillantes, détournerait la règle de droit. En revanche, le Conseil recommande d'exploiter davantage les décisions ayant condamné l'État pour mieux identifier les éventuelles défaillances qui en sont à l'origine et pour mettre en place des mécanismes permettant de prévenir de telles condamnations.

### **LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

« On a vingt-quatre heures au palais pour maudire ses juges » fait dire Beaumarchais au comte Almaviva dans *Le Barbier de Séville*. Le droit à la critique, fût-elle acerbe, est un élément essentiel du débat démocratique, et la justice ne fait pas exception à la règle. Il en est cependant autrement lorsque la critique est utilisée non pas comme une composante du débat public mais comme outil médiatique et politique destiné à influencer le contenu d'une décision de justice et, partant, à porter atteinte à l'indépendance de la magistrature. Lors de son intervention au colloque du 12 mars 2021, M. Jacques Boulard a ainsi détaillé l'apparition de dernières années des stratégies de communication consistant à mettre en cause, parfois de manière très frontale, les magistrats auteurs de décision de justice sans possibilité pour eux de s'exprimer.

Ce constat a conduit le Conseil à proposer au Président de la République de renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats.

Ainsi, il est apparu au Conseil que tout magistrat devait pouvoir saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance. Celui-ci devrait aussi pouvoir se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte.

S'agissant des attaques *ad hominem* dont les magistrats peuvent être victimes, le Conseil a tenu à rappeler que la meilleure prévention restait la collégialité, dont le champ n'avait malheureuse-

ment eu de cesse de diminuer au cours des dernières décennies. Il a donc appelé à une rupture avec cette évolution pour rétablir la collégialité ou la mettre effectivement en œuvre.

Il est en outre apparu au Conseil que le dispositif de protection fonctionnelle des magistrats était susceptible d'améliorations afin d'offrir un soutien rapide, solide et performant, la Chancellerie pouvant être chargée d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites qui apparaîtraient sur les réseaux sociaux.

Enfin, dans le prolongement des interventions de MM. Mathieu Delahousse et Jean-Baptiste Jacquin, journalistes, aux colloques des 12 mars et 30 juin 2021, le Conseil a observé que le traitement réservé à la justice dans les médias était de plus en plus nourri par des propos polémiques provenant d'origines diverses, notamment de la sphère politique. Notant l'absence de parole forte à même de s'élever pour clarifier les termes du débat et rectifier les erreurs, le Conseil s'est engagé en faveur d'une communication judiciaire institutionnelle restructurée et renforcée pour être confiée à des personnels dédiés en juridiction (porte-parole et chargé de communication).

\* \* \*

La fin de l'année 2021 a donné aux réflexions sur les mutations de l'institution judiciaire une tournure inédite. En lançant à Poitiers les États généraux de la justice le 18 octobre 2021, le Président de la République a explicitement inscrit les propositions faites par le Conseil supérieur de la magistrature dans son avis du 24 septembre 2021 dans une démarche bien plus large. Sur-tout, « l'appel de 3 000 magistrats » paru dans le journal *Le Monde* du 25 novembre 2021 a constitué une véritable déflagration, rappelant que s'il fallait s'interroger sur la responsabilité des magistrats, cette exigence devait être appréciée à la hauteur des moyens qui leur étaient donnés pour accomplir leurs missions.

Ainsi remis en perspective, les travaux menés par le Conseil en 2021 sur la responsabilité des magistrats auront contribué à nourrir une réflexion qui se poursuivra à n'en point douter en 2022.



# LES NOMINATIONS : professionnaliser les ressources humaines de la magistrature

*« 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**



Le niveau de l'activité de nomination a connu un infléchissement sensible en 2021. En effet, les deux formations ont examiné 2284 propositions du garde des sceaux contre 2267 en 2020, 3090 en 2019 et 2370 en 2018. Le taux de vacance d'emplois en juridiction, inférieur à 1 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>1</sup>, réduit les possibilités de mobilité des magistrats. Les délais dans lesquels les avis sont émis ont été améliorés et se sont établis à 15 jours pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et à 21 jours pour celle compétente à l'égard des magistrats du parquet. Le Conseil a émis 73 propositions de nomination à des postes du siège de la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire, soit une baisse de 13 % par rapport à l'année 2020 et de 20 % par rapport à l'année 2019.

Depuis le début de la mandature, des rencontres sont régulièrement organisées avec la direction des services judiciaires pour évoquer les sujets d'intérêt commun et parvenir à une gestion des ressources humaines valorisant les compétences des magistrats. De ce dialogue sont issues deux évolutions en 2021.

En premier lieu, l'ancienneté requise entre deux mutations a été portée de deux à trois ans<sup>2</sup> afin d'assurer, d'une part, une certaine stabilité dans le fonctionnement des juridictions et, d'autre part, une adaptation suffisante des magistrats à leurs fonctions. Cette nouvelle règle s'applique à l'ensemble des magistrats installés dans un nouveau poste à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il peut être rappelé à ce sujet que la direction des services judiciaires l'appliquait déjà pour toute fonction exercée en sortie d'école et au premier poste hors hiérarchie. Le Conseil faisait de même à l'égard des premiers présidents et des présidents considérant que ces fonctions ne peuvent s'inscrire que dans une certaine durée.

En second lieu, les postes dits profilés, en ce qu'ils requièrent des compétences particulières, sont désormais identifiés dans les circulaires de transparence, par souci de lisibilité. Ils sont ainsi accompagnés de la mention [P] et de l'abréviation correspondant à la spécialité en cause : [JIRS], [ECOFI], [SOC], [EXEC], [REG ECO], [SERV GEN], [SPACE], [COOR CIV], [CRIM ORG], [ASS].

Par ailleurs, le Conseil a travaillé à la création d'un contrat de mobilité destiné à susciter des candidatures de magistrats expérimentés sur les postes qui connaissent un déficit majeur d'attractivité selon des indicateurs révisibles tenant au territoire (Cayenne, Mamoudzou, Saint-Pierre-et-Miquelon...) et à la fonction (VPLD, parquet...), en leur accordant l'équivalent d'une priorité sur le poste de sortie. Un tel contrat aurait appelé un engagement du candidat, de la direction des services judiciaires et du Conseil. Ce dernier aurait exercé son pouvoir d'avis de façon atténuée sur le poste de sortie, et rendu un avis défavorable ou non conforme dans l'hypothèse où le candidat n'aurait pas respecté le contrat ou n'aurait pas fourni à la juridiction le service attendu. Corollairement, il aurait examiné l'économie du contrat au moment de sa conclusion, avec la possibilité d'examiner la situation d'autres candidats à ce contrat au travers des observations et, le cas échéant, de s'y opposer.

La direction des services judiciaires a toutefois opté pour une autre voie en proposant un accompagnement renforcé à la mobilité à destination des magistrats postulant dans des juridictions ultra-marines peu attractives, notamment à Cayenne et à Mayotte. Cet accompagnement repose sur le même principe de sortie prioritaire<sup>3</sup> mais celle-ci s'inscrit dans le cadre d'un simple contrat «moral» liant la seule direction des services judiciaires.

1. Le taux de vacance s'élevait à 2,89 % au 1<sup>er</sup> octobre 2018 et à 5,19 % au 1<sup>er</sup> octobre 2017.

2. Des exceptions demeureront possibles en raison notamment de situations personnelles, familiales ou médicales.

3. Par exemple : un poste hiérarchiquement plus élevé ou particulièrement demandé.

Le présent rapport expose, dans un premier temps les actions mises en œuvre par le Conseil pour dynamiser et professionnaliser son ap-

proche des ressources humaines et, dans un second temps, la procédure d'examen des candidatures.

## APPRÉHENDER LES RESSOURCES HUMAINES SOUS UN ANGLE DYNAMIQUE ET INTERACTIF

Dès le début de la mandature, le Conseil a souhaité assurer une information la plus large possible aux magistrats et se placer à leur écoute. Différentes pratiques, rappelées ci-après, ont été développées à cette fin.

Pour lui permettre d'aller encore plus loin dans l'accompagnement des magistrats, il conviendrait que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège puisse anticiper davantage les besoins et planifier les mouvements et donc qu'elle puisse consulter, à tout moment, *via* Lolfi, les dossiers de l'ensemble des premiers présidents de cour d'appel et des présidents de tribunal judiciaire. La direction des services judiciaires s'oppose actuellement à cette demande au motif qu'elle serait contraire aux dispositions de l'article 17 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, lesquelles pourraient opportunément être modifiées.

### LA CONNAISSANCE DES JURIDICTIONS

Les deux formations du Conseil ont souhaité mieux connaître la situation des juridictions dans lesquelles elles avaient vocation à proposer la nomination d'un président et à émettre un avis sur la proposition de nomination d'un procureur de la République. Cette connaissance est en effet précieuse afin d'identifier le profil le plus adapté au poste à pourvoir. Le secrétariat général du Conseil sollicite ainsi les cours d'appel afin d'obtenir une fiche de renseignements sur la juridiction en question. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège doit veiller toutefois à ce que ses délibérations ne soient pas divulguées avant la diffusion de la circulaire de transparence et renonce, en conséquence, à solliciter une telle fiche

pour les propositions qu'elle réalise de manière successive.

À cette fiche s'ajoutent des éléments transmis par l'Inspection générale de la justice, à savoir les portraits de territoire qui comprennent des données sociologiques, économiques et culturelles ainsi que les conclusions des rapports réalisés au cours des deux dernières années dans les juridictions concernées.

Les deux formations s'appuient enfin sur les éléments recueillis pendant les missions d'information qui donnent systématiquement lieu à l'établissement d'un compte rendu à usage exclusivement interne.

### LA LIMITATION DU NOMBRE DE CIRCULAIRES DE TRANSPARENCE

Dès la fin de sa première année de mandature, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a modifié ses méthodes de travail afin de limiter le nombre de ses circulaires de transparence relatives aux propositions de nomination des premiers présidents, des présidents et des postes au siège à la Cour de cassation. L'objectif était de remédier au caractère quelque peu erratique des recrutements au « fil de l'eau », processus souvent incompatible avec une vie familiale et qui ne favorisait pas l'affectation des magistrats aux postes pertinents tout en générant dans le même temps des vacances de postes préjudiciables au bon fonctionnement des juridictions. Désormais, les transparences comprennent une chaîne de propositions de nomination aux fonctions de premier président et de président qui inclut les postes appelés à devenir vacants compte tenu de la décharge du titulaire du poste (à sa

demande ou à raison du délai de sept ans) ou de son départ à la retraite. La vacance de poste est, en conséquence, devenue extrêmement résiduelle<sup>4</sup>.

Cette formation n'a cependant pas réussi à se cantonner à deux transparences annuelles, des circonstances tenant le plus souvent à l'absence de candidatures utiles sur certains postes rendant nécessaire la diffusion d'appels à candidatures intermédiaires. De plus, les postes libérés par les magistrats proposés sur les postes au siège de la Cour de cassation ne relevant généralement pas du pouvoir de proposition du Conseil, il est important que la direction des services judiciaires puisse être informée le plus tôt possible des candidats choisis afin qu'elle puisse les remplacer dans le cadre de ses propres mouvements qui obéissent à un autre calendrier. Il n'en demeure pas moins que l'ambition initiale est respectée puisque les prises de poste sont à présent concentrées en septembre et janvier, ce qui facilite grandement l'organisation personnelle des intéressés.

Le nombre d'appels à candidatures a été limité, les magistrats étant incités à se porter candidats sur le plus large choix de postes et non uniquement sur ceux qui sont amenés à se libérer.

Le Conseil ne verrait qu'avantage à ce que la direction des services judiciaires adopte un calendrier similaire pour les mouvements de procureurs généraux et de procureurs de la République, lesquels interviennent toujours de façon sporadique.

### **LA MAÎTRISE DU NOMBRE D'AUDITIONS**

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège s'attache à rationaliser ses auditions. Ainsi, lorsqu'elle est convaincue du dossier et de la prestation orale d'un candidat, dont elle ne peut toutefois pas proposer la nomination sur un poste de premier président, de président ou au siège de la Cour de cassation en raison d'une configuration défavorable, il lui arrive de proposer la nomination de l'intéressé dès le prochain mouvement utile sans procéder à une nouvelle audition. Dans

cette situation, le retour fait au candidat est positif sans qu'il lui soit pour autant indiqué que sa nomination est acquise, une évolution du contexte étant toujours possible. En tout état de cause, cette pratique traduit la volonté de la formation de tirer toutes les conséquences de ses auditions et de ne pas les multiplier, s'agissant d'une « épreuve » pour les candidats et qui ne constitue au demeurant qu'un élément d'appréciation parmi d'autres dans le cadre du processus de sélection.

### **LES ENTRETIENS DE CARRIÈRE DES PREMIERS PRÉSIDENTS DE COUR D'APPEL ET DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAL JUDICIAIRE**

Dès 2020, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé aux premiers présidents et présidents atteignant leur cinquième année d'exercice un entretien conduit par une délégation de trois membres afin d'évoquer avec eux, d'une part, le bilan qu'ils dressent de leur poste actuel et plus généralement de leur parcours, les difficultés qu'ils peuvent éventuellement rencontrer, et, d'autre part, leurs perspectives d'évolution.

Cette formation a ainsi souhaité répondre, par un accompagnement personnalisé, à l'appréhension que la limitation à sept ans de la durée d'exercice des fonctions peut susciter. Premiers présidents et présidents disposent désormais d'un cadre leur permettant d'échanger librement – à la différence de l'audition de nomination – avec des membres du Conseil sur leur carrière et de préparer utilement l'étape suivante.

Sur le plan pratique, ces entretiens sont organisés en visioconférence et sont prévus sur un format de 30 minutes. Il s'en est tenu 9 en 2021.

Bien que ne disposant pas des mêmes prérogatives que son homologue du siège, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet porte une attention particulière à la situation des procureurs généraux et des procureurs de la République ayant cinq à six ans d'ancienneté dans leur poste. Les conseillers mobilité de la direction

4. Seul le poste de président du tribunal judiciaire de Bastia était vacant au 1<sup>er</sup> septembre 2021.

des services judiciaires pourraient être attentifs eux-aussi à cette situation. Les missions d'information du Conseil offrent un cadre privilégié pour leur proposer un entretien individuel afin d'évoquer avec eux leur situation professionnelle. Il est souvent observé que les chefs de parquet manquent d'indications claires sur la suite de leur parcours.

### **LA PERMANENCE NOMINATION**

Le lundi après-midi et le vendredi matin, le secrétariat général du Conseil assure une permanence afin de répondre aux questions que les magistrats

peuvent se poser en matière de nomination. Ces questions sont diverses, même si la très grande majorité d'entre elles concerne les postes relevant du pouvoir de proposition de nomination de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Cette permanence permet aussi de recueillir des informations sur les préoccupations ou difficultés de magistrats qui peuvent ensuite être utilement transmises aux membres.

L'attache de la permanence peut être prise par téléphone (01.53.58.48.80) ou par courriel ([nomination.csm@justice.fr](mailto:nomination.csm@justice.fr)).



## **LES DIALOGUES EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES**

Au mois de septembre 2021, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a instauré des dialogues en matière de ressources humaines avec les premiers présidents. Il s'agit d'un nouveau rendez-vous annuel tendant à renforcer la connaissance des juridictions par cette formation dans le but de développer une gestion des ressources humaines plus dynamique. Les échanges ont lieu en visioconférence. Les premiers présidents évoquent, avec une délégation composée de trois membres du Conseil, l'organisation de la cour d'appel et des tribunaux judiciaires du ressort, les problématiques particulières auxquelles ils sont confrontés en termes de ressources humaines et d'organisation mais aussi le management des juridictions et les magistrats identifiés comme ayant le potentiel pour devenir chef de juridiction ou pour intégrer le siège de la Cour de cassation.

Même si la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet n'a pas les mêmes prérogatives que son homologue du siège en matière de nomination, elle a néanmoins souhaité décliner des échanges en matière de ressources humaines avec les procureurs généraux afin d'affiner sa connaissance des juridictions et émettre ainsi un avis sur les propositions de nomination des procureurs généraux et des procureurs de la République d'avantage en lien avec les réalités du terrain. Ces entretiens se tiendront au début de l'année 2022.

## **LA PUBLICATION DU CALENDRIER DES TRAVAUX**

Le Conseil s'est engagé dans une démarche de transparence du calendrier de ses travaux relatifs aux nominations. Désormais, la page agenda du site intranet est renseignée de manière détaillée puisqu'y sont précisées les dates prévisionnelles :

- de restitution des projets de transparence à la direction des services judiciaires, marquant la clôture de la phase «CSM» du processus de nomination;
- des auditions pour les postes de chefs de juridiction, de chefs de cour et au siège de la Cour de cassation.

## **LES ENTRETIENS AVEC LES AUDITEURS DU CADEJ**

Dans les suites du rapport sur l'attractivité des fonctions de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire, le Conseil a proposé un entretien aux magistrats ayant suivi le cycle approfondi d'études judiciaires en 2021 et qui envisagent de postuler sur un poste de président de tribunal judiciaire afin de les accompagner dans leur démarche. Ces entretiens sont organisés, en visioconférence, avec une délégation de deux à trois membres de la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège.

# RATIONALISER ET ENRICHIR LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES CANDIDATURES

Dans ses rapports d'activité 2019 et 2020, le Conseil a largement présenté ses méthodes de travail et ses critères d'examen. Il peut donc être renvoyé à ceux-ci<sup>5</sup> pour un rappel de ces éléments qui n'ont pas évolué au cours de l'année 2021. Il s'agira plutôt d'exposer ici, à grands traits, la procédure suivie lors de l'examen des candidatures.

À titre liminaire, il convient, d'une part, d'inviter les magistrats à mettre à jour leur situation personnelle et familiale dans leur dossier lorsqu'ils formulent des vœux de mobilité. Il est notamment important qu'ils précisent la situation de leur conjoint (profession, lieu d'exercice et toutes précisions utiles si la profession en cause est en relation directe ou non avec la magistrature). Ces données sont en effet essentielles pour permettre au Conseil de vérifier les incompatibilités. Il est également utile, dans un souci d'organisation, qu'ils indiquent leur numéro de téléphone surtout s'ils demandent des postes donnant lieu à des auditions<sup>6</sup>.

D'autre part, le constat précédemment exprimé par le Conseil au sujet des évaluations demeure d'actualité : trop de dossiers administratifs sont incomplets. L'évaluation doit pourtant permettre à l'évalué de dresser un bilan de son activité, de se voir fixer des nouveaux objectifs et de préparer son évolution professionnelle. Elle reste aussi l'élément le plus objectif sur lequel les membres du Conseil s'appuient pour exercer leur mission de contrôle de l'adéquation du profil du magistrat au poste sur lequel il est proposé, même s'ils ont parfaitement conscience du manque de fiabilité de

certaines d'entre elles. À cet égard, les annexes 1 gagneraient à ne pas être cantonnées à une présentation quantitative de l'activité du magistrat. Ce dernier doit en effet y mettre en perspective la manière dont il conçoit sa fonction et y indiquer ses activités extra-juridictionnelles. Il importe en outre que l'évaluateur recueille les annexes 3 correspondant à sa situation, celles-ci apportant un éclairage objectif sur ses compétences et aptitudes professionnelles. Pour éviter que l'absence d'évaluation actualisée ne nuise aux magistrats, le pôle nomination du Conseil effectue désormais des relances auprès de la direction des services judiciaires en amont de l'examen en séance des transparences, et ce afin d'éviter autant que possible les sursis à statuer. La direction des services judiciaires devrait être attentive à ce que les dossiers des magistrats proposés dans les transparences soient à jour. Il convient de surcroît de souligner que les magistrats doivent être acteurs de leur dossier et qu'ils ont donc tout intérêt à solliciter leur évaluation en parallèle de la formalisation de leurs desiderata lorsqu'ils ont un projet de mobilité et que leur dossier n'est pas à jour.

## LES AVIS DES DEUX FORMATIONS SUR LES PROPOSITIONS DE NOMINATION DU GARDE DES SCEAUX

### La désignation des rapporteurs

Dès la diffusion des circulaires de transparence de la direction des services judiciaires, le pôle nomi-

5. Pages 38 à 60 pour le rapport d'activité 2020 et pages 44 à 67 pour le rapport d'activité 2019.

6. Au parquet : procureur général, procureur de la République, premier avocat général, avocat général et avocat général référendaire près la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire près la Cour de cassation, Inspecteur général de la justice, premier avocat général près une cour d'appel, procureur de la République adjoint près les parquets nationaux financier et antiterroriste. Au siège : premier président, président, président de chambre, conseiller, conseiller référendaire et auditeur à la Cour de cassation, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation, premier président de chambre à la cour d'appel, premiers vice-présidents au tribunal judiciaire de Paris (postes profilés).

nation du Conseil désigne un ou deux<sup>7</sup> membres pour rapporter chacun des mouvements proposés à l'ensemble de la formation compétente. Ils étudient le dossier individuel du magistrat concerné ainsi que celui du ou des magistrats ayant formulé des observations.

### **La présentation des transparences par la direction des services judiciaires**

L'examen en séance débute à l'issue de la période d'observations. Le directeur des services judiciaires est convié à présenter les propositions de nomination à chacune des deux formations. Il expose ainsi les principes et priorités déclinés notamment pour les postes hors hiérarchie. Il apporte en outre un éclairage sur les propositions qui répondent à des situations délicates ou dérogatoires aux critères habituels ainsi qu'à celles qui ont donné lieu à des observations. Il répond enfin aux interrogations des membres du Conseil. Cet exercice de présentation orale s'articule avec une note écrite. Ces échanges sont aussi l'occasion d'assurer le suivi des recommandations et signalements précédemment prononcés par les formations.

### **L'examen en séance**

Pendant les séances, les rapporteurs rendent successivement compte des mouvements qu'ils ont examinés à l'ensemble des membres de la formation qui adopte ensuite un avis<sup>8</sup>, expression du regard du Conseil sur les propositions du garde des sceaux. Il s'agit pour les deux formations de vérifier que ces propositions répondent aux exigences statutaires et qu'elles conduisent à retenir le magistrat dont le profil est le plus en adéquation avec le poste à pourvoir. En aucun cas, les deux formations ne peuvent substituer le nom d'un magistrat à celui qui est proposé. Il n'en demeure pas moins que les observations formulées par un candidat présentent un intérêt dès lors qu'elles permettent aux deux formations d'avoir

une meilleure connaissance de l'ensemble des candidatures exprimées sur les postes concernés et d'attirer, le cas échéant, l'attention de la direction des services judiciaires sur des situations qui mériteraient d'être prises en considération à la faveur d'une prochaine transparence.

La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet a renforcé son contrôle sur les postes de procureurs généraux et de procureurs de la République. Dans le respect de ses prérogatives, elle étudie, de manière approfondie, la liste des candidats et peut interroger la direction des services judiciaires pour mieux connaître l'étendue de son vivier. Cette étude a pu la conduire à auditionner des candidats qui n'avaient pourtant pas transmis d'observations et à prononcer au bénéfice de deux d'entre eux une recommandation et une situation digne d'intérêt.

Cette formation s'est par ailleurs questionnée sur le discours qui aurait pu être tenu par la direction des services judiciaires à des candidats, dans le but de les dissuader de formuler des observations ou de stigmatiser celles qu'ils avaient pu exprimer, à l'encontre du jeu institutionnel qui doit exister entre les deux autorités de nomination. Elle a pu échanger à ce sujet avec la direction des services judiciaires et rappeler, à cette occasion, l'importance de présenter tous les éléments objectifs d'une situation, les positifs comme les négatifs, dans les évaluations.

Elle a enfin constaté que les candidats aux fonctions de procureur général et de procureur de la République sont de plus en plus préparés par la direction des services judiciaires en vue de leur audition devant le Conseil, ce qui constitue un soutien important pour les candidats mais ne doit pas conduire non plus à formater l'audition. Cette préparation pourrait être, de manière plus équitable et plus adaptée, prise en charge par l'École nationale de la magistrature.

7. Au parquet : deux membres sont désignés pour les postes de procureur général, premier avocat général et avocat général près la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire près la Cour de cassation, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, procureur de la République près les parquets nationaux financier et antiterroriste.

8. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège rend un avis conforme, non conforme ou un sursis à statuer tandis que celle compétente à l'égard des magistrats du parquet rend un avis favorable, défavorable ou un sursis à statuer.

---

Avant d'émettre un avis défavorable ou non conforme, les deux formations préviennent toujours la direction des services judiciaires 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<sup>9</sup>, des signalements<sup>10</sup> ou des situations dignes d'intérêt<sup>11</sup> au bénéfice de magistrats ayant régularisé des observations. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet y recourt particulièrement pour signaler les chefs de parquet qui lui semblent mériter une évolution de carrière.

Les magistrats faisant l'objet d'un avis non conforme ou défavorable sont destinataires d'un courrier portant motivation de l'avis rendu.

L'avis de la formation du Conseil sur certaines propositions du garde des sceaux<sup>12</sup> est précédé de l'audition du candidat et éventuellement de celle d'un ou de plusieurs observants qui bénéficient, dans la limite du secret des délibérations, d'un retour notamment pour leur expliquer le sens de l'avis rendu ainsi que sur leurs perspectives de carrière.

---

9. Par les recommandations, le Conseil signale à la DSJ les situations qui paraissent dignes d'être prises en considération lors d'un prochain mouvement.

10. Par les signalements, le Conseil indique à la DSJ que la situation personnelle ou familiale d'un magistrat paraît justifier une mutation (à raison, par exemple, de difficultés de santé ou de la nécessité d'un rapprochement de conjoint ou d'ascendant).

11. Par les situations dignes d'intérêt, le Conseil entend attirer l'attention de la direction des services judiciaires sur la situation particulière de certains magistrats.

12. Au parquet : procureur général, procureur de la République, premier avocat général, avocat général et avocat général référendaire près la Cour de cassation, avocat général en service extraordinaire près la Cour de cassation, Inspecteur général de la justice, premier avocat général près une cour d'appel, procureur de la République adjoint près les parquets nationaux financier et antiterroriste. Au siège : premier président de chambre à la cour d'appel, premiers vice-présidents au tribunal judiciaire de Paris (postes profilés).

## FOCUS

### Les sorties de cabinet

Les magistrats judiciaires appartiennent à un corps unique. Ils peuvent ainsi évoluer de fonctions juridictionnelles au parquet à des fonctions de même nature au siège et inversement, de fonctions juridictionnelles à l'administration centrale ou à un cabinet ministériel ou à un placement en position de détachement. La diversité de ces situations constitue incontestablement une richesse pour le corps.

En cabinet ministériel, les magistrats apportent leur connaissance des mécanismes judiciaires et des problèmes actuels de la justice qu'aucun haut fonctionnaire ou administrateur civil ne pourrait égaler.

Un magistrat doit avoir accompli quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis son entrée dans la magistrature pour être affecté à un cabinet ministériel (article 12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958). Le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 prévoit que les magistrats qui font l'objet d'une mise à disposition sont nommés Inspecteur général de la justice lorsqu'ils sont hors hiérarchie ou qu'ils remplissent les conditions statutaires pour être nommés à un emploi hors hiérarchie (article 5) et premiers substitués à l'administration centrale lorsqu'ils sont au premier grade (article 8-1).

À la suite de la composition du nouveau gouvernement en juillet 2020, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis des avis favorables sur toutes les propositions de nominations de magistrats devenant conseiller en qualité d'inspecteur général de la justice, quand bien même les intéressés n'étaient pas encore hors hiérarchie.

S'est ensuite posée la question de savoir si le délai de trois ans exigé dans le premier emploi hors hiérarchie devait leur être opposé. La particularité tient au fait qu'ils sont positionnés sur des emplois supports. La formation s'est livrée à une appréciation au cas par cas considérant que si la règle des trois ans n'apparaissait pas applicable à des postes en cabinet ministériel, il convenait néanmoins de prendre en compte la qualité du dossier, la prestation orale de l'intéressé, la durée de son passage en cabinet et d'éventuelles circonstances particulières. Elle a ainsi apprécié concrètement l'adéquation du profil du conseiller au poste sur lequel il était proposé à sa sortie de cabinet.

## Les statistiques

<b>Activité de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège</b>			
	2019	2020	2021
<b>Transparences</b>			
Propositions de nominations	1 790	986	1 051
Délai moyen d'examen	29	38	15
Observations	661	460	390
Avis conformes	1 747	967	1 030
Avis non conformes	8	4	3
Retraits	13	9	4
Désistement			
Sursis à statuer	22	6	14
Recommandations	8	3	5
Signalements	6	7	0
Situations dignes d'intérêt	0	4	10
<b>Magistrats exerçant à titre temporaire</b>			
Demande de mise en disponibilité	15	11	3
Nomination	10	9	14
Renouvellement de mandat	52	63	60
Stage probatoire de 80 jours	16	21	52
Stage probatoire de 40 jours	8	12	26
Dispense de stage	1	3	11
Nomination après stage probatoire	18	21	6
Avis non conformes	19	19	5
<b>Avis spécifiques</b>			
Détachements	41	49	43
Placement en position de disponibilité	22	27	26
Auditeurs de justice	205	208	184
Maintiens en activité de service	17	7	1
Magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles	63	63	92
<b>Démission</b>			
	2	2	7

Ces données chiffrées peuvent être complétées par les éléments suivants :

**1.** Les nouvelles méthodes de travail adoptées au sein de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège ont permis de réduire les délais moyens d'examen des propositions de nomination, lesquels avaient été allongés en 2020 en raison de la crise sanitaire, et ce d'autant que leur volumétrie était relativement modérée. 1 051 propositions ont été soumises à cette formation pour 5 818 magistrats du siège, hors Cour de cassation et chefs de juridiction, soit 18 % de l'effectif total concerné.

**2.** Cette formation a par ailleurs souvent privilégié les recommandations aux avis non conformes tout en regrettant que ses recommandations ne soient pas systématiquement suivies d'effet dans la circulaire de transparence suivante. A pu se poser la question de prononcer un avis non conforme sur un mouvement préférant un magistrat à un autre qui avait pourtant bénéficié d'une recommandation. Un tel avis a toutefois été écarté, le dossier du magistrat proposé étant de meilleure qualité.

**3.** En décembre 2021, 420 magistrats exerçant à titre temporaire (MTT) étaient en fonction au sein des tribunaux judiciaires où leur concours est précieux. Les moyens obtenus dans le cadre de la justice de proximité ont permis d'augmenter les vacances par MTT jusqu'au nombre de 300 par an. La difficulté tient actuellement à la durée de recrutement de ces magistrats. Elle est en effet comprise entre 18 mois et 2 ans, ce qui exclut toute arrivée rapide en juridiction. La situation des anciens magistrats appelle des observations dès lors

qu'ils ne peuvent être installés avant d'avoir suivi une formation théorique initiale de 10 jours<sup>13</sup>. Or, ladite formation n'est organisée que deux fois par an par l'École nationale de la magistrature, ce qui retarde d'autant leur arrivée dans les juridictions. Une modification des textes serait souhaitable pour adapter davantage la formation des MTT aux différents profils sélectionnés et permettre ainsi de réduire significativement les délais de recrutement qui nuisent à l'efficacité du dispositif.

S'agissant des demandes de renouvellement de mandat de MTT, la formation a pu s'interroger sur son rôle dans un cas où, en dépit d'évaluations négatives du candidat, le premier président et le président émettaient un avis favorable au renouvellement de mandat de l'intéressé. La discussion a porté sur le point de savoir s'il convenait de suivre la contrainte de gestion des chefs de cour et de juridiction ou, au contraire, de tirer les conséquences d'une évaluation négative étayée. Sur ce point, les besoins des juridictions en MTT et magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles devraient être pris en compte dans le cadre d'une circulaire de localisation des emplois.

**4.** Le nombre de démissions augmente même si le phénomène demeure marginal. Des magistrats ont toujours démissionné, soit pour saisir des opportunités professionnelles jugées plus intéressantes, soit, au contraire, alors qu'ils éprouvaient des difficultés à faire face à leurs obligations. La nouveauté réside dans la morosité et la désillusion de magistrats qui n'hésitent plus à démissionner ou à l'envisager.

---

13. Article 35-3-1 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Activité de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet			
	2019	2020	2021
<b>Transparences</b>			
Propositions de nominations	499	521	488
Délai moyen d'examen	41	30	21
Nombre d'auditions	65	73	90
Observations	177	139	121
Avis favorables	482	507	477
Avis défavorables	4	5	2
<b>Retraits</b>			
dont désistement	3	5	4
Sursis à avis	10	4	5
Recommandations	5	4	10
Signalements	1	1	2
Situations dignes d'intérêt	2	9	6
<b>Avis spécifiques</b>			
Détachements	42	53	52
Placement en position de disponibilité	6	9	8
Auditeurs de justice	127	133	123
Maintiens en activité de service	2	1	2
Magistrats honoraires exerçant des fonctions spécifiques	12	8	18
<b>Démission</b>			
	0	1	0

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a examiné 488 propositions de nomination pour 2444 magistrats du parquet, soit 20 % de l'effectif total concerné, dont 11 sur des projets de nomination dans des emplois de procureur général, soit 30 % des procureurs généraux en

fonction et 45 dans ceux de procureur de la République, soit 27 % des procureurs de la République en fonction.

Par ailleurs, elle a été saisie d'une demande de suspension pour motif médical sur le fondement de l'article 69<sup>14</sup> de l'ordonnance n° 58-1270 du

14. 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.



22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Ce texte a 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 le suspendre, « 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. L'objectif est 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.

Au sein des deux formations, il est observé une baisse substantielle du nombre d'observants qui ne s'explique pas aisément : preuve du dialogue constructif et efficace qui prévaut avec la direction des services judiciaires ou, à l'inverse, décou-

ragement de certains magistrats devant le faible nombre d'avis non conformes et de recommandations? Le Conseil, à l'occasion de ses missions, encourage pourtant les magistrats à formuler des observations s'ils les estiment utiles et éclairantes pour leur situation.

## **LE POUVOIR DE PROPOSITION DE LA FORMATION COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES MAGISTRATS DU SIÈGE**

### **Les lectures**

La sélection des dossiers s'opère en trois temps. Le premier consiste à écarter les candidatures qui ne répondent pas aux exigences statutaires<sup>15</sup>. Deux rapporteurs – une personnalité extérieure au corps judiciaire et un magistrat – étudient ensuite les dossiers des candidats afin de les présenter à l'ensemble de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège qui sélectionnera les candidats à entendre à raison de l'adéquation de leur profil aux postes à pourvoir. Enfin, les auditions permettent à la formation de choisir le candidat

---

15. À titre d'exemples : pour les postes de conseiller référendaire, avoir accompli deux années de services effectifs dans les cours d'appel ou les tribunaux de grande instance ou de première instance et être âgé de moins de 47 ans; pour les postes de conseiller à la Cour de cassation, être hors hiérarchie ou avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation et un autre emploi du premier grade; pour les postes de chef de juridiction, ne pas être affecté dans la juridiction briguée...

dont elle proposera la nomination, sous réserve des observations qui pourraient être exprimées.

Préalablement à leur audition, les candidats sont invités à produire une note écrite de deux pages pour un poste de président de tribunal judiciaire, de premier président de chambre d'une cour d'appel d'auditeur, de conseiller référendaire et de conseiller à la Cour de cassation et de cinq pages pour celui de premier président de cour d'appel, et de président de chambre à la Cour de cassation. Il est attendu qu'ils exposent leur conception de la fonction à laquelle ils aspirent à la lumière des éléments de leur parcours professionnel et qu'ils se projettent dans l'exercice de cette fonction. Leur carrière a préalablement été rappelée aux membres de la formation par les rapporteurs, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'en reprendre les différentes étapes.

Compte tenu de l'organisation des travaux de la formation, les candidats sont informés environ une semaine avant la date de leur audition. Il ne peut que leur être conseillé de ne pas attendre ce moment pour s'y préparer mais, au contraire, d'anticiper.

Les auditions sont regroupées sur une ou plusieurs journées, suivant le nombre de candidats à entendre. Le délibéré intervient dans la continuité. Pour les postes au siège de la Cour de cassation, la circulaire de transparence est généralement diffusée sans délai. Pour ceux de premiers présidents et présidents, le délai est en revanche plus long, la diffusion de la circulaire de transparence n'intervenant qu'à la fin de la chaîne des postes à pourvoir.

L'audition, d'une durée de 25 à 45 minutes<sup>16</sup>, débute par une présentation orale de 10 minutes par le candidat de son parcours professionnel au regard du poste à pourvoir et d'un exposé de ses motivations. S'il est apprécié que cette présentation se démarque de la note écrite, l'essentiel demeure que le candidat ne lise pas son texte. Les questions visent à éprouver la manière dont il appréhende les fonctions auxquelles il postule

dans toutes leurs dimensions et d'apprécier tant la cohérence de son parcours avec le poste souhaité que ses capacités d'adaptation. Des questions d'ordre juridique et technique peuvent être posées non dans le but de « piéger » le candidat mais d'apprécier ses qualités professionnelles dans des contentieux qu'il a déjà exercés. Des questions plus générales sur la justice et ses évolutions sont régulièrement abordées. Le candidat peut également être confronté à des mises en situation afin d'observer ses réactions dans un contexte donné. De manière exceptionnelle, des questions plus personnelles et familiales peuvent être évoquées dès lors que ces aspects pourraient avoir une incidence sur le mouvement en cause.

Tout magistrat auditionné mais finalement écarté bénéficie d'un retour, lequel a une vocation pédagogique. Il s'agit d'accompagner le magistrat dans la suite de sa carrière en évoquant avec lui la façon dont l'audition s'est déroulée et a été perçue par les membres du Conseil ainsi que d'échanger sur ses perspectives d'avenir. Le retour est généralement effectué par l'un des deux rapporteurs, par téléphone, après la publication de la proposition de nomination (et non de la transparence qui ouvre le délai d'observations). Plusieurs semaines s'écoulent donc entre l'audition et la restitution faite au candidat auditionné.

## Les statistiques

### *La Cour de cassation*

En 2021, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de :

– 33 magistrats du siège à la Cour de cassation sur un effectif de 225, soit 15 %, dont un président de chambre, 14 conseillers, 1 conseiller en service extraordinaire, 16 conseillers référendaires et 1 auditeur.

Classiquement, la formation vérifie, dans le processus de sélection, les qualités juridiques des candidats (connaissances, sens de l'application du

16. **25 minutes** : conseiller, conseiller référendaire, auditeur, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation, premier président de chambre d'une cour d'appel.

**45 minutes** : premier président, président et président de chambre à la Cour de cassation.

droit...), leurs qualités rédactionnelles ainsi que leur aptitude au travail en collégialité.

Il peut être indiqué que tous les candidats aux fonctions de président de chambre ont été auditionnés dès lors qu'ils justifiaient d'une durée résiduelle d'exercice suffisante. Un tel poste exige en effet que son titulaire puisse s'y investir pendant au moins trois ans.

S'agissant des postes de conseiller et de conseiller référendaire, la formation est vigilante à l'âge des candidats afin de garantir un équilibre des parcours professionnels entre les juridictions du fond et la Cour de cassation. Ainsi, ont été privilégiées les candidatures, pour les fonctions de conseiller, des magistrats nés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1958 et le 31 décembre 1967. Certains membres seraient favorables à ce que des conseillers à la Cour de cassation retournent ensuite dans des juridictions de fond pour renforcer le dialogue des juges. Pour les conseillers référendaires, la majorité des membres demeure peu favorable au recrutement de magistrats âgés de moins de 35 ans (sauf dossier vraiment exceptionnel).

Dans la même optique, la formation s'attache à ce qu'un ancien conseiller référendaire ne soit pas nommé conseiller avant un délai de trois ans lorsqu'il est nommé sur un poste hors hiérarchie et de cinq ans dans les autres cas. La situation des magistrats en détachement est singulière et peut permettre d'envisager un retour dès trois ans pour favoriser la mobilité.

La formation estime qu'une expérience à la cour d'appel est souhaitable pour postuler aux fonctions de conseiller à la Cour de cassation et que les candidatures des premiers présidents de chambre deviennent utiles à partir de leur troisième année d'ancienneté, ces fonctions exigeant de la stabilité.

Les spécialisations juridictionnelles des candidats sont peu prises en compte dans le cadre du recrutement des conseillers référendaires dès lors que ces magistrats apparaissent pleinement en capacité de se former et de s'adapter à des nouveaux contentieux et qu'ils intègrent la Cour de cassation généralement pour 8 à 10 ans.

Le ratio de magistrats auditionnés par rapport au nombre de postes à pourvoir demeure stable et

compris entre 2 et 3. La formation est attachée à la diversification des origines géographiques des candidats proposés. Elle veille désormais à observer un délai d'un an entre deux auditions d'un même candidat.

#### ***Les premiers présidents de cour d'appel et présidents de tribunal judiciaire***

En 2021, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination de :

- 5 premiers présidents de cour d'appel sur un effectif de 36, soit 14 % ;
- 35 présidents de tribunal judiciaire sur un effectif de 164, soit 21 %.

Dans l'idéal, la formation auditionne trois candidats par poste à pourvoir. Ce chiffre peut être plus élevé lorsque le poste est particulièrement attractif, surtout si les candidats postulent simultanément sur plusieurs postes à pourvoir. Il a également pu être décidé, en présence d'un nombre élevé de candidatures, d'écarter celles des magistrats ne justifiant pas encore de quatre années d'ancienneté dans leurs fonctions de chef de juridiction. La formation reste en effet attachée à la stabilité de ces derniers au regard de l'importance des responsabilités qui leur sont confiées. La formation peine à allonger la durée dans les fonctions, compte tenu principalement de la faible attractivité de certaines juridictions. Ainsi, à l'instant T, l'ancienneté des premiers présidents dans leur poste reste identique à celle des années 2019 et 2020 : 2 ans et 4 mois. Elle évolue très légèrement du côté des présidents puisqu'elle s'élève à 2 ans et 5 mois en 2021 contre 2 ans et 4 mois en 2019 et 2020.

À dossier et audition comparables, la formation applique une logique de progressivité de carrière. Elle a donc tendance à proposer la nomination d'un président de tribunal judiciaire du groupe 3 sur un tel poste relevant du groupe 2. Dans cette perspective, elle accorde aussi une importance particulière à l'ancienneté au premier grade des candidats au moment de leur passage à la hors hiérarchie. Elle demeure peu encline à ce que ce passage intervienne avant 12 ans d'ancienneté. Ces critères peuvent toutefois être nuancés lorsque le candidat est entré tardivement dans la

---

magistrature ou lorsqu'il a exercé des fonctions à hautes responsabilités dans le cadre d'un détachement par exemple.

Au cours de l'année 2021, la formation s'est interrogée sur la possibilité, pour un chef de juridiction,

d'accomplir une carrière régionale. Elle a considéré qu'un président n'était pas nécessairement disqualifié lorsqu'il postulait sur un poste identique au sein du ressort de la même cour d'appel.

## FOCUS

### Étude sur les nominations de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire depuis le début de la mandature

Depuis 2019, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège a proposé la nomination d'une première présidente de la Cour de cassation, de 21 premiers présidents de cour d'appel (dont celle du président du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon) et de 117 présidents de tribunal judiciaire. Elle a donc procédé au renouvellement de 69 % des effectifs de chefs de cour et de juridiction<sup>17</sup> du siège en trois ans.

L'objet de ce focus est d'établir une photographie de ces nominations. Il sera complété, au cours de l'année 2022, par une analyse étendue à l'ensemble des premiers présidents et présidents actuellement en fonction afin de mettre en perspective les évolutions (ou non) de pratiques des différentes mandatures du Conseil en termes de logique de filière et de respect de la parité notamment.

#### Les premiers présidents de cour d'appel

À l'issue de 68 auditions, 22 premiers présidents ont été nommés, dont 14 hommes et 8 femmes. 61 % du corps des premiers présidents a ainsi été renouvelé.

La structuration de ce renouvellement se présente comme suit :

- 1 première présidente de la Cour de cassation ;
- 4 premiers présidents du groupe 1 ont été nommés, soit un renouvellement de 67 % du groupe ;
- 8 premiers présidents du groupe 2 ont été nommés (dont 4 femmes), soit un renouvellement de 57 % du groupe ;
- 8 premiers présidents du groupe 2 ont été nommés (dont 3 femmes), soit un renouvellement de 50 % du groupe ;
- 1 président du TSA de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les hommes restent très majoritairement candidats à ces fonctions dès lors que, pour ces 22 postes, 250 candidatures masculines ont été enregistrées contre 75 candidatures féminines.

Le nombre de femmes premières présidentes reste stable. Depuis 2019, il s'élève à 13, dont 3 dans une cour-BOP. À titre de comparaison, la situation des procureures générales est du même ordre dès lors qu'on en comptabilisait 12, dont 5 dans une cour-BOP en 2019 puis 11, dont 4 dans une cour-BOP en 2020 et 2021.

Les premiers présidents demeurent essentiellement issus de la filière des chefs de juridictions<sup>18</sup>. 4 des premiers présidents nommés, dont deux hommes et deux femmes, n'avaient toutefois jamais exercé ces fonctions précédemment ni celles de président. L'ouverture bénéficie donc autant aux hommes qu'aux femmes. À l'exception du président du TSA de Saint-Pierre-et-Miquelon, ils étaient déjà hors hiérarchie.

Sur les 18 anciens présidents ou anciens premiers présidents et présidents, 6 avaient accédé aux fonctions de président entre 35 et 39 ans (dont 1 femme et 5 hommes), 10 entre 41 et 50 ans (dont 3 femmes et 7 hommes) et 2 femmes à plus de 50 ans.

---

17. Les calculs sont effectués sur la base du nombre de juridictions recensées dans le classement de 2012 : 36 cours d'appel et 163 tribunaux judiciaires (les TPI de Nouméa et de Papeete ainsi que le tribunal judiciaire de Mamoudzou n'y figurent pas).

18. 15 étaient d'anciens présidents et 3 étaient à la fois d'anciens premiers présidents et présidents.

Au 31 décembre 2021, la répartition hommes/femmes par groupes de cours d'appel est la suivante :

- Les cinq premiers présidents des cours d'appel du groupe 1 sont des hommes ;
- La parité est atteinte au sein des cours d'appel du groupe 2 avec 7 premières présidentes et 7 premiers présidents ;
- Le groupe 3 comprend 10 premiers présidents (dont 4 outre-mer et un en Corse) et 6 premières présidentes.

## **Les présidents de tribunal judiciaire**

### **Un corps profondément renouvelé**

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège a réalisé 300 auditions avant de nommer 117 présidents de tribunal judiciaire. C'est ainsi 72 % du corps des présidents qui a été renouvelé au cours des trois dernières années.

La structuration de ce renouvellement est relativement uniforme selon les tailles de tribunaux :

- 9 présidents du groupe 1 ont été nommés, soit un renouvellement de 75 % du groupe ;
- 20 présidents du groupe 2 ont été nommés, soit un renouvellement de 67 % du groupe ;
- 27 présidents du groupe 3 ont été nommés, soit un renouvellement de 66 % du groupe ;
- 61 présidents du groupe 4 ont été nommés, soit un renouvellement de 76 % du groupe.

### **La question de la durée dans les fonctions de chef de juridiction**

Sur les 117 présidents nommés depuis le début de la mandature, 50 étaient déjà présidents sur leur précédent poste.

Les durées à l'issue desquelles ils ont été nommés sur leur nouveau poste se répartissent comme suit :

- 3 ont été nommés alors qu'ils avaient moins de trois années de fonction ;
- 7 ont été nommés alors qu'ils avaient trois ans de fonction ;
- 22 ont été nommés alors qu'ils avaient quatre ans de fonction ;
- 17 ont été nommés alors qu'ils avaient cinq ans de fonction ;
- 1 a été nommé alors qu'il avait plus de cinq ans de fonction.

Ainsi, même si les situations de sur-mobilité (3 ans ou moins) ne sont pas exceptionnelles, les durées de 4 à 5 années de fonction, que l'on peut considérer comme optimales, représentent près de 80 % des nominations du Conseil.

### **La prééminence de la filière dans les choix des présidents**

Le Conseil s'est souvent interrogé sur la place qu'il convenait de donner, dans les nominations de présidents (et de premiers présidents), aux magistrats issus de la filière des présidents et aux autres. D'un côté, la forte professionnalisation du métier de président constitue une incitation forte à nommer dans ces fonctions des magistrats bénéficiant déjà d'une expérience de chef de juridiction. De l'autre, il importe de ne pas trop fermer les carrières, donc de permettre à des magistrats d'intégrer plus tard ce type de fonction, et surtout de considérer que d'autres types d'expériences professionnelles sont de nature à qualifier des candidats aux fonctions de chef de juridiction. Le Conseil reste attaché, tant que la taille de la cour ou de la juridiction le permet, à l'exercice par les chefs de cour ou de juridiction d'attributions juridictionnelles.

Ainsi, sur les 117 présidents nommés par l'actuelle mandature, 64 n'avaient jamais exercé la fonction. Il convient de regarder la répartition de ces derniers selon les groupes de juridictions :

- 2 présidents du groupe 1 : 2 hommes (de 49 et 57 ans), lesquels avaient préalablement exercé de hautes responsabilités en détachement et en administration centrale ;
- 6 présidents du groupe 2 : 4 femmes (entre 48 et 62 ans) qui avaient exercé auparavant des fonctions administratives et un homme (de 52 ans) ;

- 6 présidents du groupe 3 : 1 homme (40 ans) et 5 femmes (entre 44 et 60 ans), dont une hors hiérarchie qui avait auparavant exercé des responsabilités en cabinet ministériel et en administration centrale ;
- 50 présidents du groupe 4 : 16 hommes (entre 38 et 60 ans) et 34 femmes (entre 40 et 63 ans).

Il est en outre à relever que, sur l'ensemble de ces 64 présidents, 14 exerçaient précédemment des fonctions de secrétaire général ou de chargé de mission, soit environ 12 %, et que 9 ont réalisé leur avancement à la hors hiérarchie par ce biais (dont 6 femmes), soit un peu moins de 8 %.

### **La difficulté persistante à envisager des allers-retours entre les postes de chef de juridiction et les postes à dominante juridictionnelle**

Dans le système judiciaire français d'administration des juridictions, les fonctions de président de tribunal sont confiées à des magistrats et non à des administrateurs. Ils sont en effet davantage en mesure de préserver les spécificités de l'office du juge, ayant eux-mêmes éprouvé cet office. Il est attendu des candidats qu'ils disposent d'une connaissance fine de l'activité juridictionnelle. La technicité de la fonction de président implique de surcroît une nécessaire professionnalisation fondée sur une formation et un investissement exigeant, qui ont pour effet induit de rigidifier la filière.

L'examen des carrières des 117 présidents nommés depuis le début de la mandature permet à cet égard de mettre en évidence la forte étanchéité de la filière une fois qu'un magistrat est devenu chef de juridiction.

Ainsi, sur ces 117 présidents nommés, seuls 7 ont à un moment quitté la filière et eu une autre expérience professionnelle entre de précédentes fonctions de chef de juridiction et cette nomination.

L'examen de la nature de cette autre expérience professionnelle est d'ailleurs très éclairant car il s'agissait, dans six cas sur les sept, d'une expérience en cabinet ministériel, en administration centrale ou à l'Inspection générale de la justice. Dans un seul cas, un magistrat avait quitté des fonctions de président afin de devenir conseiller de cour d'appel, et avant de redevenir chef de juridiction.

On doit toutefois relever qu'en trois ans ce sont près de vingt présidents en poste qui ont quitté la filière, le plus souvent pour retrouver des postes en juridiction, parfois pour des postes de détachement. Il n'existe donc pas à proprement parler d'étanchéité de la filière dans le sens des sorties, mais il est indéniable que de telles sorties s'accompagnent très rarement de réintégrations de la filière.

Il semble dès lors que l'idée de porosité entre les fonctions de chef de juridiction et les fonctions juridictionnelles ait vécu, sauf à prendre en compte l'incontestable activité juridictionnelle de la plupart des chefs de juridiction.

Il peut enfin être noté que les passages entre le parquet et le siège sur les postes de chefs de juridiction, bien que marginaux, ne sont pas inexistantes et donnent à voir l'unité du corps judiciaire. Ainsi, il peut être constaté que, sur les 117 présidents nommés :

- deux étaient procureurs de la République dans leur poste immédiatement précédent ;
- un avait exercé les fonctions de procureur général dans un précédent poste ;
- un avait exercé des fonctions de procureur de la République dans un précédent poste.

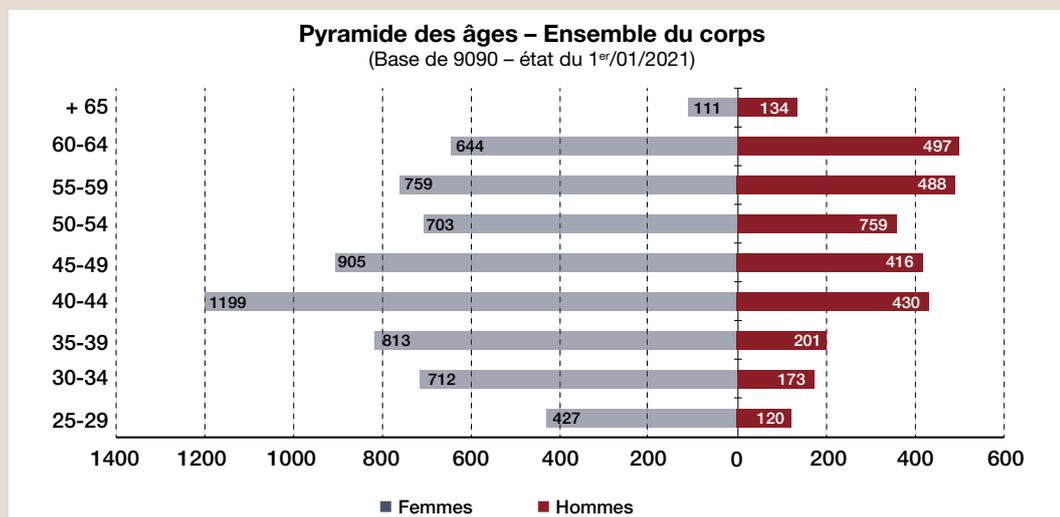
### **La place des femmes**

Depuis 2019, le nombre de femmes présidentes augmente puisqu'il est passé de 65, dont 16 présidentes hors hiérarchie (3 dans un TJ du groupe 1) à 71, dont 15 hors hiérarchie (3 dans un TJ du groupe 1) en 2020, à 79, dont 20 hors hiérarchie (2 dans un TJ du groupe 1) en 2021.

À titre de comparaison, la parité progresse moins vite du côté des procureurs de la République, même s'il y a davantage de femmes procureures de la République dans des tribunaux judiciaires du groupe 1. On comptabilisait en effet 45 procureures de la République, dont 13 hors hiérarchie en 2019 (6 dans un TJ du groupe 1), 47, dont 14 hors hiérarchie (5 dans un TJ du groupe 1) en 2020 et 53 dont 17 hors hiérarchie (8 dans un TJ du groupe 1) en 2021.

Sur les 117 présidents de tribunal judiciaire nommés depuis le début de la mandature, 65 sont des femmes et 52 sont des hommes. Ces chiffres, qui témoignent d'un certain volontarisme du Conseil, masquent cependant d'importantes disparités.

À titre liminaire, il convient de rappeler la structuration par genre de la magistrature :



Ensemble du corps de la magistrature		
Âge	Femmes	Hommes
25-29	427	120
30-34	712	173
35-39	813	201
40-44	1199	430
45-49	905	416
50-54	703	358
55-59	759	488
60-64	644	497
+ 65	111	134
<b>Total</b>	<b>6273</b>	<b>2817</b>

Source : direction des services judiciaires.

Sur les 65 femmes nommées, 19 l'ont été sur un poste hors hiérarchie, dont une dans un tribunal judiciaire du groupe 1, 13 dans un du groupe 2 et 5 dans un du groupe 3. Les 46 autres ont été nommées sur un poste au premier grade, 8 dans un tribunal judiciaire du groupe 3 et 38 dans un du groupe 4.

Corrélativement, sur les 52 hommes nommés, 21 ont été nommés sur un poste hors-hiérarchie, dont 8 dans un tribunal du groupe 1, 7 dans un du groupe 2 et 6 dans un du groupe 3. Les 31 autres dépendent du premier grade, dont 8 dans un tribunal judiciaire du groupe 3 et 23 dans un du groupe 4.

Le rapport entre le genre et le groupe de nomination demeure donc favorable aux hommes, tant en valeur absolue qu'en pourcentage, et de façon particulièrement marquée dans les tribunaux du premier groupe.

#### Filiatation et féminisation

Sur les 40 nominations effectuées hors hiérarchie, 9 l'ont été alors que les nominés n'avaient jamais exercé auparavant de fonctions de président. La répartition par genre de ces nominations est la suivante : 3 hommes

âgés entre 49 et 57 ans, dont deux dans un tribunal judiciaire du groupe 1 et un dans un du groupe 2, 6 femmes entre 47 et 62 ans, dont 5 dans un tribunal judiciaire du groupe 2 et 1 dans un du groupe 3.

Il s'avère donc que ces nominations, qui demeurent numériquement très faibles, bénéficient très majoritairement aux femmes, qui semblent moins s'inscrire que les hommes dans les logiques de filière et se projeter plus tard qu'eux dans les fonctions d'encadrement.

Ainsi, la favorisation de l'accès aux postes de magistrats n'étant pas inscrits dans la filière semble pouvoir constituer un outil efficace pour accélérer la féminisation du corps des présidents.

#### **L'âge d'accès aux fonctions de président**

La pyramide des âges des 64 magistrats proposés pour la première fois sur un poste de président de tribunal judiciaire, sous la présente mandature, se décompose comme suit :

- 1 homme âgé de moins de 40 ans ;
- 16 avaient entre 40 et 45 ans, dont 12 femmes ;
- 21 avaient entre 46 et 50 ans, dont 16 femmes ;
- 17 avaient entre 51 et 55 ans, dont 10 femmes ;
- 6 avaient entre 56 et 60 ans, dont 3 femmes ;
- 3 femmes avaient plus de 60 ans.

Aussi, les fonctions de président demeurent logiquement des fonctions de seconde partie de carrière. On peut également observer qu'à âge identique, les femmes ont tendance à être nommées dans des tribunaux de plus petite taille que les hommes. Il n'en demeure pas moins qu'actuellement, les nominations concernent majoritairement des femmes âgées entre 40 et 50 ans. La parité est quasiment atteinte au sein des groupes 2<sup>19</sup> et 3<sup>20</sup>. La différence reste notable au sein du groupe 1.

#### **La disparité des candidatures**

Si les hommes demeurent majoritairement candidats<sup>21</sup> sur les postes des groupes 1 et 2, les femmes deviennent majoritaires sur les groupes 3 et 4, ce qui reflète la composition du corps aujourd'hui largement féminisé<sup>22</sup>. Pour 13 tribunaux judiciaires du groupe 3 et 29 du groupe 4, le nombre de candidatures des femmes dépassait celui des hommes. Cette évolution se répercutera nécessairement dans les prochaines années sur les groupes 1 et 2 ainsi que sur les postes de premiers présidents.

Par ailleurs, de nombreuses juridictions connaissent un déficit d'attractivité majeur puisque 58 des 117 présidents nommés l'ont été alors que moins de trois candidats avaient été auditionnés, ce qui, ajouté au fait que plusieurs d'entre eux postulaient sur plusieurs des postes à pourvoir, réduit le choix offert au Conseil et son pouvoir de sélection. C'est ce phénomène qui interpelle le plus et a conduit la présente mandature à constituer un groupe de travail sur l'attractivité des fonctions de premier président de cour d'appel et de président de tribunal judiciaire, dont le rapport, qui préconise 25 mesures de nature à y remédier, a été mis en ligne sur le site du Conseil au mois de février 2021<sup>23</sup>. Certaines d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en œuvre après que le rapport a été présenté par le Conseil au secrétariat général du ministère de la Justice, à la direction des services judiciaires et à l'Ecole nationale de la magistrature.

---

19. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le groupe 2 comprend 14 présidentes et 16 présidents.

20. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le groupe 3 comprend 18 présidentes et 23 présidents.

21. 615 candidatures masculines, dont 98 dans les TJ du groupe 1 (dont 9 occurrences), 225 dans les TJ du groupe 2 (dont 20 occurrences), 136 dans les TJ du groupe 3 (dont 27 occurrences), 156 dans les TJ du groupe 4 (dont 61 occurrences) contre 517 candidatures féminines, dont 28 dans les TJ du groupe 1, 170 dans les TJ du groupe 2, 138 dans les TJ du groupe 3, 181 dans les TJ du groupe 4.

22. 66% des magistrats étant des femmes d'après le rapport *L'âme du corps. La magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail*. Octobre 2019.

23. [http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/1\\_-\\_rapport\\_gt\\_attractivite\\_v\\_finale\\_0.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/1_-_rapport_gt_attractivite_v_finale_0.pdf)

# LA DÉONTOLOGIE : ACCOMPAGNER L'ETHIQUE AU QUOTIDIEN

*« 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**



---

## LE SERVICE D'AIDE ET DE VEILLE DÉONTOLOGIQUE (SAVD)

La déontologie des magistrats est l'un des champs d'intervention essentiels du Conseil. À ce titre, il a notamment été chargé de l'élaboration et de la mise à jour du Recueil des obligations déontologiques des magistrats qui prend en compte de manière positive, anticipatrice et proactive leurs interrogations. En complément de ce Recueil, le Conseil a souhaité offrir une structure leur permettant d'obtenir des réponses aux questions d'ordre éthique ou déontologique qu'ils pourraient être amenés à se poser. Si les chefs de cour et de juridiction comme les collègues expérimentés sont des interlocuteurs naturels en cette matière, l'intervention d'un tiers neutre peut toutefois s'avérer plus aisée notamment pour évoquer une difficulté d'ordre personnel. Le recours accru au télétravail isole aussi davantage les magistrats qui ont moins l'occasion d'échanger entre eux de manière informelle.

### LE FONCTIONNEMENT DU SAVD

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2016, le SAVD est organisé sous la forme d'une permanence destinée à apporter une aide concrète aux magistrats en fonction ou honoraires ainsi qu'aux auditeurs de justice relative à toute interrogation de nature déontologique les concernant personnellement. Les magistrats en détachement peuvent également saisir le SAVD au sujet de la compatibilité de leur action au sein de leur structure de détachement avec leurs obligations générales de magistrat.

Le SAVD délivre ses avis au cours d'entretiens téléphoniques dans un souci de dialogue et d'accompagnement des magistrats. Il intervient de

manière confidentielle, ce qui exclut la formalisation d'avis par écrit, et avec célérité.

Le SAVD est composé de trois anciens membres du Conseil, deux magistrats ayant appartenu aux formations compétentes à l'égard des magistrats du siège et du parquet et une personnalité extérieure au corps judiciaire. Ils exercent cette activité à titre bénévole.

L'année 2021 a marqué le début du renouvellement des membres du SAVD. M. Henry Robert, premier président honoraire de la cour d'appel de Dijon, a en effet souhaité mettre un terme à son mandat en septembre 2021. M. Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, a été désigné pour lui succéder aux côtés de Mme Chantal Kerbec, directrice honoraire des services du Sénat, et de M. Jean-Olivier Viout, procureur général honoraire près la cour d'appel de Lyon.

L'attache du SAVD peut être prise par téléphone au 01.53.58.48.88, ligne dédiée gérée par le secrétariat général du Conseil, ou par courriel à l'adresse structurelle suivante : [deontologie.csm@justice.fr](mailto:deontologie.csm@justice.fr)

Les magistrats sont invités à communiquer un numéro de téléphone portable auquel les membres du SAVD pourront les joindre.

Une réunion annuelle a lieu entre les membres du SAVD et les référents du Conseil, Mme Hélène Pauliat, M. Benoît Giraud et M. Jean-Paul Sudre pour évoquer l'activité du SAVD. Ces échanges, qui s'inscrivent dans le strict respect de l'anonymat, nourrissent la réflexion du Conseil et l'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats.



## L'ACTIVITÉ DU SAVD

Opérationnel depuis cinq ans, le SAVD a traité 349 saisines, dont 94 en 2021. C'est un service parfaitement identifié par les magistrats, notamment par les plus jeunes qui le sollicitent à titre principal.

D'une manière générale, les magistrats connaissent bien le statut auquel ils sont soumis.

À l'instar des années précédentes, les questions les plus récurrentes ont trait à l'impartialité objective. Ainsi, de nombreux auditeurs de justice interrogent le SAVD au moment de choisir leur première affectation pour savoir si leur activité professionnelle antérieure n'est pas susceptible de compromettre la confiance des justiciables dans leur impartialité de magistrat. Si un éclairage leur est nécessairement apporté, il convient néanmoins de souligner que l'avis délivré par le SAVD ne lie

pas la direction des services judiciaires – dont la consultation peut être judiciaire – ou le Conseil.

Les liens familiaux ou amicaux<sup>1</sup> donnent également lieu à des questions récurrentes. À cet égard, il est utile que les magistrats renseignent précisément la profession de leur conjoint lorsqu'ils formalisent leurs vœux de mobilité.

Un nombre croissant de saisines est constaté en matière de gestion de patrimoine, les notaires conseillant actuellement de constituer des SARL familiales et non plus des SCI pour des raisons fiscales.

Enfin, des questions ont mis en exergue le fonctionnement dégradé de la collégialité (président de la formation qui décide seul, ne respecte pas la décision collégiale ou qui n'a pas le temps d'organiser le délibéré, etc.), lequel contribue au malaise ressenti dans les juridictions.

---

1. 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.

# LE CONSEIL CONSULTATIF CONJOINT : REGARDS CROISÉS SUR UNE DÉONTOLOGIE DE LA RELATION ENTRE AVOCATS ET MAGISTRATS

## L'HISTORIQUE ET L'OBJET DU CONSEIL CONSULTATIF CONJOINT

Soucieux de l'importance première de la déontologie et d'un dialogue constructif entre les professions de magistrat et d'avocat, le Conseil consultatif conjoint de déontologie de la relation magistrats-avocats, auquel le Conseil supérieur de la magistrature contribue de manière très active, s'est réuni, pour la première fois depuis sa création, à la Cour de cassation, le 26 mai 2021.

La charte portant création de cet organe de déontologie croisée avait en effet été signée le 26 juin 2019 par la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature, les quatre Conférences des chefs de cour et de juridiction, l'Ordre des avocats aux conseils, le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et

d'outre-mer ainsi que l'Ordre des avocats au barreau de Paris.

L'objet de ce Conseil consultatif conjoint est :

- d'émettre des avis consultatifs, sans valeur normative, portant sur des difficultés d'identification, d'interprétation et d'application des questions déontologiques relatives à la relation magistrats-avocats, à partir de situations concrètes, non nominatives;
- de formuler des recommandations, d'élaborer un référentiel de jurisprudence et un guide de bonnes pratiques en matière de déontologie et d'éthique des relations professionnelles magistrats-avocats;
- s'il y a lieu, de mettre en évidence les domaines dans lesquels une intervention législative ou réglementaire apparaît souhaitable.



## LE RÔLE ACTIF DU CONSEIL AU SEIN DES GROUPES DE TRAVAIL

À l'issue de la réunion du 26 mai 2021, les participants se sont accordés sur la mise en place des trois groupes de travail suivants :

- 1) Groupe de travail « bonnes pratiques et usages »;
- 2) Groupe de travail « prospectives » (open data, modes alternatifs de règlement des litiges, construction des nouveaux palais de justice);
- 3) Groupe de travail « réflexions autour de cas concrets en matière de déontologie ».

Les travaux de ces groupes de travail ont débuté au mois de juin 2021.

Les groupes de travail sont composés d'un représentant de chacune des institutions signataires.

Un membre du Conseil participe donc aux groupes de travail n° 1 et 2. Un troisième membre copréside le groupe de travail n° 3.

Le groupe de travail n° 3 s'est réuni les 12 juillet, 27 septembre et 13 décembre 2021. Chaque participant a fait remonter des cas pratiques, issus

de situations réelles mais anonymisées, interrogeant la déontologie de la relation entre avocats et magistrats.

Il est ressorti du travail de compilation et de classification effectué par le secrétariat du Conseil que les principales difficultés de la relation entre avocats et magistrats se cristallisent sur les points suivants :

- les demandes de renvoi;
- les conflits d'intérêt;
- les comportements à l'audience;
- la violation du principe du contradictoire;
- les comportements d'intimidation et d'obstruction.

Cinq binômes avocat/magistrat ont été constitués afin de travailler à la résolution de ces cas pratiques. Les solutions dégagées par les binômes feront l'objet d'échanges lors des prochaines réunions du groupe de travail, la finalité étant la constitution d'un guide pratique de la relation déontologique entre les deux professions.

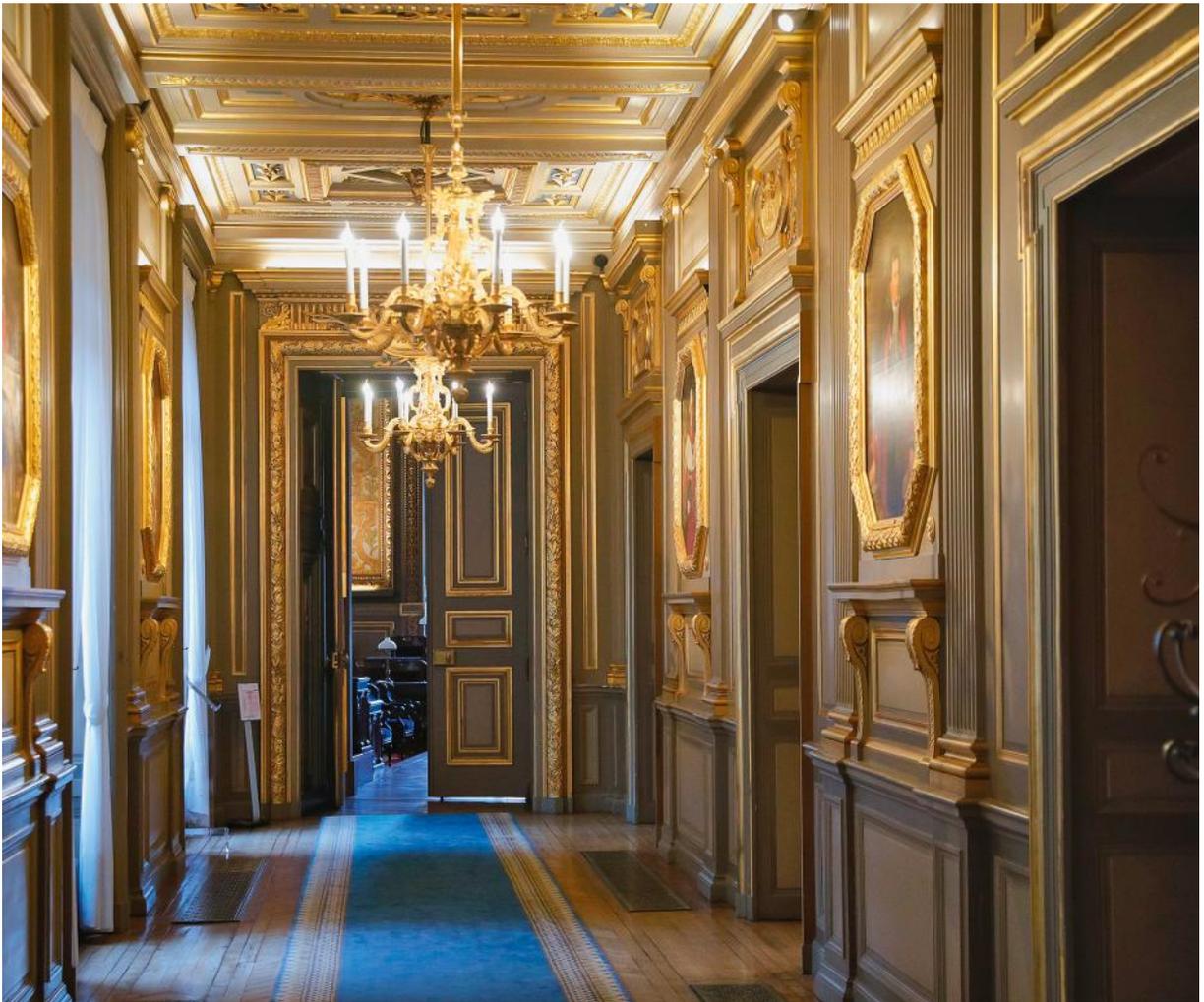
Le Conseil consultatif conjoint envisage de rendre ses travaux à la fin de l'année 2022.



# DISCIPLINE : GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA MAGISTRATURE

---

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



# DÉFINIR LA FAUTE DISCIPLINAIRE ET RAPPELER LES SANCTIONS ENCOURUES

Les dispositions relatives à la discipline, à la procédure et aux sanctions, sont inscrites au chapitre VII de l'ordonnance statutaire (articles 43 à 66) qui comporte trois sections : la première rappelant 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 aux devoirs de l'état de magistrat 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'obligation de remplir une déclaration d'intérêts (article 7-2), l'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice ou la candidature à un ensemble de fonctions électives (articles 8 et 9), le devoir de réserve (article 10), l'obligation de résidence (article 13), l'obligation de rigueur et de compétence professionnelles et le devoir d'impartialité viennent compléter ces devoirs professionnels.

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

1. Les atteintes à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité ;
2. Les manquements aux devoirs de l'état de magistrat ;
3. Les manquements à la probité ;
4. Le non-respect des incompatibilités ;
5. 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.

## RÉPONDRE À UNE ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE EN FORTE EXPANSION

### OBSERVATIONS LIMINAIRES

Si le rapport d'activité du Conseil avait constaté en 2020 une montée en puissance de l'activité disciplinaire, cette hausse s'est encore accélérée au cours de l'année 2021. En effet, le nombre de saisines disciplinaires du Conseil au fond est passé de 6 procédures en 2020 à 17 procédures en 2021. La grande majorité de celles-ci concerne la formation disciplinaire des magistrats du siège. En outre, sur ces 17 saisines en matière disciplinaire, le garde des sceaux est à l'origine de 12 d'entre elles, le Premier ministre de 3<sup>1</sup> et les premiers présidents des cours d'appel de 2.

Le Conseil avait pu constater les années précédentes que les faits à l'origine des saisines disciplinaires relevaient majoritairement de la vie privée du magistrat. Ce constat a sensiblement évolué en 2021. En effet, les formations disciplinaires ont été davantage saisies de faits portant sur des insuffisances du magistrat dans son exercice professionnel, avec des griefs s'étalant parfois sur plusieurs années.

Il serait prématuré de se prononcer dès à présent sur le caractère conjoncturel ou structurel de cette hausse sensible. L'année 2022 permettra d'affiner l'analyse sur ce point. (Voir tableau page suivante)

### LES DÉCISIONS ET AVIS RENDUS EN 2021

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

- *Les décisions au fond*

Le conseil de discipline des magistrats du siège a rendu cinq décisions disciplinaires en 2021 :

1. Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 18 mars 2021 à l'encontre d'une vice-présidente chargée des contentieux de la protection la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office, pour avoir organisé un faux mariage avec le père de ses enfants, avocat de profession, en ayant fait endosser à son beau-frère le rôle du « faux marié » et à sa fille le statut de témoin. Elle a, par ailleurs, été mise en examen des chefs de faux et usage de faux, faux en écriture publique ou authentique, obtention induue de documents administratifs et usage de faux documents administratifs par personne dépositaire de l'autorité publique, puis fait l'objet d'un placement sous contrôle judiciaire.

Le Conseil a considéré qu'en ayant fait prévaloir son statut de femme bafouée sur ses devoirs de magistrate, elle avait perdu tout repère déontologique et toute faculté de discernement et manqué à ses devoirs de légalité, de probité et d'intégrité.

1. La saisine par le Premier ministre fait suite au décret du 23 octobre 2020 modifiant les attributions du ministre de la justice pour éviter les conflits d'intérêt.

### Activités des formations disciplinaires 2012-2021

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
2021	4	4	1	1	14	5	3	2
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>21</b>	<b>21</b>

Il en est résulté une atteinte à l'image de la justice auprès des magistrats de la juridiction, des auxiliaires de justice et plus largement des justiciables et, partant, une atteinte au crédit de l'institution judiciaire. En outre, en ayant demandé à la présidente de sa future juridiction de se faire appeler par son nom d'épouse en sachant qu'elle ne pouvait pas prétendre à cette dénomination, elle a manqué à son devoir de délicatesse et de loyauté à l'égard de celle-ci.

2. Sur saisine d'un premier président de cour d'appel, le Conseil a prononcé le 7 juillet 2021 à l'encontre d'une vice-présidente, précédemment juge aux affaires familiales, la sanction disciplinaire de blâme avec inscription au dossier.

Il lui a été reproché d'avoir remplacé, dans le minutier de son cabinet, un jugement de divorce qu'elle avait rendu par un autre statuant en sens inverse.

Le Conseil a considéré qu'en ayant outrepassé la règle de droit par la modification d'une décision judiciaire déjà rendue, la magistrate avait manqué à son devoir de loyauté, lequel impose le respect

de la légalité. Même si le comportement en cause a été adopté en accord avec les avocats des deux parties, elle aurait dû s'en défendre. Elle a dès lors manqué à ses devoirs de probité et de prudence.

Elle a par ailleurs manqué à son devoir de délicatesse à l'égard de sa greffière en lui ayant demandé de signer, avec elle, le second jugement et donc implicitement de détruire le premier. Ces manquements caractérisent enfin une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de juge aux affaires familiales doit inspirer et, par là même, une atteinte à l'image et à l'autorité de l'institution.

En revanche, le manquement à l'impartialité relevé par le premier président de la cour d'appel n'a pas été retenu par le Conseil, la modification fautive ayant été opérée non dans l'intérêt d'un seul époux mais des deux.

3. Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 13 juillet 2021 à l'encontre d'un premier vice-président la sanction disciplinaire de révocation.

Il lui a été reproché d'avoir diffusé, sur un site libertin, des photographies et des vidéos à caractère pornographique de son épouse ainsi que des clichés photographiques de sa fille, âgée de 12 ans, dans des poses suggestives. Il était également établi qu'il avait, à plusieurs reprises, proposé aux internautes d'avoir des relations sexuelles avec sa femme puis avec sa fille sous la forme de rapports de domination. Il n'avait toutefois pas donné suite auxdites propositions.

Il a été mis en examen des chefs de corruption de mineure de moins de 15 ans aggravée par la circonstance d'un recours à des moyens de communications électroniques et d'offres, même non suivies d'effet, à une personne de commettre à l'encontre d'un mineur le crime de viol et les délits d'agression sexuelle et de corruption de mineur. Il a été placé sous contrôle judiciaire à la suite.

Le Conseil a considéré que le fait de rendre publics sur un site échangiste, des clichés photographiques et des vidéos pornographiques de son épouse, aisément reconnaissable, ainsi que des photographies de sa fille mineure dans des poses suggestives, témoignait de comportements voyeuristes incompatibles avec les devoirs du magistrat. En cela, ils constituent un manquement grave à la dignité et à l'honneur, de même qu'au devoir de délicatesse. Le fait de tenir des propos crus, vulgaires, dégradants et profondément choquants sur un site échangiste pendant près d'une année, quasi quotidiennement, en s'étant connecté à son domicile comme sur son lieu de travail, en ayant mis en scène le viol de sa fille mineure par des inconnus, est contraire aux devoirs de l'état de magistrat et porte gravement atteinte à la probité, à la dignité et à l'honneur. Ils ont porté une atteinte grave à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer. De surcroît, la nature des faits commis et leur retentissement local comme national constituent une atteinte grave à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire.

4. Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 13 octobre 2021 à l'encontre d'une vice-présidente la sanction disciplinaire de rétrogradation assortie du déplacement d'office.

Il lui a été reproché, sur plusieurs années, une insuffisance professionnelle consécutive à des retards chroniques de délibérés dans les différents contentieux civils et pénaux qui lui avaient été confiés, malgré des mesures d'allègement de service et des plans d'apurement. Ont été ainsi relevés des retards chroniques dans la rédaction et la signature des jugements correctionnels, des retards dans le traitement des requêtes et des courriers au service des tutelles des mineurs, des retards ponctuels au service des procédures collectives, des retards significatifs au service des saisies immobilières et des retards massifs dans le contentieux des affaires familiales. En l'espèce, le Conseil a considéré qu'elle avait manqué à ses devoirs de diligence et de rigueur. Il a en outre estimé qu'elle avait manqué à son devoir de délicatesse à l'égard des fonctionnaires de la juridiction en ayant perturbé l'activité des différents services en raison de ses prorogations de délibéré et de ses remises tardives des décisions sans aucune concertation avec les services.

Le Conseil a retenu une violation du devoir de légalité, la magistrate n'ayant pas respecté l'article 450 du code de procédure civile qui n'autorise pas les délibérés sans indiquer de nouvelle date et sans en aviser les parties.

5. Sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, le Conseil a prononcé le 5 novembre 2021, à l'encontre d'un premier vice-président la sanction disciplinaire de déplacement d'office.

Lui ont été reprochés des insuffisances professionnelles et des comportements inadaptés sur une période de près de trois années.

Ainsi, en charge de la coordination du service pénal général, le Conseil a considéré que le magistrat ne remplissait pas une grande partie des missions dévolues au coordonnateur d'un service. S'il est établi que le service correctionnel de ce tribunal judiciaire était en souffrance du fait d'un déficit structurel de fonctionnaires, il n'en demeure pas moins que les fonctions de coordonnateur ne se limitent pas à dénoncer l'insuffisance du nombre de fonctionnaires mais visent aussi à mettre en œuvre une politique d'animation et de gestion d'un service en s'appuyant sur

le dialogue et la concertation. Les nombreuses défaillances constatées dans l'animation et la coordination du service pénal sur une période de près de trois années sont constitutives d'un manquement de la part du magistrat à son devoir de diligence au titre des responsabilités qui relevaient de son statut de coordonnateur du service pénal.

Par ailleurs, il lui a été reproché, sur une période de quinze jours, d'avoir différé la date d'évocation de deux permissions de sortie urgentes alors même que les dossiers étaient en état, d'avoir renvoyé plusieurs dossiers à l'audience correctionnelle pour des motifs contestés par le ministère public et sans recueillir l'avis de ses assesseurs et d'avoir procédé au renvoi de pratiquement tous les dossiers d'une audience. Le Conseil a considéré que si chaque grief ne pouvait en soi être constitutif d'un manquement disciplinaire, leur répétition sur une période de quinze jours démontrait la désinvolture de ce magistrat à l'égard des parties au procès et des justiciables ainsi qu'une incapacité à s'inscrire dans une collégialité, comportements préjudiciables au fonctionnement du service correctionnel. En ce sens, ils constituent un manquement à ses devoirs de dignité et de délicatesse.

Il lui a également été reproché d'avoir, après son affectation au service civil, prorogé un grand nombre de délibérés et procédé à des réouvertures des débats dans plusieurs dossiers. Le Conseil a retenu ici un manquement à son devoir de diligence et aux devoirs de son état.

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

Cette procédure exceptionnelle, qui vise à suspendre un magistrat provisoirement de l'exercice de ses fonctions, a été sollicitée à quatre reprises en 2021 par le garde des sceaux, ministre de la justice, à l'encontre de magistrats du siège. Le Conseil a fait droit à trois de 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.

## FOCUS

### Interdiction temporaire d'exercice et question prioritaire de constitutionnalité

Au cours de l'année 2021, une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'absence de publicité d'une audience relative à une demande d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions prononcée à l'encontre d'un magistrat du siège a été transmise au Conseil constitutionnel. Celui-ci a, par décision n° 2021-922 QPC du 25 juin 2021, déclaré les dispositions contestées de l'article 50 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 conformes à la Constitution.

Ces dispositions avaient déjà été déclarées conformes [1] à la Constitution. Elles ont néanmoins été réexaminées, le principe de publicité des audiences devant les juridictions civiles et administratives ayant, depuis lors, été consacré [2].

Aux termes de sa décision du 25 juin 2021, le Conseil constitutionnel a commencé par relever [3] une atteinte à ce principe dès lors que l'audience, devant le Conseil, tendant à une mesure d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions à l'encontre d'un magistrat n'est pas publique. Il s'est ensuite, d'une part, attaché à identifier l'objectif poursuivi par le législateur en précisant que le caractère non public de l'audience relative à une telle mesure permet d'éviter que soient rendus publics des faits dont la réalité n'est pas encore établie et dont la divulgation est de nature à porter atteinte au fonctionnement de la justice [4]. D'autre part, il s'est prononcé sur la nature de l'instance à laquelle s'applique cette absence de publicité en jugeant que la décision d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions, qui ne constitue pas une sanction ayant le caractère de punition, n'a pas pour objet de statuer sur le bien-fondé des faits reprochés au magistrat et qu'elle est limitée dans le temps. Il en a déduit que les dispositions en cause ne méconnaissent pas le principe de publicité des audiences devant les juridictions civiles et administratives [5].

Le Conseil dispose d'un délai de quinze jours, à compter de sa saisine, pour statuer sur une mesure d'interdiction temporaire d'exercer. Conformément à l'article 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, il aurait pu, dans le cas d'espèce, statuer sans attendre la décision du Conseil constitutionnel. Il a toutefois estimé utile de surseoir à statuer sur la demande, compte tenu des incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur la conduite de l'audience.

Si une mesure d'interdiction temporaire d'exercer ne peut être prononcée qu'en cas d'urgence, cette condition ne saurait pour autant justifier la brièveté du délai octroyé au Conseil pour statuer, lequel ne s'accorde pas avec le nécessaire respect des droits de la défense. Ce délai très bref ne s'accorde pas non plus avec le fonctionnement interne du Conseil qui dispose certes d'une grande faculté d'adaptation mais doit également composer avec les contraintes inhérentes à ses activités et missions (séances de nomination, actions de formation, activité internationale, missions d'information dans les juridictions, relations institutionnelles...), dans un contexte où ses membres ne lui sont pas rattachés à temps plein et exercent

pour la plupart une activité professionnelle à l'extérieur du Conseil.

Aussi, il pourrait être envisagé d'introduire davantage de souplesse en allongeant ce délai à un mois ou en distinguant le délai dans lequel l'audience devrait avoir lieu (par exemple dans un délai maximum de 15 jours) de celui dans lequel la décision devrait être rendue (par exemple dans le délai de 3 à 5 jours suivant l'audience). Le quorum pourrait éventuellement être abaissé.

Il pourrait en outre être envisagé de prévoir que les décisions de prorogation d'interdiction d'exercice temporaire soient rendues à l'issue d'une procédure écrite sans audience. Il serait même

concevable qu'il s'agisse d'une décision du seul président de la formation, inspirée de la procédure d'ordonnance sur requête.

Par ailleurs, au-delà des seules demandes d'interdiction temporaire d'exercer, il conviendrait que les textes relatifs à la procédure disciplinaire soient modifiés pour permettre la communication électronique. Les actes et pièces de procédure ainsi que les convocations devraient en effet pouvoir être notifiés par voie électronique avec un avis de réception lui aussi adressé par voie électronique. À cette fin, toute partie communiquerait au secrétariat général du Conseil l'adresse électronique à laquelle ces notifications lui seraient valablement faites. En tant que de besoin et pour garantir le caractère contradictoire de la procédure, il resterait possible de recourir à tout autre moyen de communication. Lorsque le magistrat aurait chargé une personne de le représenter, ces notifications seraient faites à son représentant.

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

La formation du Conseil statuant en matière disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet a rendu deux avis en 2021.

1. Il a, par avis motivé du 23 mars 2021, proposé au garde des sceaux, ministre de la justice, de prononcer une sanction de rétrogradation à l'encontre d'un vice-procureur qui, dans l'exercice de ses fonctions de magistrat, avait infligé à une magistrate et à une greffière une succession de propos et de comportements à connotation sexuelle ainsi que des gestes intrusifs en présence de tiers, greffiers, fonctionnaires ou magistrats.

Le Conseil a considéré que son comportement caractérisait une incapacité à respecter tant les limites attendues dans les relations interpersonnelles à l'égard des femmes côtoyées sur son lieu de travail que celles résultant des rapports professionnels avec ses collègues magistrates ou le personnel féminin du greffe. Il a ainsi retenu des manquements à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et aux devoirs de son état de magistrat.

Il a également considéré que son comportement portait 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.

2. La seconde procédure a trait à une magistrate, substitute générale, à laquelle il a été reproché des insuffisances professionnelles sur plusieurs années et notamment de s'être trouvée à plusieurs reprises dans l'enceinte de la cour d'appel en état d'ivresse manifeste, de s'être présentée à plusieurs audiences dans un état second, en s'étant endormie et en ayant tenu des propos incohérents, et d'avoir proféré des propos agressifs envers les avocats et les parties à l'audience. Il lui a de surcroît été reproché, en dépit de ses changements d'affectation conçus pour alléger sa charge de travail, des retards et absences injustifiées, des comportements inadaptés, des carences dans le traitement des dossiers ou une impréparation des audiences, sur une période de plus de cinq ans, à une fréquence qui s'était accélérée au fil des années. Les faits avaient durablement affecté le fonctionnement des différents services.

Le Conseil a considéré que ces insuffisances professionnelles constituaient des manquements disciplinaires portant atteinte aux devoirs de délicatesse, de dignité, de diligence, de rigueur et, de manière générale, aux devoirs de l'état de magistrat.

Il lui a enfin été reproché d'avoir publié, au titre de sa vie privée, de multiples messages à caractère raciste ou injurieux sur le réseau LinkedIn. Le Conseil a retenu que ces faits, par leur caractère outrancier et injurieux, constituaient des manquements graves à ses devoirs de délicatesse, de dignité, de diligence et, de manière générale, aux devoirs de l'état de magistrat. De plus, leur publication sur un réseau public en ayant usé de sa qualité professionnelle et l'écho médiatique dans un journal ont porté atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire.

Toutefois, le Conseil a considéré que ces comportements inadaptés dans l'espace professionnel et dans la vie privée, qui avaient connu une aggravation au fil des années, étaient en partie liés à la dégradation de son état de santé physique et psychique en lien avec une forte dépression et une addiction alcoolique. Sans méconnaître la très profonde dépression que la magistrate traversait



depuis de nombreuses années et qui avait probablement joué un rôle décisif dans la perte des repères déontologiques, le Conseil a estimé que son refus de reconnaître sa problématique alcoolique et de s'engager dans une prise en charge médicale globale avait généré des manquements professionnels particulièrement graves, incompatibles avec la poursuite de son activité de magistrat.

En conséquence, le Conseil a proposé la sanction de mise à la retraite d'office.

S'agissant de cette dernière décision rendue par la formation disciplinaire compétente à l'égard

des magistrats du parquet, les membres de la formation ont, dans le cadre d'échanges avec le directeur des services judiciaires, souligné que si les saisines des différents comités médicaux avaient été mieux articulées, et la situation de cette magistrate davantage suivie dans le temps, la saisine disciplinaire aurait probablement pu être évitée.

Saisie à une reprise en 2021 à cette fin, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet a émis un avis favorable à l'interdiction temporaire d'exercice d'un magistrat.

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

Depuis 2011, tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature<sup>2</sup>.

Un dispositif de filtrage a été instauré pour garantir un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de sauvegarder l'indépendance juridictionnelle des magistrats et la sérénité des conditions d'exercice de la justice et, d'autre part, l'impératif de confiance des citoyens en l'institution judiciaire.

En pratique, la procédure demeure mal comprise des justiciables. Les griefs qu'ils allèguent portent en effet, le plus souvent, non sur des faits déontologiquement critiquables, imputables à un juge ou un procureur de la République, mais sur la teneur des décisions rendues, dont la contestation relève de l'exercice des seules voies de recours et non des prérogatives du Conseil. Les justiciables, préoccupés par le sort de leur procédure, ne sont en réalité pas en mesure de distinguer faute disciplinaire et décision insatisfaisante, ce d'autant qu'ils n'ont pas une vision globale du comportement professionnel du magistrat qu'ils souhaitent mettre en cause.

Après dix années de fonctionnement, seuls sept dossiers, six au siège et un au parquet, ont donné lieu à une décision de renvoi devant la formation disciplinaire compétente. Aucun des magistrats poursuivis selon ce mode n'a, à ce jour, fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Le dernier dossier renvoyé devant la formation disciplinaire n'a toutefois pas encore été jugé.

L'activité de l'année 2021 est conforme à celle des années précédentes. Ainsi, 377 plaintes ont

été enregistrées et 328 décisions ont été rendues, dont 314 décisions de rejet<sup>3</sup>, soit 95 %. Le taux de plaintes déclarées recevables s'élève à 41 % des dossiers examinés au cours de cette année. Ce taux est nettement supérieur à celui des années précédentes en raison d'une évolution de l'approche statistique des décisions. Jusqu'à présent, ce taux comptabilisait les seules décisions ayant préalablement donné lieu à des investigations (demande d'observations du magistrat, audition du magistrat et/ou du plaignant). Les plaintes déclarées manifestement infondées n'étaient pas prises en compte alors que ces décisions interviennent après un examen au fond du dossier, lequel a donc dépassé le stade de la recevabilité. Elles sont désormais comptabilisées au titre des plaintes « recevables ». Le délai de traitement des dossiers en 2021 s'élève à 96 jours en moyenne contre 116 jours en 2020 et 133 jours en 2019.

Les rapports d'activité 2019 et 2020 présentant de manière détaillée la procédure de saisine directe et le fonctionnement des commissions, il est proposé, pour ce troisième rapport d'activité de la mandature 2019-2022, de revenir sur les évolutions qui ont marqué l'année 2021 ainsi que sur les modifications législatives que le Conseil appelle de ses vœux.

## RENOUVELER LA COMPOSITION DES TROIS COMMISSIONS D'ADMISSION DES REQUÊTES

Deux commissions d'admission des requêtes (CAR) ont été constituées pour le siège et une pour le parquet compte tenu des volumes de plaintes à traiter. Ces commissions sont composées de deux

2. Article 65 de la Constitution et articles 50-3 et 63 de l'ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

3. 61 % 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); 34 % de plaintes manifestement infondées (absence de tout élément au soutien de la plainte).

magistrats et deux personnalités extérieures au corps judiciaire, désignés chaque année par le président de la formation<sup>4</sup>.

En février 2021, soit à mi-mandat, les membres des trois commissions ont été partiellement renouvelés afin d'assurer un roulement et de maintenir une continuité des pratiques et de la juris-

prudence. La présidence de deux d'entre elles a en outre été confiée à une personnalité extérieure dans la mesure où trois magistrats en avaient jusqu'alors assuré la présidence.

Ont ainsi été désignés pour présider et être membres des commissions d'admission des requêtes :

Les membres des commissions d'admission des requêtes (CAR)		
CAR siège 1	CAR siège 2	CAR parquet
Présidente	Président	Présidente
Mme Sandrine Clavel	M. Cédric Cabut	Mme Hélène Pauliat
Membres	Membres	Membres
M. Jean-Christophe Galloux M. Didier Guérin M. Benoist Hurel	M. Georges Bergougnous Mme Natalie Fricero M. Benoît Giraud	M. Yves Saint-Geours Mme Jeanne-Marie Vermeulin M. Jean-François Mayet

## CLARIFIER LE PROCESSUS D'ORIENTATION DES DOSSIERS

En l'état du droit, toutes les requêtes ne sont pas examinées par les commissions d'admission des requêtes. Leurs présidents peuvent en effet rejeter les plaintes manifestement infondées ou manifestement irrecevables. Au cours des deux dernières années, les réflexions internes ont conduit à fixer des critères pour objectiver l'orientation des plaintes.

Les plaintes dont l'irrecevabilité est manifeste, soit parce que le magistrat visé demeure saisi de la procédure, soit parce qu'elle est présentée après l'expiration du délai d'un an suivant la décision irrévocable mettant fin à la procédure, soit parce qu'elle ne contient l'indication d'aucun grief, sont en principe orientées en circuit court et soumises à l'examen des seuls présidents des commissions.

Pour les plaintes manifestement infondées, c'est-à-dire celles qui, tout en invoquant formellement un grief mettant en cause le comportement d'un magistrat, ne sont assorties d'aucune preuve, ni même souvent d'aucun commencement de preuve, de ce comportement, la pratique des commissions a quelque peu évolué. Ces plaintes peuvent en effet, en droit, être orientées en circuit-court. Toutefois, il a pu arriver que les justiciables contestent le fait que la décision ait été rendue par le seul président. Aussi ces plaintes sont-elles désormais en principe orientées en commission. Cette pratique, qui conduit à soumettre la plainte à l'examen d'un rapporteur suivi d'une délibération collective, devrait contribuer à une meilleure acceptation, par les justiciables, de la motivation de la décision de rejet. Cette évolution pourrait être consacrée dans l'ordonnance statutaire afin que seules les plaintes manifestement irrecevables puissent être rejetées par le président de la commission d'admission des requêtes.

4. Article 18 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

## ACCOMPAGNER ET INFORMER : LE FORMULAIRE CERFA ET LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE

Il a été souligné ci-dessus que de nombreux justiciables formulent des demandes mal orientées, dont le traitement ne relève pas des pouvoirs du Conseil (demande de conseils juridiques, d'allocation de dommages-intérêts, d'intervention dans des procédures en cours, de poursuites pénales, etc.) ou visent des personnes à l'égard desquelles 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.). Dans un souci pédagogique, une réponse personnalisée est apportée à ces demandes. En 2021, il a été répondu à 1456 courriers de justiciables auxquels s'ajoutent des appels téléphoniques et des courriels<sup>5</sup>.

Partant de ce constat, le Conseil s'est rapproché de la direction de l'information légale et administrative (DILA - Premier ministre) afin de développer un outil pédagogique de nature à accompagner les justiciables dans leurs démarches et à les aider à mieux comprendre le dispositif de saisine directe du Conseil. Un formulaire Cerfa a été homologué et mis en ligne tant sur le site internet service-public.fr que sur celui du Conseil. Ce formulaire a pu susciter des craintes parmi les magistrats. Néanmoins, l'objectif n'est nullement de les déstabiliser dans l'exercice de leur activité juridictionnelle mais plutôt de permettre aux justiciables d'exercer de manière effective un droit qui leur est reconnu par la Constitution.

Par ailleurs, un recueil des décisions des commissions est en cours d'élaboration afin de mieux faire connaître la jurisprudence au public. Celui-ci devrait être mis en ligne sur le site internet du Conseil dans le courant de l'année 2022.

## PROPOSER UNE ÉVOLUTION DES TEXTES APPLICABLES À LA MATIÈRE

Depuis l'instauration de la saisine directe, le Conseil cherche à améliorer le traitement des plaintes. Aussi, les pratiques ont progressivement évolué dans les limites des dispositions légales. La demande d'avis du Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats a été l'occasion de réfléchir à des propositions de modifications législatives. Seules les plus significatives figurent dans l'avis qui a été remis au Président de la République le 24 septembre 2021. Le présent rapport d'activité constitue l'occasion de les rappeler mais aussi d'en développer de nouvelles.

### La composition des commissions d'admission des requêtes

À défaut de dispositions prévoyant la suppléance du président et des membres des commissions en cas d'empêchement ou de départ, il est arrivé que le membre ayant le rang protocolaire le plus élevé supplée le président ou qu'une CAR *ad hoc* soit constituée pour garantir le quorum<sup>6</sup>. Le Conseil estime que ces pratiques mériteraient d'être entérinées dans les textes.

De même, il serait préférable que le renouvellement du mandat des membres des commissions intervienne selon un rythme biennal et non annuel. Un seul renouvellement serait alors à organiser pendant chaque mandature, ce qui permettrait de mieux garantir la continuité de la jurisprudence.

Enfin, le Conseil est favorable à la création d'une commission mixte pour traiter les requêtes visant simultanément des magistrats du siège et du parquet, obligatoirement dissociées dans le dispositif actuel. Cette commission devrait comporter quatre membres désignés par les présidents des deux formations du Conseil, soit un magistrat et un membre commun appartenant à la commission parquet ainsi qu'un magistrat et un membre commun appartenant aux commissions siège.

5. Moyenne mensuelle : 40 appels de justiciables et une centaine de courriels adressés au service des plaintes.

6. Le quorum pour délibérer valablement est fixé à trois sur quatre.

### Les conditions de recevabilité des plaintes

La réflexion a porté sur un éventuel élargissement du pouvoir de saisine du Conseil par des magistrats et des organisations professionnelles afin de leur permettre de dénoncer les dérives déontologiques ou fautes disciplinaires commises par un autre magistrat. Le Conseil n'a pas souhaité s'engager dans cette voie pour deux raisons essentielles :

- En premier lieu, il revient aux chefs de cour et de juridiction d'apporter la réponse la plus opportune au comportement éventuellement critiquable d'un magistrat relevé par ses collègues. En effet, le chef de cour a le pouvoir de saisir directement la formation disciplinaire du Conseil ou de signaler la situation au garde des sceaux, ministre de la justice qui peut décider d'une saisine de l'Inspection générale de la justice ;
- En second lieu, la révision constitutionnelle de 2008 a réservé au justiciable un mode de saisine spécifique, strictement encadré pour prévenir toute velléité de déstabilisation des magistrats.

Au plan pratique, le dispositif de saisine pourrait être amélioré par l'admission de plaintes des justiciables en ligne, dès que la signature électronique sera sécurisée, sur un site *ad hoc* que le Conseil souhaiterait créer.

Par ailleurs, il est indéniable que les plaintes déposées par les justiciables par l'intermédiaire d'avocats sont plus structurées et plus claires dans l'exposé des griefs. Dès lors, le recours à l'avocat pourrait être facilité sans devenir obligatoire, ce afin de respecter la volonté initiale du législateur. Dans ce cadre, les justiciables devraient pouvoir bénéficier de l'aide juridique. La demande en ce sens devrait être instruite dans la plus grande confidentialité.

### Les plaintes recevables

En l'état du droit, lorsque la commission d'admission des requêtes a jugé la plainte recevable, le magistrat mis en cause est informé de l'existence de cette dernière.

La commission sollicite alors du chef de cour dont dépend le magistrat concerné des observations et tous éléments d'information utiles. Le chef de cour

l'invite à lui communiquer ses observations. Ces éléments sont transmis à la commission ainsi qu'au garde des sceaux, ministre de la justice, dans un délai de deux mois. À ce stade, ce dernier n'a toutefois pas connaissance de la plainte. Il serait donc préférable que les observations ne soient pas adressées au garde des sceaux directement par le chef de cour, mais qu'elles soient dans un premier temps adressées au seul Conseil, à charge pour celui-ci de communiquer au garde des sceaux, ministre de la justice, en cas de rejet de la plainte, les observations reçues avec la décision de rejet et l'ensemble des pièces du dossier. Le garde des sceaux disposerait alors de tous les éléments utiles pour exercer son pouvoir propre de poursuite, s'il l'estime justifié.

D'autres pratiques gagneraient elles aussi à être consacrées dans les textes. Le renvoi devant la formation disciplinaire ne devrait intervenir qu'après l'audition du magistrat mis en cause, lequel pourrait être assisté et avoir accès au dossier. L'audition du plaignant resterait facultative. N'étant pas partie à la procédure, il n'a pas à avoir accès au dossier ni à en recevoir une copie. Enfin, il pourrait être indiqué dans les textes que la décision de rejet, qui est communiquée au chef de cour et au garde des sceaux, ministre de la justice, n'a pas à être versée au dossier du magistrat concerné.

### Les pouvoirs d'investigation des commissions

En l'état du droit, la loi organique prévoit que les commissions peuvent entendre le plaignant et le magistrat mis en cause. Au titre des bonnes pratiques, des pièces complémentaires susceptibles d'étayer la plainte peuvent être demandées au plaignant (décision de justice critiquée notamment). Les commissions ne disposent d'aucun autre pouvoir d'investigation.

Pourtant, l'accès à des applicatifs métiers permettrait à la commission d'admission des requêtes de connaître rapidement l'état de progression d'une procédure en cours dans laquelle le plaignant est concerné ou éventuellement d'entendre des tiers susceptibles de corroborer ses doléances, notamment lorsque le comportement du magistrat à l'audience est dénoncé. La consultation du dossier

administratif du magistrat pourrait également faciliter l'examen des plaintes.

Si les commissions ont été créées pour jouer un rôle de filtre et non d'instruction, elles se trouvent cependant dans la nécessité de procéder à certaines vérifications, soit au stade de l'appréciation de la recevabilité de la plainte, soit au stade de l'appréciation de son bien-fondé. Il serait donc souhaitable qu'en cas de plainte insuffisamment motivée ou insuffisamment étayée par les pièces produites, les commissions puissent faire procéder à toutes investigations utiles, le cas échéant avec l'appui de membres de l'Inspection générale de la justice dont le statut serait aménagé. En corollaire, elles devraient disposer d'un pouvoir d'appréciation sur les griefs.

#### **Le rappel des obligations déontologiques**

Certains dossiers traités mettent en exergue des pratiques qui, sans revêtir un aspect disciplinaire, mériteraient d'être signalées aux magistrats concernés dès lors qu'elles contribuent à la perte de confiance des justiciables dans la justice.

À titre d'illustration, peuvent être mentionnés : certains propos d'audience qui ont un retentisse-

ment particulier pour le justiciable qui ne maîtrise pas nécessairement les termes et les usages judiciaires ; certains comportements interprétés par le justiciable comme une forme de légèreté, de désinvolture ou de parti pris ; certaines motivations lapidaires et/ou stéréotypées donnant l'impression que l'affaire n'a pas été sérieusement examinée ; les manifestations de familiarité, en public, qui pourraient laisser penser à une connivence entre le magistrat, d'une part, et la partie adverse et/ou son avocat, d'autre part. L'utilisation des réseaux sociaux peut également avoir une incidence dans la sphère professionnelle et impose, de ce fait, un surcroît de vigilance, y compris en cas de navigation sur des sites de rencontres.

Dans de telles circonstances, il est arrivé que les CAR sièges sollicitent les observations du magistrat, même en l'absence de preuve formelle de son comportement, afin d'attirer son attention sur une possible difficulté. Le magistrat était ainsi incité à s'interroger sur ses pratiques professionnelles.

Le Conseil estime qu'il conviendrait d'aller au-delà et qu'un véritable pouvoir de rappel des obligations déontologiques, soumis au même formalisme que l'avertissement, lui soit reconnu.

# L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU CONSEIL : concourir à l'État de droit en temps de pandémie

---



# SOUTENIR L'ÉTAT DE DROIT ET L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE À TRAVERS LE MONDE

Activement engagé dans une démarche de promotion de l'État de droit et de l'indépendance de l'institution judiciaire, le Conseil a été amené à prendre position à plusieurs reprises en 2021 au regard de la situation critique dans certains pays, notamment la Pologne et le Liban, appartenant respectivement au Réseau européen des Conseils de justice (RECJ) et au Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) dont le Conseil est également membre (*cf. infra*).

Compte tenu de la situation du pouvoir judiciaire en Pologne, l'expulsion du Conseil national de

justice polonais (KRS) du RECJ a été votée à la majorité qualifiée requise des membres présents, lors de l'assemblée générale extraordinaire du RECJ qui s'est déroulée à Vilnius (Lituanie) du 27 au 29 octobre 2021. Il en était déjà suspendu depuis le 17 septembre 2018. Le Réseau a ainsi considéré que le KRS ne remplissait plus les critères suffisants d'indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et n'était de ce fait plus en mesure d'apporter son soutien ni de sauvegarder et garantir un exercice indépendant de la justice par le pouvoir judiciaire.

## FOCUS

### Extraits (traduits) du communiqué de presse du RECJ diffusé le 28 octobre 2021

« C'est une condition d'adhésion au RECJ que les institutions soient indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif et qu'elles assurent la responsabilité finale du soutien apporté au pouvoir judiciaire dans son exercice indépendant de la justice. Le RECJ a constaté que le KRS ne se conforme plus à cette règle statutaire. Le KRS ne sauvegarde pas l'indépendance du pouvoir judiciaire, il ne défend pas le pouvoir judiciaire ni les juges individuels d'une manière cohérente avec son rôle de garant face à toute mesure qui menace de compromettre les valeurs fondamentales d'indépendance et d'autonomie [...]. Le RECJ tient à préciser qu'il reste engagé dans la défense de l'indépendance du système judiciaire polonais. Le RECJ continuera à coopérer avec tous les acteurs concernés afin de défendre et de restaurer l'indépendance de la justice polonaise dès que possible. Dès qu'un conseil de la magistrature en Pologne remplira l'exigence d'indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et soutiendra effectivement les valeurs du RECJ, celui-ci sera heureux d'accueillir à nouveau ce conseil en tant que membre. »

S'agissant de son homologue libanais, c'est au regard des liens profonds et anciens entretenus avec ce dernier, tous deux membres fondateurs du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ), que le Conseil a tenu à apporter son soutien fidèle et lui témoigner toute sa solidarité, à plusieurs reprises. D'abord, à l'occasion de la commémoration de l'explosion du port de Beyrouth en août 2021, puis, au regard de la situation fragilisée des institutions judiciaires dans ce pays. Le Conseil est particulièrement intervenu au soutien du juge Tarek Bitar en charge de l'enquête sur

cette explosion, lequel est exposé à des pressions, des attaques personnelles répétées ainsi que des menaces en lien avec son office juridictionnel.

L'initiative nationale du Conseil en soutien au Conseil supérieur de la magistrature du Liban, aux magistrats libanais et particulièrement au juge Tarek Bitar, a été relayée au niveau institutionnel par un communiqué de presse du RFCMJ du 17 novembre 2021, transmis également à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) dans la perspective d'une diffusion auprès des 15 autres Réseaux institutionnels de la francophonie<sup>1</sup>.

## Communiqué du Conseil supérieur de la magistrature du 27 octobre 2021



- COMMUNIQUÉ -

### Soutien au juge Tarek Bitar et à la justice libanaise

Cet été, à l'occasion de la commémoration de l'explosion tragique qui avait frappé le Liban le 4 août 2020, le Conseil supérieur de la magistrature français a tenu à apporter son soutien fidèle et constant au Conseil supérieur de la magistrature libanais ainsi qu'à tous les magistrats de ce pays.

Face à la fragilisation des institutions libanaises, le Conseil supérieur de la magistrature français tient à réitérer l'expression de cette solidarité envers l'ensemble des magistrats libanais et tout particulièrement le juge Tarek Bitar en charge de l'instruction du dossier de l'explosion du port de Beyrouth, qui subit des pressions, des attaques personnelles répétées ainsi que des menaces.

Cette démarche est commandée par la longue histoire et l'amitié qui unissent nos deux pays mais aussi par l'exigence inconditionnelle qui s'attache au respect de l'État de droit et à l'indépendance de la Justice.

1. L'ensemble des communiqués des 29 juillet, 27 octobre et 17 novembre 2021 figure en annexe.

# POUR SUIVRE SA PARTICIPATION ASSIDUE À L'ACTIVITÉ DES RÉSEAUX DES CONSEILS DE JUSTICE

La définition d'une véritable politique européenne et internationale du Conseil supérieur de la magistrature, caractérisée par un rôle proactif et une capacité à élaborer les sujets sur lesquels il souhaite travailler avec ses homologues figure dans son projet de mandature adopté en 2019. Sa mise en œuvre s'est poursuivie en 2021.

## LE CONSEIL, MEMBRE ACTIF DU BUREAU EXÉCUTIF DU RÉSEAU EUROPÉEN DES CONSEILS DE JUSTICE (RECJ)<sup>2</sup>

Créé en 2004 à l'occasion de l'assemblée générale de Rome, le Réseau européen des conseils de la justice, dont le Conseil fait partie depuis sa création, est une association internationale à but non lucratif, financée principalement par l'Union européenne à hauteur de 75 %, le reliquat provenant des cotisations des membres et des observateurs. Le budget 2022 s'élève à 420 000 €.

Le Réseau entend faciliter la coopération entre les conseils de justice ou organes assimilés<sup>3</sup> de l'Union européenne avec l'objectif central de renforcer l'indépendance des pouvoirs judiciaires pour garantir un accès à des juridictions indépendantes et équitables. Il est un lieu d'échanges et d'informations sur le fonctionnement des différents systèmes judiciaires existants. Il travaille

à la promotion de normes et de lignes directrices sur la qualité de la justice ainsi qu'aux dispositions juridiques et pratiques essentielles telles celles relatives à la nomination, à la promotion et à la discipline des membres du pouvoir judiciaire<sup>4</sup>.

Depuis le Brexit et l'exclusion du Conseil national de justice polonais (*cf. supra*), le Réseau est désormais composé de 19 membres<sup>5</sup> et compte une quinzaine d'observateurs<sup>6</sup>.

Après un précédent mandat assuré de 2015 à 2017, le Conseil fait de nouveau partie des membres du bureau exécutif du RECJ, élu pour deux ans, jusqu'en juin 2022. Il est représenté par M. Jean-Paul Sudre.

Organe central du RECJ, le bureau exécutif a notamment la charge d'élaborer le plan stratégique recensant les orientations à suivre et les actions à mener 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.

### Les trois projets particulièrement suivis par les membres du Conseil en 2021

**Le projet** « *Garantir le droit à un recours effectif et à un procès équitable en temps d'urgence* », nouveau projet lancé en 2020, a eu pour objectif

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

3. Tous les États ne disposant pas de Conseils de justice, le RECJ est ouvert aux institutions indépendantes ou autonomes assurant la responsabilité de l'appui au pouvoir judiciaire dans sa mission d'administration indépendante de la justice.

4. Selon « The ENCJ compendium on Councils for the Judiciary ». Ce texte fondateur du RECJ a été récemment remanié dans une version adoptée lors de l'assemblée générale extraordinaire de Vilnius du 27 au 29 octobre 2021, afin de traiter des questions non encore abordées et de prendre en compte certaines spécificités des Conseils membres. De nouveaux standards et recommandations ont été ajoutés, par exemple quant à la composition et la structure des Conseils, le mandat de leurs membres, les compétences et devoirs des Conseils ou leur financement.

5. Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, Espagne, France, Grèce (participation des conseils de justice civile et administrative), Hongrie, Irlande, Italie (participation des conseils civil et administratif), Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

6. La Cour de justice de l'Union européenne, les ministères de la justice de l'Autriche, de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de l'Allemagne et du Luxembourg, les Conseils judiciaires de la République de Macédoine et du Monténégro, l'Administration nationale des cours de Norvège et des tribunaux de la Suède, le Haut Conseil judiciaire de la Serbie, les Conseils de justice de l'Angleterre et du pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord.



Membres  
et observateurs  
du RECJ –  
Assemblée générale  
à Vilnius – 27 au  
29 octobre 2021

de tirer les leçons de l'impact de la pandémie de la Covid-19 sur le fonctionnement du système judiciaire. Le Conseil français en a assuré la coordination active avec le Conseil néerlandais. L'exploitation d'un questionnaire, établi conjointement par les coordonnateurs et transmis à l'ensemble des participants de ce projet, a permis d'obtenir les renseignements nécessaires sur 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. Ce projet a permis l'adoption de standards minimums garantissant le droit à un recours effectif et à un procès équitable applicables en cas de survenance d'une nouvelle crise. Ils ont été présentés dans un rapport soumis et adopté lors de l'Assemblée générale du Réseau du 2 juin 2021<sup>7</sup>.

**Le projet « Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire »** se poursuit depuis plusieurs années. 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.

Un questionnaire destiné aux juges des États membres du Réseau, relatif à leur perception de leur indépendance dans le cadre de leur exercice professionnel, a été diffusé par le Conseil à l'ensemble des magistrats du siège français le 17 janvier 2022 pour une réponse avant le 28 février 2022. Les résultats de cette enquête serviront de base à la poursuite du débat sur l'indépendance des juges en Europe et seront publiés sur le site du RECJ<sup>8</sup>.

7. <https://www.encj.eu/node/594>

8. <https://www.encj.eu>

**Le projet « la justice digitale »** : il s'agit également de la poursuite d'un projet existant auquel le Conseil participe et qui a pour but de rendre accessible, intelligible et transparent, auprès des citoyens, le fonctionnement des systèmes judiciaires des conseils membres du Réseau par l'utilisation des moyens modernes de communication, de digitalisation, de traitement et de diffusion des données.

#### **La poursuite des « lunch seminars »**

Innovées en septembre 2020, ces réunions régulières entre les membres, destinées à évoquer le fonctionnement des Conseils et des questions d'intérêt commun sont organisées sous forme de conférence virtuelle, tous les troisièmes mardis du mois. Modérées par l'un des membres du bureau, ces réunions permettent aux représentants des Conseils d'intervenir pour présenter un thème spécifique avant d'engager des échanges entre participants.

Parmi les thèmes évoqués cette année, on peut notamment relever : la situation du système judiciaire en Espagne, en Pologne, en Hongrie et en Afghanistan, les relations entre les associations de juges et les Conseils de justice, le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit 2021 et la responsabilité des juges. (*Voir l'entretien avec M. Filippo Donati, président du bureau exécutif du RECJ en page suivante*)

#### **LE CONSEIL, MEMBRE ENGAGÉ 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 Conseil a participé les 27 et 28 septembre 2021 aux 7<sup>es</sup> Journées des Réseaux institutionnels de la francophonie organisées par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), à son siège à Paris, parmi lesquels figure le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire. Ces journées ont été l'occasion de dialogues et d'échanges autour d'ateliers dédiés à la gouvernance démocratique et déclinés en thématiques sur l'état civil, la lutte contre la désinformation, les processus démocratiques et la lutte contre la corruption.

Par ailleurs, en qualité de membre du comité scientifique relatif aux actions de formation, le Conseil participe aux réunions de ce comité qui travaille 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. Une première « capsule » pilote, concernant la formation à la déontologie, est en cours d'élaboration. Le Conseil est représenté par M. Georges Bergougous.

## FOCUS



### Entretien avec M. Filippo Donati, président du bureau exécutif du RECJ

**Que représente le RECJ sur la scène internationale selon vous? Se font jour notamment, dans certains pays européens, des préoccupations accrues sur la remise en cause de l'État de droit et plus particulièrement de l'indépendance de la justice. Quel est votre regard sur cette situation? Quel est le rôle du RECJ dans ce contexte?**

Le RECJ est un réseau institutionnel représentant les institutions nationales qui ont été mises en place pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le point central de la mission du RECJ est le renforcement d'une magistrature indépendante et responsable dans l'Union européenne afin de garantir aux citoyens l'accès à des tribunaux équitables, indépendants et impartiaux.

Pour ce faire, le RECJ travaille à promouvoir de manière systématique et à développer des standards, des lignes directrices, des bonnes pratiques en vue d'une autonomie du pouvoir judiciaire et de l'exercice de fonctions essentielles, comme la nomination des juges.

Le RECJ pense que les Conseils de justice doivent soutenir toute autorité judiciaire qui fait l'objet d'attaques et mettre en œuvre tout qu'ils peuvent pour persuader le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif de soutenir toute action qu'ils entreprennent à cet égard. C'est la mission essentielle du RECJ et de tous les Conseils de justice de maintenir et de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'Union européenne, particulièrement lorsqu'il est menacé. À cette fin, les Conseils de justice apportent du soutien à l'indépendance, la responsabilité et la qualité du pouvoir judiciaire, notamment depuis que des enjeux autour de l'indépendance de l'autorité judiciaire sont apparus dans plusieurs États.

C'est un fait que, nonobstant les efforts des institutions de l'Union européenne, l'indépendance de l'autorité judiciaire demeure un sujet de préoccupation dans certains États membres.

En septembre 2018, le RECJ a pris une mesure sans précédent visant à suspendre l'adhésion du Conseil national polonais (KRS) dans la mesure où il ne remplissait plus les exigences du RECJ d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, seule à même de garantir l'indépendance de la magistrature polonaise. Le 28 octobre 2021, l'assemblée générale du RECJ a voté l'expulsion du KRS. Le RECJ continuera à coopérer avec tous les acteurs pertinents afin de défendre l'indépendance de la magistrature polonaise. Le RECJ sera heureux d'accueillir à nouveau le Conseil de justice polonais en son sein dès qu'il remplira à nouveau l'exigence d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif.

#### **Comment définiriez-vous votre rôle, d'une part, au sein du RECJ et, d'autre part, à l'égard de vos interlocuteurs extérieurs?**

En vertu des statuts du RECJ, le président organise et préside les réunions des organes du RECJ et représente celui-ci, notamment dans ses rapports avec les autres institutions de l'Union européenne. Le bureau exécutif est un organe de gouvernance du Réseau. Le pouvoir de déterminer la politique et les activités de ce dernier est dévolu à l'assemblée générale.

Même si le président joue un rôle important de promoteur, coordinateur et facilitateur des activités des organes du Réseau, le travail d'équipe demeure essentiel pour le RECJ.

### **Quel regard portez-vous sur l'activité du RECJ depuis votre élection en tant que président au mois de juin 2020 ?**

Malgré la crise sanitaire, qui nous a obligés à travailler très majoritairement en ligne, le RECJ a continué à poursuivre ses objectifs.

Des avancées ont été accomplies dans les activités essentielles du Réseau, en particulier dans le cadre du projet «Indépendance, responsabilité et qualité du système judiciaire». Des indicateurs spécifiques sur l'indépendance, la responsabilité et la qualité de la justice ont été identifiés, des questionnaires ont été élaborés et des études menées parmi les juges et les justiciables. À la lumière de la conscience grandissante, pendant la pandémie, de l'importance des échanges dématérialisés dans le domaine judiciaire, le forum «justice digitale» a organisé des séminaires sur les principales thématiques et les enjeux soulevés par ce sujet.

En plus de ses projets principaux, le RECJ en a lancé de nouveaux. Afin de promouvoir le dialogue et de partager l'expérience parmi les membres et observateurs, le RECJ organise à une fréquence mensuelle des déjeuners séminaires («*lunch seminars*») sur des thématiques spécifiques, avec la participation d'intervenants et de protagonistes extérieurs. Afin de promouvoir une culture judiciaire européenne fondée sur des valeurs partagées, le RECJ a décidé de mettre en place un programme au sein duquel un petit nombre de représentants des membres du RECJ se rencontre, dans le cadre de groupes de dialogues thématiques, et partagent leurs expériences et les bonnes pratiques.

Le RECJ a poursuivi sa coopération avec ses partenaires et interlocuteurs afin de promouvoir et de préserver l'État de droit, en particulier avec la Commission européenne et le Parlement européen, s'agissant des questions relatives aux Conseils de justice, à l'indépendance de l'autorité judiciaire, à la qualité, à l'efficacité de la justice et à l'État de droit.

Le RECJ a également initié un dialogue et une coopération avec d'autres réseaux judiciaires, comme l'association européenne des juges, le réseau des présidents des Cours suprêmes de l'Union européenne et l'association des Conseils d'État et des juridictions administratives de l'Union européenne (ACA-Europe). Le RECJ organise des réunions en ligne à une fréquence mensuelle, afin d'échanger sur des sujets d'intérêt commun pour les magistrats et les associations et réseaux de juges.

### **À votre avis, les objectifs posés ont-ils été atteints ?**

Je suis assez satisfait du travail accompli et des objectifs atteints.

Comme indiqué, le RECJ a mené ses activités traditionnelles et en a initié de nouvelles, dont les «*lunch seminars*», les groupes de dialogue thématique et un dialogue continu avec d'autres réseaux ou associations judiciaires. Plusieurs décisions importantes ont été prises, dont l'expulsion du KRS. Nous avons adopté le recueil du RECJ sur les Conseils de justice, posant des principes communs pour assurer l'indépendance des conseils de justice (ou des organes de gouvernance autonomes et indépendants) ainsi que l'effectivité et l'efficacité de leurs activités.

Nous avons reçu des marques de reconnaissance importantes pour le travail accompli. Permettez-moi de mentionner à cet égard les décisions récentes de la Cour européenne des droits de l'homme qui a fait état des interventions du RECJ en tant que partie tiers dans certaines affaires relatives à l'indépendance du KRS et des juges polonais.

Il reste bien sûr du travail à accomplir, notamment en relevant les défis actuels de l'État de droit en Europe.

### **Quels sont les enjeux majeurs auxquels doivent faire face le bureau exécutif et le RECJ plus largement ?**

Les enjeux majeurs auxquels doivent faire face le bureau exécutif et le RECJ sont ceux relatifs à la protection et à la promotion des principes de l'État de droit et notamment ceux relatifs à l'indépendance de la justice.

### **Quels sont vos souhaits pour l'année à venir ?**

J'espère vraiment un retour rapide à la normalité après la pandémie et avant tout que l'État de droit et les principes de l'indépendance de la justice prévaudront dans toute l'Union européenne.

# RÉINVENTER LES RELATIONS BILATÉRALES EN S'ADAPTANT AU CONTEXTE SANITAIRE

Si la construction proactive d'une politique européenne et internationale du Conseil était l'un des objectifs de cette mandature, celle-ci a été fortement impactée par la crise sanitaire. Ainsi, au cours de l'année 2020, aucune délégation étrangère n'a pu être reçue au Conseil, compte tenu des mesures de restriction des transports et d'interdiction des rencontres prises pour endiguer la pandémie de la Covid-19.

En 2021, malgré la persistance de la problématique sanitaire, le Conseil a repris ses relations avec les délégations étrangères. Il a, d'une part, réinvesti le champ des relations bilatérales privilégiées avec certains pays voisins, tels l'Espagne, l'Italie et la Belgique, et a, d'autre part, accueilli en présentiel plusieurs délégations ou personnalités étrangères dans le cadre de réunions de travail.

## LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC L'ESPAGNE, L'ITALIE ET LA BELGIQUE

Le 11 octobre 2021, le secrétariat général a reçu au Conseil Mme Roberta Collida, magistrate de liaison en poste à l'ambassade d'Italie à Paris, et le 18 octobre 2021, Mme Maria-Felisa Herrero-Pinilla, magistrate de liaison en poste à l'ambassade du Royaume d'Espagne à Paris. Ces rencontres ont permis d'échanger avec ces deux magistrats de liaison sur le fonctionnement du Conseil mais aussi sur les enjeux auxquels il doit actuellement faire face, notamment en termes d'indépendance et de responsabilité des magistrats. Ont également été abordés des sujets d'intérêt commun, à savoir la gestion des ressources humaines dans la magistrature ou encore les pouvoirs des Conseils concernés en matière budgétaire et de gestion du corps. En outre, ces rencontres ont permis de programmer la visite d'une délégation espagnole et d'une délégation italienne, lesquelles auront lieu, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire, au cours de l'année 2022.

De même, le secrétariat général du Conseil a entretenu des échanges réguliers avec M. Cyril Paquaux, magistrat de liaison en poste à l'ambassade de France à Bruxelles, afin de programmer la visite d'une délégation du Conseil supérieur de la justice belge en France au premier semestre de l'année 2022.

## L'ACCUEIL DE DÉLÉGATIONS ET DE PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES

Le 27 août 2021, une délégation du Conseil de Bosnie-Herzégovine a été reçue par M. Frank Natali dans les locaux du Conseil à Paris. Les échanges ont essentiellement porté sur la déontologie, la discipline et la responsabilité des magistrats. En effet, dans le cadre d'une visite d'étude en France dans le cadre du projet «EU 4 justice», programme européen d'appui dans la lutte contre le crime organisé et la corruption, plusieurs membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine ont souhaité rencontrer les membres du Conseil supérieur de la magistrature. Cette rencontre a été l'occasion d'aborder plus particulièrement les thématiques relatives à la déontologie, aux modes de saisine des Conseils et à leurs prérogatives respectives en matière disciplinaire et aux déclarations d'intérêt des magistrats.

Par ailleurs, le 18 novembre 2021, M. Yves Saint-Geours, a reçu au Conseil M. Kazimierz Ujazdowski, sénateur, président de la Commission des affaires de l'émigration et des liaisons avec les polonais de l'étranger et membre du groupe d'amitié Pologne-France au Sénat de la République de Pologne, à la demande de ce dernier, à l'occasion d'un déplacement en France.

Désireux de rencontrer notamment un membre commun du Conseil, le sénateur polonais a souhaité obtenir des éléments sur un système qui combinerait au mieux indépendance et efficacité, affranchi de toute emprise politique. Les échanges



ont principalement porté sur la composition du Conseil, ses prérogatives en matière de nomination et de discipline, la position constitutionnelle du CSM, la préservation de son indépendance ainsi que les liens institutionnels entretenus notamment avec la direction des services judiciaires. Enfin, le 3 décembre 2021, M. Frank Natali a rencontré une délégation du ministère de la justice et de la sécurité néerlandais conduite par Mme Anneke Van Dijk, directrice générale de l'administration de la justice et de l'application de la loi, équivalent à la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires

françaises. La délégation était accompagnée de M. Jan Terstegen, conseiller Justice, Sécurité et Affaires intérieures à l'ambassade du Royaume des Pays-Bas à Paris. Les échanges ont principalement porté sur le fonctionnement de la commission d'admission des requêtes, la procédure disciplinaire, la déontologie des magistrats et le pouvoir de proposition du Conseil en matière de nominations des magistrats du siège. Les membres de la délégation néerlandaise se sont montrés particulièrement intéressés par les propositions formulées par le Conseil dans son avis au Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats.

## DIALOGUER AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Chaque année, le RECJ et ses membres contribuent au rapport de la Commission européenne sur l'État de droit<sup>9</sup>. Le rapport 2021, adopté le 20 juillet 2021, présente les éléments clés de l'évolution de l'État de droit dans l'Union européenne et développe des évaluations spécifiques aux 27 États membres.

Le rapport et les documents afférents sont disponibles sur le site de la Commission européenne<sup>10</sup>.

Le RECJ coopère également avec la Commission européenne sur la partie « indépendance » du tableau de bord de l'UE sur la justice<sup>11</sup>.

## RENDRE ACCESSIBLE L'INFORMATION EN PLUSIEURS LANGUES

La traduction des principaux articles des sites internet et intranet du Conseil en langue anglaise, réalisée par le secrétariat général, a été mise en ligne au mois d'août 2021. La traduction de ces mêmes articles en langue espagnole et en langue italienne a été mise en ligne au mois de novembre 2021.

La mise en ligne d'articles trilingues permet aux Conseils de justice et aux partenaires institutionnels étrangers d'avoir accès à des informations détaillées sur l'histoire du Conseil, son mode de fonctionnement mais aussi sur les travaux en cours et les débats qui l'animent. Cet outil est particulièrement précieux dans la préparation des visites des délégations étrangères et permet de

dynamiser les échanges lors des rencontres bilatérales, les partenaires ayant eu accès à l'information essentielle préalablement à la visite.

Cette démarche de traduction a également pour objectif de permettre aux citoyens non francophones d'avoir accès aux informations essentielles relatives au Conseil et notamment aux conditions de recevabilité des plaintes qu'ils pourraient être amenés à déposer à l'encontre de magistrats.

En outre, des brochures en langue anglaise, espagnole et italienne ont été réalisées aux mêmes fins par le secrétariat général du Conseil. Elles devraient pouvoir être publiées au cours de l'année 2022.

9. Lien vers la contribution des membres du RECJ : <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/ENCJ%20contribution%20to%20EC%20Rule%20of%20Law%20Report%202021%20final%2019%20March.pdf>

10. Lien vers le site de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3761)

11. Lien vers l'édition 2021 du tableau de bord de la justice dans l'Union européenne : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu\\_justice\\_scoreboard\\_2021.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2021.pdf)



# LES MISSIONS D'INFORMATION : ancrer l'activité du Conseil dans les territoires

*« 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 dans la cour d'appel de Caen - réunion au siège de la cour d'appel- 5 octobre 2021

Au cours des quatre années de leur mandat, les membres du Conseil prévoient de se rendre dans toutes les juridictions de métropole et d'outre-mer. Ils sont très attachés à ces déplacements qui leur permettent d'établir des relations directes avec les chefs de cour et de juridiction, indépendamment des auditions de nomination, et de rencontrer, plus largement, les magistrats dans leur environnement professionnel. Ils recueillent ainsi des informations précieuses qui nourrissent leur réflexion sur l'institution judiciaire et les enjeux auxquels elle est confrontée.

---

Si en 2020, plusieurs missions d'information ont dû être reportées en raison de la crise sanitaire, il a été décidé de recourir à la visioconférence pour la première mission de l'année 2021 afin de ne pas accentuer le retard déjà accumulé. Il a néanmoins été impossible d'organiser des déplacements outre-mer. Ceux-ci interviendront en 2022.

## LES MISSIONS D'INFORMATION RÉALISÉES EN 2021

Ont ainsi été organisées des missions concomitantes dans le ressort des cours d'appel de :

- Dijon, Lyon et Metz, du 2 au 4 février 2021, en visioconférence ;
- Pau, Poitiers et Versailles, du 2 au 4 mars 2021 ;
- Bordeaux, en ce compris à l'École nationale de la magistrature, Bourges, Orléans et Colmar, du 8 au 10 juin 2021 ;
- Besançon, Caen et Reims, du 5 au 7 octobre 2021 ;
- Montpellier et Toulouse, du 23 au 25 novembre 2021.

## RENFORCER L'INTERACTIVITÉ DES MISSIONS

Ces missions ont été préparées par le secrétariat général du Conseil en étroite collaboration avec les secrétaires généraux des premiers présidents et procureurs généraux selon un programme type, décliné en fonction des particularités locales.

La première matinée se déroule systématiquement à la cour d'appel, en présence de l'ensemble des membres de la délégation. Ils y rencontrent successivement les chefs de cour pour une présentation du ressort, le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire ainsi que les présidents et les procureurs de la République des différents tribunaux judiciaires pour évoquer les problématiques liées à l'exercice de leurs fonctions.

Dans les ressorts les plus étendus, la délégation se divise en deux groupes à partir de l'après-midi. Le premier reste à la cour d'appel pour y évoquer son activité et rencontrer les représentants régionaux des organisations syndicales tandis que le second commence à se déployer dans les tribunaux judiciaires selon le schéma suivant :

- Rencontre avec les chefs de juridiction et le directeur des services de greffe ;
- Rencontre avec les magistrats ;
- Rencontre avec le bâtonnier ;
- Entretiens individuels avec les magistrats qui le souhaitent.

Préalablement à ces rencontres, les membres du Conseil prennent connaissance d'une fiche pré-

sentant les principales caractéristiques de la juridiction visitée. Une fiche est adressée aux magistrats et bâtonniers afin de leur préciser le contexte de la mission.

S'agissant des entretiens individuels, les magistrats qui le souhaitent peuvent être reçus par deux membres du Conseil au sujet de leur parcours professionnel ou d'une situation déontologique. En 2021, 230 entretiens individuels ont été réalisés dans ce cadre. Le nombre de ces entretiens est en augmentation depuis le début de la mandature. 90 entretiens avaient ainsi été menés en 2020 et 145 en 2019. Ce succès traduit un véritable besoin des magistrats.

Le programme se termine désormais par une restitution auprès des chefs de cour. Ce dernier temps d'échange permet aux membres de la délégation de livrer leurs impressions sur le déroulement de la mission et de faire part des éventuelles difficultés observées.

Il est important de rappeler que les missions d'information ne se confondent pas avec les contrôles de fonctionnement menés par l'Inspection générale de la justice et les chefs de cour en application du code de l'organisation judiciaire. Comme leur nom l'indique, elles n'ont qu'une visée informative. D'une part, elles permettent aux membres du Conseil d'apporter un éclairage aux magistrats sur leur action. D'autre part, elles leur donnent l'occasion de mieux connaître le fonctionnement et les singularités des ressorts judiciaires comme le quotidien des magistrats.

Dans cette optique, les rencontres avec les magistrats sont, à présent, préparées par les différentes juridictions afin qu'elles soient plus interactives et davantage axées sur les préoccupations de ceux-ci. À titre d'exemple, lors des missions d'information menées en 2021, les magistrats des juridictions visitées ont proposé les thèmes de discussion suivants : les nominations, les conditions de travail, l'activité disciplinaire du Conseil, le statut du parquet, les féminicides, les États généraux de la justice, le défaut d'attractivité de certaines juridictions ou fonctions...

Afin de conserver la mémoire des informations recueillies, un compte rendu interne au Conseil



est établi par le secrétariat général. Soucieux de contribuer pleinement à l'amélioration du fonctionnement des juridictions, le Conseil peut adresser une note au directeur des services judiciaires pour appeler son attention sur certains constats. Tout au long de l'année 2021, les membres du Conseil ont été frappés par la lassitude et la dé-

sespérance qui gagnent nombre de magistrats et de fonctionnaires. Ils ont aussi pu constater une certaine désillusion qui apparaît dès les premières années de fonctions compte tenu de l'écart entre la représentation que les magistrats se font de leur fonction, bien souvent choisie par idéal, et ses conditions concrètes d'exercice.

# LES ÉCHANGES INSTITUTIONNELS : faire vivre le débat public

---



---

Dans la continuité de la pratique instaurée au cours des deux premières années de leur mandature, 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. Si cette pratique, gage d'une volonté d'ouverture forte du Conseil, a largement été mise à mal en 2020 par le contexte sanitaire très dégradé, elle a pu trouver un nouveau souffle en 2021, et ce en dépit d'une situation demeurée fragile.

Ces nombreux échanges ont notamment contribué à nourrir les travaux du Conseil dans le cadre de la rédaction de l'avis au Président de la République sur la responsabilité et la protection

des magistrats. C'est ainsi que des rencontres ont été organisées avec le directeur des services judiciaires, l'Inspection générale de la justice et les organisations syndicales de magistrats.

La réflexion du Conseil ne s'est pas limitée aux thématiques abordées dans l'avis. Ont également été rencontrés les représentants de la conférence nationale des premiers présidents, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le coordinateur justice de la présidence française de l'Union européenne et l'association Femmes de justice. Une visite au Conseil d'État au mois de décembre 2021 est venue compléter cette démarche d'ouverture.

# NOURRIR LE DIALOGUE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES ET DE DISCIPLINE

## LE DIRECTEUR DES SERVICES JUDICIAIRES

Au cours de l'année écoulée, le directeur des services judiciaires a été rencontré régulièrement.

La réunion du 9 novembre 2021 a été plus particulièrement l'occasion pour le Conseil d'échanger avec lui sur sa politique disciplinaire mais aussi sur les questions de l'évaluation à 360° des chefs de cour, sur l'attractivité des fonctions civiles et de juge des libertés et de la détention ainsi que sur la jurisprudence du Conseil, notamment celle de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, s'agissant des observations et des recommandations.

En outre, le directeur des services judiciaires a présenté les dispositions récemment prises au sein de sa direction en matière de gestion des ressources humaines : recrutement d'une chargée de mission dédiée, accompagnement au management proposé aux nouveaux chefs de cour, aux nouveaux chefs de juridiction et directeurs de greffe, accompagnement à la prise de fonction outre-mer et aux magistrats en situation de détachement...

## L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE

Au cours de l'année 2021, le Conseil a rencontré l'Inspection générale de la justice les 24 février et 28 septembre 2021.

Lors de la réunion du 24 février 2021, l'Inspection générale de la justice a présenté au Conseil le schéma d'enquête administrative qu'elle s'est attachée à définir. Elle a développé la méthodologie suivie par les missions d'inspection, la question de la maîtrise des délais, de l'absence de possibilité d'auto-saisine ainsi que l'évolution de l'enquête administrative vers une procédure de plus en plus contradictoire. L'Inspection générale de la justice a également décrit les « fiches territoires » qu'elle constitue dans le cadre de sa

réflexion sur la taille critique des juridictions, thématique fréquemment soulevée lors des déplacements du Conseil dans les juridictions.

La réunion du 28 septembre 2021 a été l'occasion pour l'Inspection générale de la justice de présenter la méthodologie et les préconisations du rapport sur l'attractivité des fonctions civiles. De même, le rapport sur l'état des stocks a donné lieu à des échanges nourris.

## LES ORGANISATIONS SYNDICALES DE MAGISTRATS

À l'occasion de sa réunion générale du 13 octobre 2021, le Conseil a rencontré les représentants de trois organisations syndicales de magistrats : l'Union syndicale des magistrats (USM), le Syndicat de la magistrature (SM) et Unité Magistrats afin d'évoquer avec eux les préconisations de l'avis sur la responsabilité et la protection des magistrats remis le 24 septembre 2021 au Président de la République et le contenu du rapport d'activité du Conseil pour l'année 2020, notamment s'agissant du volet déontologique et du volet disciplinaire.

## LA CONFÉRENCE NATIONALE DES PREMIERS PRÉSIDENTS

Le 15 mars 2021, le Conseil a rencontré les représentants de la conférence nationale des premiers présidents. Cette rencontre était motivée par le souhait du Conseil de renforcer le dialogue en matière de ressources humaines avec les premiers présidents de cour d'appel pour une gestion plus dynamique et une connaissance plus approfondie des juridictions.

Ont en outre donné lieu à des échanges riches la thématique du profilage des postes, la création d'une formation continue dédiée aux présidents de chambre des cours d'appel et l'attractivité des postes de chef de juridiction. La question de la faculté de saisine du Conseil par les chefs

de cour en matière disciplinaire a également été soulevée à cette occasion.

Ces dialogues en matière de ressources humaines entre les membres du Conseil et les premiers présidents de cour d'appel ont été mis en œuvre de manière effective aux mois

de septembre et d'octobre 2021. Cette modalité nouvelle de dialogue est de nature à permettre une meilleure connaissance des chefs de cour par le Conseil et une compréhension plus fine des spécificités et des enjeux propres à chaque ressort.

---

## S'INSCRIRE DANS UNE DÉMARCHE D'OUVERTURE



## **MIEUX CONNAÎTRE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

Le 15 décembre 2021, le Conseil supérieur de la magistrature s'est rendu au Conseil d'État et a pu rencontrer M. Bruno Lasserre, vice-président, M. Fabien Raynaud, président de la sixième chambre du contentieux, en charge des recours à l'encontre des décisions relatives à la carrière des magistrats, et Mme Sylvie Hubac, présidente de la section de l'intérieur.

Les échanges ont principalement porté sur l'augmentation significative du contentieux du Conseil d'État, le recours accru aux procédures d'urgence dans le contexte de la crise sanitaire, la forte demande normative, l'exercice de sa fonction consultative et de sa fonction d'étude et de proposition.

La jurisprudence et le rôle du Conseil d'État comme juge des recours contre les décisions du Conseil ont été évoqués, que ce soit à l'égard des sanctions prises à l'égard des magistrats du siège, des avis non conformes, de la nomination des magistrats ainsi que du contentieux en lien avec l'entrée dans la magistrature.

## **DÉBATTRE AUTOUR DE LA NOTION DE TRANSPARENCE ET DE CONFLIT D'INTÉRÊT**

Lors de sa réunion générale du 9 novembre 2021, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Ces échanges se sont inscrits dans le prolongement de la réflexion menée par le Conseil sur la prévention des conflits d'intérêts en cas de démission ou en cas de cumul d'emplois publics.

Ils ont également porté sur la composition, le mode de fonctionnement et les mécanismes de contrôle mis en œuvre par la HATVP.

## **S'INSCRIRE DANS LA PERSPECTIVE DE LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

Fort de sa volonté de s'inscrire dans une action cohérente et dynamique au niveau international, le Conseil a, le 13 octobre 2021, reçu M. Sébastien Morgan, magistrat, coordonnateur justice de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE).

M. Sébastien Morgan a évoqué tant les textes législatifs à l'ordre du jour de la PFUE que l'importance de l'enjeu de l'État de droit pour celle-ci, compte tenu du virage autoritaire pris par plusieurs États de l'Union européenne et à propos desquels le Conseil a pu exprimer à plusieurs reprises sa préoccupation.

## **PENSER LA PLACE DES FEMMES DANS LA HIÉRARCHIE DE LA MAGISTRATURE**

Le 9 novembre 2021, le Conseil a rencontré les membres de l'association Femmes de justice. Celles-ci ont présenté les principales lignes directrices de l'association et évoqué la difficulté d'accès pour les femmes aux postes de responsabilité.

Ont en outre été abordés la question plus générale du défaut d'attractivité des postes de chefs de juridiction, le déficit de hiérarchie intermédiaire au sein de la magistrature, la nécessité de construire de véritables parcours de carrière et la problématique de la tardiveté de l'accession, pour les femmes, aux premières fonctions de chef de juridiction.



Rencontre  
avec M. Didier  
Migaud, président  
de la HATVP,  
le 9 novembre 2021

## RESTER VIGILANT ET À L'ÉCOUTE DE LA SOUFFRANCE EXPRIMÉE PAR LE CORPS

Le 7 décembre 2021, le Conseil a reçu les neuf rédacteurs de la tribune signée par plus de 6 000 magistrats, auditeurs de justice et fonctionnaires et parue dans le quotidien *Le Monde* le 23 novembre 2021.

Les membres du Conseil ont entendu, à cette occasion, un message qui exprime certains des constats qu'il fait à l'occasion des auditions et missions qu'il mène dans toutes les juridictions.

Les auteurs de la tribune ont rappelé le contexte de sa rédaction : une démarche collective, entreprise en hommage à une collègue décédée et en réaction à plusieurs électrochocs, comme les démissions et arrêts maladie de magistrats jeunes et plus expérimentés. Ils ont également expliqué les raisons et les enjeux soulevés par leur choix de recourir à une tribune dans la presse. Ils ont ensuite

illustré leur propos par des exemples concrets et ont évoqué une « souffrance éthique », encore plus prégnante que la souffrance générée par la charge de travail. Ils ont enfin fait état de leur forte attente vis-à-vis du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil a fait part aux auteurs de la tribune de ce que les problématiques soulevées posaient des questions d'indépendance de la magistrature, l'indépendance ne pouvant se concevoir lorsque les conditions d'exercice professionnel sont en contradiction avec les exigences éthiques et déontologiques. Il a en outre souligné la nécessité de prendre en compte les difficultés dans toute leur ampleur, y compris celles qui posent la question de l'insuffisance des moyens alloués aux services judiciaires. Il a, dans le même temps, rappelé l'importance que les magistrats et fonctionnaires, qui travaillent dans des conditions souvent dégradées, puissent recevoir toute la considération qu'ils méritent.



## LA FORMATION : partager les exigences et les priorités du Conseil

---



---

## LES ACTIONS DE FORMATION À L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

Malgré les perturbations induites par la crise sanitaire survenue en 2020 et ayant perduré en 2021, le Conseil s'est attaché au cours de l'année écoulée à maintenir son implication dans la formation, initiale et continue, des magistrats.

Toutes les actions de formation présentielle avaient été suspendues entre mars et août 2020. Certaines d'entre elles avaient fait l'objet d'une organisation en distanciel ou d'un report au cours du second semestre 2021 et d'autres avaient été reportées en présentiel en 2021, de sorte que l'activité de formation en présentiel à l'École nationale de la magistrature a été particulièrement dense au cours de l'année écoulée.

Ainsi, en 2021, 19 formations ont été organisées en partenariat avec l'ENM contre 11 en 2019 et 6 en 2020. (*Voir tableau page suivante*)

Les auditeurs de justice, les stagiaires du concours complémentaire et les candidats à l'intégration

directe ont été les principaux bénéficiaires 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, dans le contexte très particulier de la demande d'avis du Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats.

La question de l'usage des réseaux sociaux a été également fréquemment abordée.

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.

## LES ACTIONS DE FORMATION EN DIRECTION DES NOUVEAUX CHEFS DE JURIDICTION

Quatre sessions dédiées aux nouveaux chefs de cour ou aux chefs de juridiction ont pu être organisées en 2021, dont deux dans les locaux du Conseil. Les échanges au cours de ces sessions ont été particulièrement riches et ont principalement porté sur le management des juridictions, le rôle des chefs

de juridiction et de cour dans le domaine déontologique et le domaine disciplinaire, la qualité du dialogue en matière de ressources humaines mais aussi sur le processus d'évaluation professionnelle des magistrats auquel le Conseil attache une particulière importance.

### Formations et colloques organisés en partenariat avec l'ENM durant l'année 2021

Date et lieu	Public concerné	Contenu et format de l'intervention
<b>15 janvier 2021</b> ENM Paris	Formation des magistrats à titre temporaire (5e promotion)	Déontologie et statut
<b>2 février 2021</b> ENG Dijon	Formation des directeurs de greffe	Les critères de choix des chefs de juridiction et des directeurs de greffe
<b>17 mars 2021</b> ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de juridiction	Premier module théorique
<b>22 mars 2021</b> ENM Paris	Formation continue des magistrats	Éthique et responsabilité
<b>26 mars 2021</b> ENM Paris	Formation des candidats à l'intégration directe	« Regards croisés sur l'utilisation de l'évaluation comme outil de gestion de la carrière du magistrat »
<b>31 mars 2021</b> ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de cour	Premier module théorique
<b>7 mai 2021</b> ENM Bordeaux	Formation initiale des auditeurs de justice en période de pré-affectation (promotion 2019)	Éthique, déontologie et discipline du magistrat, évaluation professionnelle, premier poste, carrière
<b>10 mai 2021</b> ENM Paris	CADEJ	5e module : gestion des ressources humaines dans la justice (table ronde sur la thématique de la stratégie RH)
<b>10 mai 2021</b> ENM Paris	Formation continue des magistrats	Table ronde, cycle de conférences ouvert aux magistrats ; thématique : la place des magistrats face à l'usage des réseaux sociaux, est-ce un outil ou un piège ?
<b>19 mai 2021</b> ENM Paris	Formation continue des magistrats	Séminaire intitulé « Gouvernance humaine »
<b>20 mai 2021</b> ENM Paris	Formation à destination de magistrats italiens	La déontologie des magistrats français
<b>11 juin 2021</b> ENM Paris	Formation des magistrats à titre temporaire (6e promotion)	Déontologie et statut
<b>20 septembre 2021</b> ENM Bordeaux	Formation initiale des auditeurs de justice (promotion 2021)	Éthique, déontologie et discipline du magistrat, évaluation professionnelle, premier poste, carrière
<b>21 septembre 2021</b> ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de juridiction	Cycle 2, module 1
<b>25 octobre 2021</b> ENM Bordeaux	Formation des candidats à l'intégration directe	Composition, rôle du Conseil en matière disciplinaire et en matière de réflexion éthique et déontologique
<b>19 novembre 2021</b> ENM Paris	CADEJ	Module 9, Éthique, déontologie et discipline
<b>19 novembre 2021</b> ENM Paris	Formation des nouveaux chefs de juridiction	Retour d'expérience et approfondissement, animation, veille déontologique et communication
<b>22 novembre 2021</b> ENM Paris	Formation des juges consulaires	Statut, éthique et déontologie
<b>8 décembre 2021</b> ENM Paris	Formation à destination de magistrats étrangers	Le management d'une juridiction : l'exemple du système français





---

L'AVIS DE LA FORMATION PLÉNIÈRE  
DU CONSEIL AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE  
DU 24 SEPTEMBRE 2021

**AVIS AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE  
SAISINE DU 17 FÉVRIER 2021**

Paris, le 17 février 2021

Madame la Première présidente,

La question de la responsabilité des magistrats de l'ordre judiciaire est aujourd'hui fondamentale. Il s'agit d'une question de confiance et de légitimité dans la justice. Au centre de la régulation sociale, l'institution judiciaire est très exposée. Elle doit être exemplaire.

J'ai évoqué ce sujet, central à mes yeux, dès 2017, au début de mon mandat, avec votre prédécesseur, en lui indiquant que je souhaitais qu'une réflexion soit engagée dans la magistrature. Lors de votre prise de fonction, je vous ai sensibilisé à nouveau sur ce sujet que j'ai ensuite à nouveau abordé lorsque j'ai reçu l'ensemble des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature. Votre Conseil, et je m'en félicite, s'est emparé du sujet et a initié des travaux de réflexion en son sein.

Le dernier rapport d'activité du Conseil de la Magistrature permet de constater une faible activité disciplinaire. En effet, en 2019, les chiffres sont les suivants : 3 saisines de la formation siège et 2 saisines de la formation parquet ; 4 décisions au fond rendues par la formation siège et 2 avis par la formation parquet. En 2020, il y a eu 4 saisines de la formation siège et 2 saisines de la formation parquet ; 5 décisions rendues au fond par la formation siège et 2 avis par la formation parquet.

La grande majorité des saisines a été effectuée par le Garde des Sceaux et une seule saisine a été introduite par la Commission d'admission des requêtes. Les chefs de Cour n'y ont eu jamais recours en 2020 et en 2019 sur le fondement de l'article 50-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Au regard de cette faible activité, qui peut découler d'une faiblesse objective de faits susceptibles de faire l'objet d'une saisine, de la définition elle-même de la faute disciplinaire ou à des pratiques restrictives tant du Garde des Sceaux que des Chefs de Cour, un constat objectif me semble devoir être posé.

Madame Chantal ARENS  
Première présidente  
Conseil Supérieur de la Magistrature  
21, boulevard Haussmann  
75009 PARIS

Aussi, en application de l'article 65 de la Constitution, j'ai l'honneur de saisir la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature d'une demande d'avis portant sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des magistrats. J'apprécierai ainsi que votre Conseil me fasse des propositions concrètes sur l'amélioration de la procédure de saisine du CSM par les justiciables, et, du régime de responsabilité (définition de la faute disciplinaire, échelle des sanctions).

Enfin des pistes pourraient être ouvertes sur la façon dont l'institution judiciaire pourrait mieux protéger les magistrats quand ils sont eux-mêmes victimes de faits particulièrement graves.

### ***1. L'amélioration de la procédure de saisine du CSM par les justiciables :***

La saisine directe par les justiciables du Conseil supérieur de la magistrature, innovation de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant modifié l'article 65 de la Constitution, a été mise en œuvre par la loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010. C'est ainsi qu'un mécanisme de filtrage des plaintes a été mis en place par la création des commissions d'admission des requêtes.

L'enjeu de cette réforme résidait dans la recherche du juste équilibre entre un surcroît de transparence et de responsabilité du corps judiciaire et la mise en œuvre d'un dispositif qui ne contribuerait pas à déstabiliser l'action quotidienne des magistrats et ne porterait pas atteinte à leur indépendance et à l'autorité de leurs décisions.

Or, il résulte des rapports d'activité du Conseil supérieur de la magistrature que si la moyenne annuelle des plaintes enregistrées depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2011 s'établit à 263, seules 8 plaintes en moyenne ont été annuellement déclarées recevables. En 2019, 11 plaintes ont été déclarées recevables sur les 324 reçues. Cette réforme ne semble donc pas avoir constitué une voie de droit efficace pour les justiciables.

La faible proportion de plaintes déclarées recevables peut découler de la pratique par les plaignants de l'appel au Conseil comme une voie de recours contre une décision qui ne les satisfait pas, ce qui n'est pas la finalité de cette procédure.

Le principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire, rappelé par le Conseil d'Etat, comme par le Conseil constitutionnel, implique que, dans son activité juridictionnelle, un juge soit préservé de toute pression, critique, poursuite ou menace de poursuite et que sa décision ne puisse être corrigée que par un autre juge, dans le cadre de l'exercice de voies de recours.

Des limites jurisprudentielles à cette immunité ont été posées par le CSM, lorsque l'acte du juge n'est juridictionnel qu'en apparence, est intervenu pour des motifs étrangers à ceux qui devaient la fonder, ou est marqué par une erreur d'appréciation grossière au point de traduire une absence fautive de professionnalisme ou procéder d'une erreur procédurale résultant d'une violation grave et délibérée.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner votre avis, d'une part, sur la possibilité de mieux appréhender l'insuffisance professionnelle du magistrat dans son office juridictionnel, dans le respect du principe d'indépendance, et, d'autre part, de rendre plus efficace le dispositif de plaintes des justiciables.

## ***2. Comportement des magistrats, définition de la faute et échelle des peines disciplinaires***

La place centrale prise par l'institution judiciaire dans la régulation sociale s'accompagne nécessairement d'une exigence forte d'exemplarité. Il en va de la confiance des citoyens dans leurs institutions et dans leur légitimité à leurs yeux.

Les justiciables sont particulièrement attentifs au respect par tous les magistrats des exigences déontologiques tenant à l'impératif d'impartialité, objective ou subjective. L'attitude à l'audience est également très observée, de même que la rédaction de la décision.

Ils pointent régulièrement dans les plaintes qu'ils adressent au Conseil, des comportements, mal vécus, mais qui ne sont pas nécessairement de nature à revêtir une qualification disciplinaire : propos d'audience tenus par les magistrats qui peuvent heurter les justiciables alors qu'ils sont en situation de fragilité, difficultés d'obtentions de pièces, manque d'accès au magistrat, notification des droits ou d'un renvoi devant une juridiction dans les geôles ou dans un couloir du tribunal.

Si l'acte juridictionnel doit être évidemment sanctuarisé, je souhaiterais que vous me fassiez des propositions concrètes permettant de mettre un terme, dans le respect de l'indépendance des magistrats, à des comportements qui nuisent à la confiance que nos concitoyens ont dans le fonctionnement du service public de la justice. De manière générale, la formation plénière pourrait utilement formuler un avis sur les moyens de mieux appréhender les comportements de magistrats, notamment à l'audience, et plus généralement à l'endroit des justiciables, qui marquent un manquement à la délicatesse et à la dignité, ou au principe d'impartialité.

Il serait également utile que la formation plénière réfléchisse plus largement à la définition de la faute disciplinaire au sens de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi Organique du statut de la magistrature et aux sanctions actuellement existantes. Le Conseil a pointé, à cet égard, dans son rapport 2019 le choix des sanctions comme étant limité.

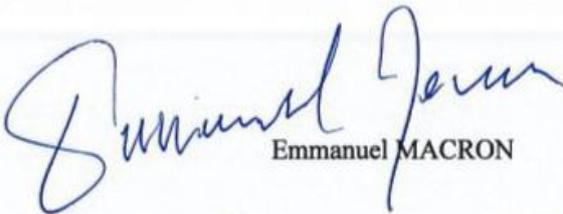
## ***3. Mieux protéger les magistrats***

Plusieurs affaires récentes montrent que des magistrats peuvent être eux-mêmes victimes de faits graves susceptibles de revêtir des qualifications disciplinaires voire pénales. Je pense aux situations de harcèlement ou de souffrance au travail intolérables ou aux attaques extérieures pouvant aller au-delà du droit de critique raisonnable. Ces faits doivent pouvoir être appréhendés par l'institution judiciaire et des réponses doivent leur être apportées. Des mécanismes existent, mais leur efficacité est parfois mise en cause.

Je souhaiterais recueillir votre avis sur des pistes d'amélioration de la détection et du traitement de ces dysfonctionnements.

Je vous prie d'agréer, Madame la Première Présidente, l'expression de ma très haute considération.

Bien à vous

  
Emmanuel MACRON





# INTRODUCTION

---

L'institution judiciaire fait l'objet de vives critiques, qui portent indifféremment sur l'incompétence des magistrats, leur partialité, les dysfonctionnements du service public de la justice, ses lenteurs, son absence de réelle légitimité démocratique ou encore son laxisme.

À vrai dire, la critique ne concerne ni exclusivement la justice, ni exclusivement la France. Ici, ce sont l'ensemble des autorités chargées de réguler les rapports sociaux qui se trouvent soumises à un certain dénigrement, dont il serait vain de nier la signification profonde et le malaise démocratique qui le sous-tend. Ailleurs, les magistrats sont trop souvent vilipendés, davantage du reste à mesure que certaines démocraties se trouvent confrontées au populisme et à la démagogie.

Pour autant, il convient de ne pas éluder par principe ces critiques, mais au contraire de tenter d'y répondre, ou de porter remède à ce qu'elles dénoncent, si elles ont quelque pertinence. La justice est souvent trop lente mais parfois trop rapide, elle est gratuite mais chère, inscrite sur le territoire mais vécue comme peu accessible, elle individualise ses réponses mais peine à être comprise : ces reproches doivent être entendus.

On doit en revanche s'inquiéter de l'instrumentalisation de ces critiques qui est à l'œuvre. C'est d'ailleurs moins la médiatisation de la justice que son éditorialisation croissante qui fait problème. Le traitement qui lui est réservé est de plus en plus régulièrement nourri par des propos polémiques provenant de diverses origines dont, notamment, la sphère politique, qui alimentent le fantasme d'une magistrature irresponsable. C'est pourquoi, alors que la séparation des pouvoirs et la confiance en la justice sont des fondements essentiels de la démocratie, il est nécessaire d'aborder ces questions avec la sérénité de la réflexion et le souci de l'équilibre.

Ce souci d'équilibre est d'autant plus indispensable que la magistrature est, il faut le rappeler, composée pour l'essentiel de personnes compétentes, dévouées au service de la justice et de leurs concitoyens, imprégnées des exigences déontologiques qui nourrissent leur exercice professionnel et leur vie personnelle.

Il l'est encore davantage lorsqu'on considère les difficultés auxquelles sont confrontés les magistrats, les conditions concrètes dans lesquelles ils doivent assumer leurs missions difficiles, l'accroissement des contentieux, l'instabilité des normes, mais également les menaces et mises en cause dont ils font l'objet et la faiblesse des moyens institutionnels déployés pour y répondre. Ces difficultés n'expliquent pas tout et ne sont pas uniformément réparties, mais elles permettent de mieux circonscrire le champ de ce qui relève de la responsabilité propre des magistrats dans la situation de l'institution.

Responsabilité et protection des magistrats : c'est sur cette double problématique que le Président de la République a demandé au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le 17 février 2021, de lui faire part de son avis en vertu de l'article 65 de la Constitution. La réflexion sollicitée se fonde sur la référence purement arithmétique d'une faible activité disciplinaire et suscite des propositions à même d'améliorer tant les conditions de saisine du CSM par les justiciables que la définition de la faute, l'échelle des sanctions ou la procédure disciplinaire.

Il ne peut y avoir de justice sans indépendance. Dans notre État de droit, ce point n'est pas contesté. L'ensemble de ce débat se situe, pour le parquet, dans un contexte de réformes qui n'ont pas abouti depuis une vingtaine d'années.

Mais, de plus en plus, au-delà des vertus attendues, sont exigées l'efficacité et la performance, en même temps qu'affleure un sentiment de doute endémique imprégné d'une image de conformisme, d'irresponsabilité et de culture de l'entre soi.

Ce sentiment, même diffus et en grande partie injuste, pose la question du rapport entre responsabilité et autorité. Il est d'autant plus fort que le corps social exprime une préoccupation générale et constante vis-à-vis de quiconque détient fût-ce une parcelle de l'autorité de l'État. Tel est le sens de l'exigence, inspirée par l'exemplarité, du respect de la déontologie.

Seule la déontologie, traduction de valeurs individuelles et collectives, assure le respect des impératifs du service public, de la primauté de l'intérêt général et de la qualité des rapports avec les usagers. D'abord « morale personnelle de l'action », elle s'est progressivement affirmée à l'égard de l'ensemble des fonctionnaires de l'État : intégrité et prévention des conflits d'intérêts, neutralité et obligation de départ, respect de la discrétion et du secret professionnels, obligations déclaratives (déclaration d'intérêts, déclaration de patrimoine).

À un droit traditionnel de caractère disciplinaire s'ajoutent désormais des impératifs plus larges qui reposent sur un droit souple (avis, recommandation, charte...). Leur assimilation par la magistrature suppose formation et actualisation tout au long de la carrière, mais aussi dialogue avec des interlocuteurs de référence qui évitent de maintenir le magistrat dans l'isolement et le seul exercice de sa conscience individuelle.

L'exigence déontologique, désormais permanente, multiforme et diversifiée, joue un rôle préventif majeur. Cette prévention forte limite le nombre d'entorses graves susceptibles d'entraîner la sanction d'obligations statutaires fondée sur la reconnaissance d'une faute disciplinaire. Il serait pourtant erroné de penser que l'activité disciplinaire souffre, dans la magistrature, d'un manque de volonté ou de détermination. Elle ne se limite pas, en effet, aux faibles résultats, toujours mis en exergue, du dispositif de réclamation des justiciables alors que ceux-ci découlent uniquement des critères de recevabilité fixés par la loi et de l'absence de pouvoirs d'investigation accordés à la commission d'admission des requêtes (CAR).

Ainsi, depuis 1959, 200 magistrats ont été sanctionnés par le CSM, dont 74 entre 2007 et 2020<sup>1</sup> : c'est dire que plus d'un tiers des sanctions prononcées sous la v<sup>e</sup> République l'ont été depuis moins de quinze ans. Et, si l'on s'attache à leur nature, on s'aperçoit qu'elles correspondent, dans plus d'un cas sur trois, à l'exclusion du magistrat du corps judiciaire, bien loin donc de la complaisance parfois décrite.

C'est l'ensemble de cette logique, qui va de la construction de la carrière des magistrats (formation, évaluation, positionnement hiérarchique), à la discipline et aux sanctions, en passant par une vision déontologique rénovée et exigeante, que l'avis expose en présentant trente propositions qui se donnent trois objectifs principaux : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires et améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions.

C'est à cette aune que pourra être mis en perspective, à travers la situation des magistrats dans l'État et dans la société, ce qu'on peut entendre par responsabilité. Et c'est ainsi, face aux difficultés et attaques trop nombreuses, que pourra être renforcée leur nécessaire protection.

---

1. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le corps judiciaire comprend 9090 magistrats. Sur 8970 magistrats en activité (dont 278 magistrats détachés), 8399 sont en juridiction.

## I. Placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat

Corollaires de l'importance des responsabilités qui sont confiées aux magistrats et du rôle de régulateur social croissant qui est le leur, les exigences déontologiques qui pèsent sur eux sont éminentes. Ces exigences structurent leur vie professionnelle; elles emportent également des conséquences dans leur vie privée.

Le propre de la déontologie est d'être un droit souple, en perpétuelle évolution, sujet à des discussions et des controverses légitimes, tant il est parfois complexe de déterminer de façon indiscutable les bons positionnements et les comportements adéquats : au regard de cette difficulté, il importe que les magistrats ne soient pas seuls dans l'appréciation des questions d'ordre déontologique qui se présentent à eux.

Les chefs de juridiction jouent un rôle essentiel à ce stade en ce qu'ils constituent, dans une relation de confiance et de loyauté, les référents naturels en matière de questionnement déontologique pour tout magistrat et qu'ils sont tenus d'une véritable obligation de vigilance en la matière.

L'actualisation du Recueil des obligations déontologiques des magistrats, les créations récentes du Service d'aide et de veille déontologique (SAVD) et du Collège de déontologie, que les magistrats sont en train de s'approprier, sont assurément des facteurs de progrès. La mise en œuvre d'une déclaration d'intérêts et d'un entretien déontologique avec la hiérarchie y contribuent également.

Plusieurs autres instruments doivent encore être développés au titre de la veille déontologique, de la prévention accrue des conflits d'intérêts et de la mise en œuvre de mesures infradisciplinaires.

### A. Par le développement de la veille déontologique

**L'évaluation des magistrats** - L'évaluation des magistrats représente une occasion privilégiée d'échanges, tous les deux ans, sur les pratiques professionnelles et de rappels, si nécessaire, des principes déontologiques et des sujets qui engagent la responsabilité du magistrat dans l'exercice de ses missions. Elle assure un rôle préventif d'éventuelles difficultés de comportement.

Pour autant, il est impératif qu'avant même la procédure d'évaluation les chefs de juridiction et de cour, dans le cadre de leur pouvoir de direction, puissent effectuer toutes observations ou tout rappel utile des obligations déontologiques. Ces observations ou rappels ne sont pas assimilables à un avertissement<sup>2</sup>.

À la lumière de certaines espèces disciplinaires, le CSM a relevé que des situations dégradées, des comportements erratiques parfois anciens, n'avaient donné lieu à aucune mention ou observation dans les évaluations réalisées au cours des années précédentes.

Sans méconnaître l'embarras qui peut être celui de l'évaluateur soucieux de poursuivre une collaboration aussi sereine et efficace que possible avec le magistrat concerné, **le Conseil préconise une autre approche du « temps de l'évaluation »** dont il souhaite qu'il puisse être un instrument vraiment constructif de management et un moyen d'aider le magistrat évalué à amender si nécessaire son comportement et à s'engager dans des perspectives de progrès.

**Le Conseil préconise en particulier l'insertion dans la grille d'évaluation des magistrats d'une rubrique spécifique à la déontologie, qui regrouperait plusieurs items et imposerait, pendant l'entretien entre le magistrat et son chef de juridiction, un dialogue dédié.**

2. CE, 16 janvier 2006, n° 272313.

Mais surtout, le CSM constate qu'une partie des magistrats, et particulièrement les chefs de cour, ne sont plus évalués. Cette situation présente plusieurs inconvénients et a pour effet de placer les hauts magistrats dans une situation singulière par rapport à de nombreux corps de la fonction publique dont les membres occupant les postes les plus importants sont, au contraire, soumis à une évaluation renforcée.

**Le Conseil propose donc la mise en place, pour les chefs de cour et de juridiction, d'une évaluation dite « à 360° »,** qui offrirait à des collaborateurs et/ou à des interlocuteurs professionnels l'occasion d'exprimer des appréciations sur certaines compétences de l'évalué ; ce regard pluriel constituerait tout à la fois une perspective positive pour le magistrat évalué et une garantie pour l'institution.

Cette évaluation pourrait être confiée à un collège extérieur aux formations du CSM qui statuent sur les nominations, moyennant l'organisation d'une articulation adaptée entre les deux instances. Le Conseil pourrait se voir confier le choix des membres de ce collège, ou devrait à tout le moins donner un avis conforme sur les propositions de nomination de ces membres.

**L'intervision** – Très répandue notamment aux Pays-Bas, confrontés il y a une trentaine d'années à des critiques très sévères de l'institution judiciaire, l'intervision<sup>3</sup> demeure relativement marginale en France et ne s'adresse pas nécessairement aux magistrats qui en auraient le plus besoin.

Par une réflexion proprement déontologique sur les manières d'être du magistrat, qui constituent une partie notable des reproches qui peuvent être faits aux membres du corps judiciaire, elle contribue pourtant à l'amélioration de la qualité de la justice rendue.

**Le Conseil propose donc que l'intervision puisse être institutionnalisée afin qu'elle soit proposée à tout magistrat.**

**Les situations à la frontière du médical et du disciplinaire** – La prise en compte des situations relevant du domaine médical (addictions, stress, dépression, épuisement au travail, etc.) et non du domaine déontologique ou disciplinaire, suscite de réelles difficultés pratiques, dans la mesure où l'absence ou l'insuffisance d'utilisation des voies médicales applicables (notamment saisine des comités médicaux de quelque niveau qu'ils soient) et des dispositifs légaux correspondants, conduit parfois à l'utilisation tardive et inadaptée de la voie disciplinaire. Il convient pourtant de laisser au domaine médical ce qui en relève et de le faire rapidement. Or, des difficultés propres au rôle de la médecine du travail en milieu judiciaire ont été relevées : déploiement insuffisant sur le territoire et prise en compte inadaptée des spécificités du métier de magistrat et de son office.

**Le Conseil propose d'y remédier par la mise en place d'un maillage territorial de la médecine du travail dédiée aux juridictions.**

*B. Par la prévention accrue des conflits d'intérêts*

À la différence des situations de détachement, de mise à disposition ou en disponibilité, les marges de manœuvre du ministère de la justice et du CSM sont étroites lorsqu'un magistrat décide de démissionner afin de rejoindre une activité privée.

Ce cas de figure, qui demeure rare, est toutefois favorisé par la création des parquets nationaux, des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ou des chambres de la régulation, qui génèrent des profils de magistrats très spécialisés susceptibles d'intéresser de grandes entreprises ou des cabinets d'avocats.

---

3. Méthode d'observation entre pairs, qui se déroule de façon confidentielle, hors de tout lien hiérarchique au sein d'un binôme constitué de magistrats qui se sont librement choisis.

Afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, **le Conseil propose de contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée, à obtenir l'accord d'une instance de régulation, qui pourrait être soit le CSM, soit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), soit le Collège de déontologie.**

*C. Par la mise en œuvre de mesures infra-disciplinaires*

**L'avertissement comme outil de veille déontologique** – Malgré la diffusion du guide DSJ/IGJ sur l'avertissement, très complet, les chefs de cour s'estiment insuffisamment informés sur les avertissements effectivement délivrés.

**Le Conseil propose qu'une communication annuelle sur le nombre d'avertissements prononcés ainsi que sur les circonstances de ceux-ci soit instaurée.**

Par ailleurs, l'article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (ci-après l'ordonnance statutaire) prévoit qu'un avertissement prononcé est effacé automatiquement du dossier du magistrat concerné au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période.

**Le Conseil préconise l'allongement de la durée d'inscription de l'avertissement au dossier du magistrat, cette durée étant portée à cinq ans.**

**L'octroi d'un pouvoir de rappel des obligations déontologiques à la commission d'admission des requêtes** – Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, tout justiciable peut saisir le CSM lorsqu'il estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Nombre de justiciables méconnaissent le dispositif et confondent la plainte pour motif disciplinaire avec une nouvelle voie de recours, contestant ainsi la teneur des décisions rendues, voire le fait même qu'une décision ait été rendue. Le taux d'irrecevabilité des requêtes s'élevait à 67,28 % en 2020.

Sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, certains comportements sont contraires à la déontologie. Ces comportements, qui se manifestent par exemple dans des attitudes inappropriées à l'audience, participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

**Le Conseil propose que la CAR, siège ou parquet, puisse être dotée d'un pouvoir de rappel des obligations déontologiques au magistrat concerné, qui devrait être soumis au même formalisme que l'avertissement.**

## **II. Favoriser la détection des manquements disciplinaires**

Sédimentée par des réformes successives, l'articulation des différentes instances chargées de la poursuite et des investigations sur les manquements disciplinaires des magistrats mérite aujourd'hui d'être remodelée afin de gagner en lisibilité et en efficacité. Un triple objectif doit être poursuivi : systématiser le dialogue préalable entre les chefs de cour et le garde des sceaux, faciliter le recours à l'Inspection générale de la justice (IGJ), rompre avec le chevauchement des institutions destinataires des plaintes des justiciables.

*A. Par un dialogue préalable entre les chefs de cour et le garde des sceaux*

Le pouvoir reconnu depuis 2001 aux chefs de cour de saisir le conseil de discipline a eu pour effet de donner une compétence concurrente au garde des sceaux et aux premiers présidents et procureurs généraux.

Cette réforme reconnaissait la place privilégiée occupée par les chefs de cour pour apprécier le comportement des magistrats placés sous leur autorité. Elle avait également pour objet de retirer toute dimension politique à la décision de les poursuivre ou de ne pas les poursuivre.

Aucun texte n'est toutefois venu régler les conflits de compétences, fréquents en pratique. Il peut en résulter une certaine confusion conduisant à un traitement peu efficient des situations. Un chef de cour peut envisager de décerner un avertissement alors que le garde des sceaux préférera l'engagement de poursuites disciplinaires. À l'inverse, un chef de cour peut souhaiter saisir directement le conseil de discipline tandis que le garde des sceaux privilégiera l'engagement d'une enquête administrative. On peut donc s'interroger sur le fait qu'un chef de cour décerne un avertissement sans avoir préalablement mis l'administration centrale en mesure d'exercer sa compétence disciplinaire, la privant ainsi de cet exercice puisque les mêmes faits ne peuvent plus donner lieu à une procédure disciplinaire après avertissement.

**Le Conseil préconise dès lors d'instaurer un dialogue plus formalisé entre le chef de cour concerné et la direction des services judiciaires**, afin d'empêcher que des poursuites disciplinaires soient mises en échec par des décisions non concertées. Les termes de ce dialogue devraient être prévus par voie de circulaire, voire par l'adoption d'un texte de nature réglementaire.

*B. Par un recours accru à l'inspection générale de la justice*

**L'extension des facultés de saisine de l'inspection générale de la justice** – L'objectif d'une meilleure prise en compte des problèmes disciplinaires rend également nécessaire, aux yeux du CSM, l'extension des facultés de saisine de l'IGJ à d'autres instances que le garde des sceaux.

Alors qu'ils sont chargés, comme le garde des sceaux, de saisir le conseil de discipline pour les magistrats du ressort de leur cour, les chefs de cour ne bénéficient pas corrélativement du pouvoir d'engager des enquêtes administratives leur permettant de prendre les décisions les plus éclairées possible, ce qui les condamne, en pratique, à ne saisir la formation disciplinaire du CSM que de faits très circonscrits. Pour ce motif, l'organe disciplinaire n'a été saisi qu'à 17 reprises par des chefs de cour depuis 2001.

**Aussi, le Conseil préconise de permettre aux chefs de cour de saisir directement l'IGJ aux fins d'engagement d'une enquête administrative.**

Le dispositif de réclamation des justiciables pâtit sérieusement de l'absence de pouvoirs d'investigation conférés à la CAR. Or la vérification de certains éléments permettrait de mieux comprendre le contexte des griefs objets de la plainte et de déterminer si des comportements réitérés du magistrat sont susceptibles de constituer des fautes disciplinaires. Une telle vérification serait aussi de nature à éviter le renvoi devant la formation disciplinaire d'un magistrat à l'encontre duquel le rapporteur, après vérifications, fera valoir qu'il n'avait commis aucune faute.

**Le Conseil propose donc que la CAR puisse procéder à des investigations sur les griefs qui lui sont soumis avant d'envisager un renvoi devant la formation disciplinaire compétente et déléguer à des inspecteurs le soin de conduire des enquêtes approfondies** afin de lui permettre de prendre la décision la plus éclairée possible.

**Le Conseil propose également que ce pouvoir s'accompagne d'une possibilité pour la CAR de sérier les griefs dont la formation disciplinaire serait alors saisie**, afin d'écarter les griefs non sérieux.

**Le Conseil propose, de la même façon, lorsque l'organe disciplinaire est saisi et qu'un rapporteur est désigné, que celui-ci puisse se faire assister par des inspecteurs des services judiciaires lorsqu'aucune enquête administrative n'a été auparavant diligentée.**

**Un nouveau dispositif palliant le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des sceaux** – Il résulte de l'analyse menée par le CSM que certaines situations, pourtant portées à la connaissance de la hiérarchie ou de l'administration centrale, ne donnent pas lieu à des investigations complémentaires.

L'absence d'investigations s'explique souvent par le caractère non disciplinaire des informations transmises. Dans certains cas toutefois, les motifs de cette absence demeurent peu lisibles ou compréhensibles. Il peut notamment s'agir de situations dans lesquelles les comportements incriminés sont le fait de membres de la hiérarchie, et génèrent de la souffrance au travail.

**Le Conseil propose donc la création d'un dispositif permettant de pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des sceaux, lorsque de telles investigations lui ont été demandées par un magistrat ou une organisation syndicale.**

Afin d'éviter tout risque de déstabilisation des magistrats, **le Conseil propose que cette possibilité soit encadrée par l'exigence d'un refus préalable et motivé du garde des sceaux et par l'instauration d'un mécanisme de filtrage.**

Plusieurs hypothèses de travail ont été examinées au sujet de ce mécanisme de filtrage, afin de respecter le principe fondamental de séparation des autorités de poursuite et de jugement : création d'un rapporteur général du CSM (à l'instar d'autres autorités de régulation ou disciplinaires); création, au sein du CSM, d'une instance équivalente à celle de la CAR mais spécifiquement chargée d'examiner les recours formés contre l'absence d'engagement d'une enquête, instance dont les membres ne participeraient pas au jugement de l'affaire; création d'une instance tierce au CSM et au garde des sceaux, en consacrant par exemple l'existence du Service d'aide et de veille déontologique par voie législative et en élargissant le champ des missions qui lui sont actuellement dévolues...

En tout état de cause, et quelle que soit la solution retenue, il apparaît qu'une telle évolution constituerait le ferment d'une appréhension beaucoup plus complète de comportements qui, pour l'heure, ne le sont que de façon imparfaite.

Il doit être noté que cette possibilité de déclenchement d'investigations en cas de défaut de saisine de l'Inspection par le garde des sceaux existe déjà dans d'autres systèmes judiciaires. Ainsi, le procureur général près la Cour de cassation italienne a la faculté de déclencher des investigations lorsqu'il est saisi à cette fin, et ce en dehors ou en parallèle d'une saisine de l'inspection (*l'ispettorato*) par le ministre de la justice. En Italie, procureur général et ministre de la justice disposent conjointement de *l'azione disciplinare*.

**La nécessaire évolution du statut de l'Inspection générale de la justice** – L'extension préconisée des possibilités de déclenchement des enquêtes administratives à d'autres autorités que le garde des sceaux doit nécessairement conduire à adapter le cadre d'emploi de l'inspection ou en tout cas de certains inspecteurs des services judiciaires.

Ces adaptations existent d'ores et déjà pour la justice administrative. Ainsi, la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA) est placée sous l'autorité exclusive du vice-président du Conseil d'État et le garde des sceaux n'a même aucun pouvoir de saisine de l'instance disciplinaire que constitue le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA).

De même, certains systèmes étrangers réservent à une autorité indépendante le pouvoir d'engager des enquêtes disciplinaires contre les magistrats. Ainsi, en Espagne, les services d'inspection ne peuvent être saisis que par le *Consejo General del Poder Judicial*.

Différentes modalités d'évolution ont été, à cet égard, envisagées :

- Le placement de l'inspection sous l'autorité exclusive du CSM, ou sous l'autorité conjointe du garde des sceaux et du CSM : cette innovation renforcerait assurément les garanties d'indépendance ouvertes aux magistrats mais, dans la première hypothèse, priverait le garde des sceaux de toute la latitude d'engager des investigations dans des domaines qui sont parfois éloignés du disciplinaire et qui s'apparentent à l'évaluation des politiques publiques et, dans la seconde, pourrait introduire une moindre lisibilité du système ;
- Le maintien de l'inspection sous l'autorité du seul garde des sceaux, mais avec l'inscription, dans l'ordonnance statutaire, des nouvelles possibilités de saisine de celle-ci : cette hypothèse concilierait l'autorité de principe du garde des sceaux sur l'inspection avec une diversification des facultés d'engagement des enquêtes, mais ne modifierait pas les équilibres institutionnels qui sont souvent contestés du fait de la place trop faible qu'ils accordent à la séparation des pouvoirs et aux garanties de celle-ci ;
- Le détachement d'inspecteurs des services judiciaires en appui du CSM, ces inspecteurs pouvant être saisis par une commission d'admission des requêtes ou un chef de cour : cette hypothèse ne modifierait en rien les équilibres institutionnels mais se heurterait à nombre d'obstacles pratiques (statut et sélection de ces inspecteurs, difficulté d'adéquation entre leur nombre et leurs missions, etc.).

Après avoir examiné les avantages et inconvénients de ces différentes hypothèses, **le Conseil propose que la deuxième modalité puisse a minima être retenue**, afin, d'une part, de concilier au mieux les attributions du pouvoir exécutif et les nécessités découlant de la séparation des pouvoirs et, d'autre part, d'assurer une prise en compte plus effective et plus complète des situations disciplinaires.

#### *C. Par une meilleure coordination entre les institutions recevant des plaintes des justiciables*

La confiance en la justice passe sans aucun doute par une plus grande transparence du traitement des flux de plaintes et une meilleure coordination entre les organes ou les institutions responsables de leur traitement.

Nombre de plaintes sont écartées par la CAR du fait qu'elles ne concernent pas le comportement des magistrats mais plutôt le service public de la justice voire, parfois, visent un magistrat seulement en ce qu'il personnalise, aux yeux du justiciable, les dysfonctionnements de ce service public alors qu'il est lui-même victime des conditions dégradées dans lesquelles il exécute ses missions.

Le fait d'écarter ces réclamations « non déontologiques » suscite beaucoup d'incompréhension chez le plaignant, car aucune suite pratique ne peut être donnée à des situations pourtant dignes d'attention, ni aucune possibilité d'alerte ou d'amélioration des services concernés ne peut être ménagée. Ces impossibilités contribuent incontestablement à une dégradation de l'image de la justice.

Parallèlement, diverses institutions sont destinataires de plaintes des justiciables visant des magistrats, alors que le traitement de ces plaintes ne relève pas de leurs attributions<sup>4</sup>. C'est le cas, par exemple, du Défenseur des droits, dont la mission est de veiller au respect des droits dans différentes institutions et administrations, et qui traite à ce titre un nombre important de « réclamations » visant le service public de la justice.

Une meilleure coordination entre l'action du CSM et celle de ces institutions permettrait d'apporter une réponse, d'une part, à des situations mettant objectivement en cause le service public de la justice

---

4. Voir annexe 2.

et qui sont déclarées irrecevables par les CAR, puisque ne visant pas le comportement d'un magistrat, d'autre part, aux réclamations dirigées à tort vers le mauvais destinataire, en ce qu'elles mettent en cause un magistrat et non le service public de la justice.

Pour garantir une meilleure effectivité du système des plaintes et une simplification au bénéfice des justiciables, **le Conseil préconise d'amener les institutions saisies de plaintes de justiciables à s'informer mutuellement, pour mieux se coordonner**, de manière à ce que les plaintes puissent être traitées sans contraindre le plaignant à multiplier les démarches.

### III. Améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions

Les évolutions hautement souhaitables de l'architecture institutionnelle compétente en matière de poursuites et de sanctions disciplinaires des magistrats doivent s'accorder avec une évolution des règles applicables en ces matières : tout d'abord par l'élaboration d'une définition plus lisible de la faute disciplinaire qui ne modifierait pas la sanctuarisation de l'activité juridictionnelle et serait le pendant d'une formulation renouvelée du serment, ensuite par l'adoption de garanties procédurales devenues nécessaires, enfin par une rénovation de l'échelle des sanctions.

#### A. Une définition plus souple et plus lisible de la faute disciplinaire

La notion de faute disciplinaire doit demeurer façonnée par la jurisprudence du CSM.

La définition de cette faute par l'article 43<sup>5</sup> de l'ordonnance statutaire a le mérite d'être large et de permettre la prise en compte de toutes sortes de situations. Elle permet ainsi d'appréhender des faits relevant classiquement de la sphère professionnelle mais aussi de la sphère privée. Cette définition est en effet suffisamment souple pour laisser toute sa place au rôle jurisprudentiel du Conseil. Si l'exigence croissante de prévisibilité appelle un énoncé plus affirmé des grands principes déontologiques, l'acte juridictionnel doit être préservé, ce d'autant plus que tous les dispositifs existants ne sont actuellement pas mis en œuvre.

**Énoncer les grands principes déontologiques** – La faute disciplinaire n'est pas autonome dès lors que, si elle vise au premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statutaire les manquements à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité, elle renvoie aussi à la catégorie générique des devoirs de l'état de magistrat résultant d'autres articles de cette ordonnance ou de principes n'y figurant pas (indépendance, impartialité, intégrité, par exemple). À la différence de certains systèmes étrangers, il n'existe pas de liste limitative des fautes sanctionnables.

Dans ces conditions, l'exigence croissante de prévisibilité a conduit le CSM à s'interroger sur le point de savoir si les termes de cet alinéa étaient suffisants.

Plusieurs hypothèses de travail ont été examinées : établir une liste des devoirs ou des fautes du magistrat, procéder à une codification de la jurisprudence, renvoyer au Recueil des obligations déontologiques ou au serment.

---

5. « 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. »

Le CSM estime que la référence au Recueil des obligations déontologiques ne serait pas pertinente en ce qu'elle conférerait une valeur législative à ce Recueil conçu comme un instrument vivant, pragmatique et évolutif de la déontologie qui doit demeurer comme tel.

**Le Conseil propose néanmoins de réécrire le premier alinéa de l'article 43** afin de le rendre plus lisible. Il s'agirait ainsi :

- d'intégrer explicitement une liste des devoirs de l'état de magistrat résultant du statut : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, le respect et l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion ;
- d'y ajouter les références aux obligations découlant d'autres dispositions du statut et faisant partie des devoirs de l'état du magistrat mais n'étant pas intégrés aux principes précités (en particulier les déclarations d'intérêts et les incompatibilités) ;
- de maintenir la référence au manquement à l'honneur mais de supprimer celle à la délicatesse, idée déjà contenue dans les notions de respect et d'attention portée à autrui, lesquelles emportent nécessairement le respect dû aux justiciables, qu'il n'y a donc pas lieu de citer expressément.

Par ailleurs, la formulation actuelle du serment<sup>6</sup> ne contient que les références à la conscience professionnelle, à la dignité et à la loyauté. S'y ajoute seulement le respect du secret des délibérations. Cette formulation paraît assez pauvre au regard des devoirs de l'état de magistrat et des valeurs qui doivent le guider.

**Le Conseil propose en conséquence de le réécrire comme suit : « Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance et impartialité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal, de porter attention à autrui, de respecter le secret professionnel et celui des délibérations. »**

**Sanctuariser l'acte juridictionnel** – La responsabilité disciplinaire d'un magistrat ne peut être recherchée du fait d'un acte juridictionnel, sauf si l'on démontre que celui-ci a commis une violation grave et délibérée d'une règle de procédure. Le principe est logiquement que le magistrat ne peut voir sa responsabilité mise en cause du fait d'une décision juridictionnelle, laquelle ne peut être contestée que par les seules voies de recours.

Plusieurs hypothèses de travail ont été étudiées pour savoir s'il était utile ou opportun de modifier le deuxième alinéa de l'article 43 et ainsi étendre la responsabilité disciplinaire du magistrat, en se référant aux solutions et limites déterminées par les jurisprudences européennes et par le CSM lui-même. Il est important de noter, à titre liminaire, que la disposition en question touche déjà de très près à la fonction de juger, cœur d'activité de l'autorité judiciaire, que l'indépendance constitutionnellement reconnue a pour objet de protéger. Il est donc indispensable d'agir avec prudence, puisqu'une recherche de responsabilité d'un magistrat sur ce fondement pourrait conduire à apprécier la solution adoptée par le juge.

En droit interne, le Conseil constitutionnel a posé lui-même un certain nombre de limites à la mise en cause d'un magistrat du fait d'un acte juridictionnel, en particulier dans sa décision n° 2007-551 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007<sup>7</sup>. Il précise en effet que, si l'indépendance de l'autorité judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle

---

6. Article 6 de l'ordonnance n° 58-1270 : « Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonction, prête serment 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. » [...] ».

7. Voir annexe 3.

de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité, ces principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive. L'activité juridictionnelle d'un magistrat, ou son éventuelle insuffisance, ne peuvent mettre en jeu sa responsabilité que dans le respect strict des principes de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de la séparation des pouvoirs.

La Cour de justice de l'Union européenne<sup>8</sup> a, de son côté, récemment réaffirmé le caractère très exceptionnel que doit revêtir la mise en cause d'un magistrat du seul fait de son acte juridictionnel (CJUE, 18 mai 2021, aff. C-83/19, aff. C-127/19, aff. C-195/19, aff. C-291/19, aff. C-355/19, aff. C-397/19). S'agissant en particulier des réformes de la justice menées en Roumanie depuis 2017, elle insiste sur le fait que si la garantie d'indépendance n'exige pas qu'il soit conféré aux juges une immunité absolue pour les actes pris dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, leur responsabilité personnelle ne saurait être engagée pour des dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions que dans des cas exceptionnels, dans lesquels leur culpabilité individuelle grave a été établie. Ainsi, le fait qu'une décision comporte une erreur judiciaire ne saurait, à elle seule, suffire pour engager la responsabilité personnelle du juge concerné.

Le CSM lui-même, statuant en matière disciplinaire, a établi des limites à la sanctuarisation de l'acte juridictionnel, même si ce principe général demeure. Le Conseil se refuse en principe à porter une appréciation sur un tel acte. Il a cependant jugé qu'une faute disciplinaire peut résulter d'un acte juridictionnel « lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a, de façon grossière et systématique, outrepassé le cadre de sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle » (décision S 044 du 8 février 1981). De même, le Conseil, en tant qu'instance disciplinaire, a pu être amené à examiner des comportements en relation avec l'activité juridictionnelle et à sanctionner ceux qui lui apparaissent constituer des manquements disciplinaires, s'approchant ainsi au plus près du cœur de cette activité ; tel est le cas des manquements à l'impartialité, le Conseil ayant sanctionné à plusieurs reprises, et parfois assez lourdement, le fait pour des magistrats du siège de ne pas s'être déportés alors qu'ils auraient dû le faire.

Le magistrat ne bénéficie donc pas d'une immunité totale y compris dans son activité juridictionnelle, cœur de l'indépendance de la justice, mais une telle mise en cause de la responsabilité nécessite un encadrement strict, offrant de réelles garanties aux magistrats. Le point 66 de la Recommandation CM/Rec(2010) 12 adoptée par le Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, « Les juges, indépendance, efficacité et responsabilité », ne dit d'ailleurs pas autre chose lorsqu'il part du principe que : « *L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière.* »

Compte tenu de ces différents éléments, deux possibilités ont été envisagées :

- affirmer le principe selon lequel un magistrat ne peut voir sa responsabilité disciplinaire engagée du fait d'un acte juridictionnel, la possibilité de la rechercher apparaissant comme une dérogation tout à fait exceptionnelle. Une telle évolution n'apporterait toutefois pas d'élément supplémentaire au regard de l'interprétation actuelle du texte ;
- assouplir les critères permettant la mise en œuvre de la responsabilité du magistrat en exigeant, non plus la violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie

8. Voir annexe 3.

constatée par une décision de justice définitive, mais la violation grave ou délibérée d'une règle de procédure présentant les caractéristiques ci-dessus rappelées. Il s'agirait de répondre à certaines interrogations face à des négligences graves commises dans l'application des seules règles de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, susceptibles d'entraîner de lourdes conséquences. Une telle évolution semble toutefois dépasser les limites posées par le droit européen et surtout ne pas garantir l'équilibre indispensable entre indépendance et responsabilité. De plus, une telle rédaction introduirait une difficulté d'ordre constitutionnel : autant une décision rendue par un juge unique pourrait permettre éventuellement la recherche des critères conduisant à la mise en jeu de sa responsabilité, autant une décision rendue par une juridiction collégiale ne le permettrait pas. En effet, en l'absence de pratique des opinions dissidentes, il serait impossible d'apprécier les qualifications de « manifeste » et de « délibéré » pour chaque membre de la juridiction.

La question des conditions de travail des magistrats ne saurait être écartée de cette réflexion. Si, à l'occasion de certaines affaires fortement médiatisées, la faute du magistrat est recherchée, l'analyse des faits conduit en réalité souvent à faire ressortir des difficultés de fonctionnement internes des juridictions (manque de moyens, de matériels, de greffiers...).

Le CSM estime que, au regard tant des jurisprudences constitutionnelle et européenne que des préconisations du Conseil de l'Europe, il n'est pas opportun de modifier l'équilibre aujourd'hui établi et considère que la rédaction actuelle du deuxième alinéa de l'article 43 ne doit pas être modifiée, étant observé que la violation grave et délibérée d'une règle de procédure peut découler d'un acte positif de la part du magistrat comme d'une abstention. Il s'appuie ainsi sur la préservation nécessaire de la confiance du citoyen dans une justice qui doit rester à l'abri de toute pression quant à la teneur des décisions juridictionnelles, pression que susciterait inévitablement un élargissement des conditions de mise en œuvre de la responsabilité disciplinaire des magistrats du fait de l'acte juridictionnel.

**En conséquence, le Conseil propose de maintenir en l'état la rédaction de l'article 43, alinéa 2, de l'ordonnance statutaire.**

**La responsabilité au titre des dysfonctionnements du service public de la justice** – Selon l'article L. 141 du code de l'organisation judiciaire, l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice en cas de faute lourde ou de déni de justice. L'État détient une action récursoire à l'encontre des magistrats auteurs d'une faute personnelle. Il ne l'exerce jamais, et n'engage pas plus de poursuites disciplinaires à leur rencontre.

L'article 48-1<sup>9</sup> de l'ordonnance statutaire invite pourtant les chefs de cour d'appel et le garde des sceaux à exploiter systématiquement les décisions ayant condamné l'État afin de déceler les éventuelles défaillances des magistrats et d'en saisir, au besoin, le CSM.

Si la mise en jeu de la responsabilité civile des magistrats apparaît peu effective ou même inexistante en France, il en est de même dans la plupart des pays européens ; il n'existe pas d'action récursoire en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, et celle-ci n'est guère mise en œuvre en Italie, Espagne et Allemagne.

---

9. « Toute décision définitive d'une juridiction nationale ou internationale condamnant l'État pour fonctionnement défectueux du service de la justice est communiquée aux chefs de cour d'appel intéressés par le garde des sceaux, ministre de la justice.

Le ou les magistrats intéressés sont avisés dans les mêmes conditions.

Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le garde des sceaux, ministre de la justice, et les chefs de cour d'appel intéressés dans les conditions prévues aux articles 50-1, 50-2 et 63. »

**Le Conseil recommande d'exploiter davantage les décisions ayant condamné l'État pour mieux identifier les éventuelles défaillances qui en sont à l'origine et pour mettre en place des mécanismes permettant de prévenir de telles condamnations.**

*B. Une procédure disciplinaire mieux garantie*

Il convient de rénover la procédure disciplinaire afin de renforcer les garanties qu'elle apporte.

**En dehors du champ des commissions d'admission des requêtes** – À titre liminaire, le Conseil tient à réitérer avec force son souhait de voir aboutir la révision constitutionnelle qui lui transférerait le pouvoir de décision en matière disciplinaire pour les magistrats du parquet<sup>10</sup>. Tout État de droit a en effet l'obligation positive de garantir une justice impartiale et indépendante, qui soit définitivement à l'abri de tout soupçon, ce qui implique que les magistrats du parquet bénéficient d'une protection équivalente à celle des magistrats du siège.

La procédure disciplinaire actuelle mérite en outre d'être améliorée à deux niveaux.

En premier lieu, il s'agit de renforcer le principe du contradictoire et les droits de la défense dans le cadre de l'enquête administrative que peut faire diligenter le garde des sceaux, en amont des poursuites disciplinaires, selon la méthodologie que l'IGJ a elle-même établie. Le CSM observe que le magistrat visé par une telle enquête et le chef de cour concerné n'ont pas systématiquement connaissance du rapport qui en résulte.

**Le CSM préconise dès lors que ce rapport soit communiqué tant à la personne visée, sous réserve qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'un tiers, qu'au chef de cour intéressé** afin qu'il soit informé de l'analyse des faits commis par le magistrat placé sous son autorité, et qu'il puisse apprécier l'opportunité de lui délivrer un avertissement en l'absence de toute poursuite.

En second lieu, il s'agit de parvenir à une meilleure maîtrise de la durée des procédures disciplinaires, dont la longueur est dénoncée tant par les conférences des chefs de cour et de juridiction que par les organisations syndicales, en ce qu'elle déstabilise la vie des juridictions et crée une forte insécurité pour le magistrat concerné.

Si la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 a instauré un délai de prescription de trois ans (interrompu en cas de poursuites pénales) pour l'engagement des poursuites disciplinaires, aucun délai n'a en revanche été imposé au garde des sceaux pour qu'il apprécie les suites à donner à un rapport d'enquête administrative. En pratique, plusieurs mois peuvent s'écouler entre le dépôt d'un tel rapport et la décision du garde des sceaux de poursuivre ou non le magistrat mis en cause.

**Le Conseil préconise en conséquence que le garde des sceaux soit contraint d'apprécier s'il exerce ou non des poursuites disciplinaires dans un délai de trois mois après le dépôt du rapport d'enquête administrative. Au-delà de ce délai, l'absence de saisine vaudrait classement définitif de la procédure.**

Le CSM fait, par ailleurs, le constat que le rapport d'enquête administrative n'est pas toujours joint à la saisine disciplinaire alors qu'il est lui-même tenu par des délais. Tout retard dans la communication de ce document réduit le temps que le rapporteur peut utilement consacrer à son enquête.

**Dans ces conditions, le Conseil préconise que le délai qui lui est imparti pour statuer soit suspendu jusqu'à réception du rapport d'enquête administrative, accompagné de ses pièces annexes.**

---

10. Outre l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles applicables aux magistrats du siège.

**Dans le cadre des commissions d'admission des requêtes** – Le CSM a relevé qu'est relativement substantiel (près de 15 % des plaintes) le taux d'irrecevabilité des plaintes au motif qu'elles ne comportent pas d'indication détaillée des faits et des griefs allégués. À cet égard, l'assistance d'un avocat pour rédiger la plainte a un impact réel, puisqu'il apparaît qu'une proportion importante de plaintes déclarées recevables résulte d'écritures rédigées par l'intermédiaire d'un conseil. Lors des travaux parlementaires, le législateur n'a pas souhaité imposer l'assistance d'un avocat, afin d'ouvrir la possibilité de saisir le CSM à un plus grand nombre de justiciables. Pour autant, **le Conseil propose d'encourager une consultation préalable, voire une telle assistance, y compris sous le bénéfice de l'aide juridique.**

En outre, **le Conseil préconise la création d'une commission d'admission des requêtes « mixte »**, composée d'un magistrat du siège, d'un magistrat du parquet et de deux membres non magistrats communs aux deux formations, afin de traiter les plaintes adressées par un même justiciable, à l'occasion d'une même procédure, à l'encontre d'un magistrat du siège et d'un magistrat du parquet. Une telle évolution serait de nature à mieux prendre en compte, de manière globale, une situation unique.

En revanche, le CSM n'estime pas opportun de modifier les critères de recevabilité des réclamations fixés par le législateur dans un souci d'équilibre entre le droit du justiciable et la nécessaire préservation des procédures contre toute action dilatoire ou déstabilisatrice à l'égard des juges et procureurs dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant du droit du justiciable, il est apparu important de formaliser sa place en tant que plaignant, sans pour autant lui donner la qualité de partie à la procédure, et en n'ouvrant pas la possibilité de saisine à des personnes qui ne seraient pas directement concernées par une procédure. Il est également apparu essentiel de faciliter les conditions matérielles de saisine, par exemple par l'introduction d'un dispositif de plainte en ligne, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres pays.

### *C. Une échelle des sanctions renouvelée*

L'échelle des sanctions prévue par l'article 45 de l'ordonnance statutaire est insuffisante dans sa variété et dans sa graduation pour répondre aux différents manquements poursuivis, qu'ils relèvent de la vie privée ou du comportement professionnel.

Il en va ainsi, par exemple, de la sanction d'abaissement d'échelon (article 45, 4<sup>o</sup>), qui se traduit en définitive par une modeste sanction financière.

En outre cette échelle ne permet qu'imparfaitement au conseil de discipline d'interdire l'exercice de certaines fonctions au magistrat qu'il sanctionne, alors qu'une telle sanction lui apparaît opportune. Il ne peut en effet aujourd'hui qu'interdire la nomination ou la désignation dans des fonctions à juge unique pendant une durée maximale de cinq ans (article 45, 3<sup>o</sup> bis).

**Le CSM préconise d'étendre cette interdiction à l'ensemble des fonctions statutairement limitées dans le temps**, ce qui permettrait de viser les fonctions de chefs de juridiction ou de cour, ce pour une durée pouvant atteindre dix ans ; cette interdiction pourrait également viser des fonctions non limitées dans le temps telles celles de premier vice-président, de premier vice-président adjoint, de premier vice-procureur et de premier vice-procureur adjoint.

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001<sup>11</sup> a introduit l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement, entre l'abaissement d'échelon et la rétrogradation (article 45, 5°).

L'avant-projet de loi organique, communiqué aux parlementaires en décembre 1999 dans la perspective de l'approbation par le Congrès de la révision constitutionnelle relative au CSM, qui n'eut finalement pas lieu, prévoyait également une sanction d'exclusion temporaire de fonctions, pour une période de trois mois à deux ans, privative de toute rémunération. Le régime des sanctions applicables aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel<sup>12</sup> prévoit, au sein des sanctions du deuxième groupe, l'exclusion temporaire des fonctions dans la limite de six mois, et au sein du troisième groupe, l'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de six mois à deux ans. À la différence des règles applicables à la magistrature judiciaire, l'exclusion temporaire de fonctions est privative de toute rémunération, mais elle peut être assortie d'un sursis total ou partiel.

**Le CSM préconise qu'un régime comparable puisse être introduit dans l'ordonnance statutaire, consistant soit en une exclusion de toute fonction, soit en un retrait des seules fonctions judiciaires, lequel permettrait de placer le magistrat dans une position où il pourrait effectuer un travail préparatoire ou des tâches de soutien en continuant alors à être rémunéré.**

#### **IV. Renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats**

L'accent mis sur une déontologie préventive accrue et les modifications du régime disciplinaire des magistrats, précédemment exposés, ne peuvent se concevoir sans l'octroi de garanties concrètes aux magistrats en termes de protection : les devoirs des magistrats ne sauraient être modifiés sans que leurs droits ne soient corrélativement respectés et effectivement garantis.

Plusieurs situations sont à distinguer suivant qu'il s'agit de traiter des atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire, de protéger les magistrats mis en cause – voire en danger – pour leur action, ou encore de détecter et de traiter les situations de souffrance au travail et de harcèlement.

##### *A. Par le traitement des atteintes à l'indépendance de l'autorité judiciaire*

Les critiques de la justice et/ou des décisions de justice, souvent outrancières, parfois sur fond d'instrumentalisation politique et d'ignorance caractérisée des réalités et des règles applicables, sont de plus en plus nombreuses. Pour reprendre une formule de la Cour européenne des droits de l'homme, il s'agit d'« *attaques destructrices dénuées de fondement sérieux* » que ne peut légitimer le droit à la liberté d'expression.

Il n'est pas fréquent qu'une parole forte, venant notamment du garde des sceaux, s'élève pour soutenir l'autorité judiciaire, rectifier les erreurs, et clarifier les termes du débat.

Le délit d'atteinte à l'autorité et à l'indépendance de la justice, prévu et puni par l'article 434-25 du code pénal, est d'une mise en œuvre délicate et donc rarement poursuivi. Au-delà de ces difficultés, le Conseil estime que la voie pénale n'est pas la plus adaptée, car elle ne favorise ni la pédagogie, ni la sérénité. D'autres voies, tant en amont pour prévenir les atteintes qu'en aval pour y réagir, sont à envisager.

---

11. Sur proposition formulée par le CSM dans son rapport d'activité pour 1999 qui invitait à « *tirer les conséquences disciplinaires de comportements qui, sans justifier l'éviction définitive du corps, mériteraient d'être sanctionnés par une mesure plus sévère que celles prévues par l'actuel article 45°* ».

12. Article L. 236-1 du code de justice administrative.

En amont, la voie de la communication doit être privilégiée, ainsi que le CSM l'a déjà souligné dans de précédents avis<sup>13</sup>. Il importe de construire et de mettre en œuvre une véritable politique de communication dont l'objectif doit être double : 1) Informer les citoyens sur les réalités de la justice et sur ses moyens, ainsi que sur les règles qui la régissent et sur celles qu'elle doit respecter ; 2) Répondre aux déclarations inexactes, voire mensongères, qui mettent en cause son organisation, son fonctionnement et le traitement des affaires dont elle a à connaître.

Une telle politique de communication devant reposer essentiellement sur les chefs de cour, voire les chefs de juridiction, **le Conseil propose que la communication judiciaire institutionnelle soit renforcée, structurée et professionnalisée** par :

- la désignation par le président et le procureur, dans chaque juridiction, d'un magistrat porte-parole, spécialement formé à cet exercice, ainsi que la mise à disposition des chefs de cour, dans chaque cour, d'un chargé de communication de profession ;
- la dévolution formelle, aux chefs de cour et de juridiction du siège, du pouvoir de communiquer à des fins pédagogiques, de clarification, de rectification ou même de défense d'un magistrat, pour « sortir » du schéma du seul article 11 du code de procédure pénale qui donne une manière d'exclusivité aux procureurs de la République ;
- l'harmonisation des pratiques de communication, fort disparates d'une cour à l'autre ou d'une juridiction à l'autre, au moyen d'un « schéma directeur de communication » élaboré au niveau ministériel.
- En aval, la réaction aux atteintes portées à l'autorité de la justice devrait être plus institutionnelle que répressive. Dans son avis du 4 décembre 2014, le CSM rappelait la Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, selon laquelle les juges, lorsqu'ils considèrent que leur indépendance est menacée, « devraient pouvoir se tourner vers le conseil de justice ou vers une autre autorité indépendante ». Il citait, à titre d'exemple pertinent, les législations espagnole et italienne, et évoquait une réforme constitutionnelle permettant à tout magistrat de le saisir à propos de faits mettant en cause son indépendance ou son impartialité. Cette Recommandation lui paraissait en tout état de cause conforter sa pratique – prolongée par l'actuelle mandature – de recourir à des communiqués spontanés à chaque fois que le CSM l'estime nécessaire, pour rappeler le respect dû par tous au principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, et pour combattre les entreprises volontaires qui tendent à amoindrir la confiance du public dans la justice.

**Le Conseil propose donc de permettre à tout magistrat de le saisir en cas d'atteinte à son indépendance, et d'instaurer la faculté pour le Conseil de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte. Cette recommandation devrait être rendue publique et même, dans les cas les plus graves, publiée au *Journal officiel*.**

#### *B. Par une meilleure protection personnelle des magistrats*

Une des meilleures préventions des attaques *ad hominem* est la collégialité, dont le champ n'a eu malheureusement de cesse de diminuer au cours des dernières décennies. Le Conseil considère qu'une telle évolution, en confrontant le justiciable à un seul magistrat, est de nature à porter atteinte à l'autorité des décisions de justice, à la confiance en l'institution, et à favoriser la prise à partie du juge et la mise en cause de son impartialité.

---

13. Avis des 11 mars 2004 et 14 décembre 2014.

**Le Conseil appelle par conséquent de ses vœux une rupture avec l'évolution constatée, dans le sens d'un rétablissement ou d'une mise en œuvre effective de la collégialité.**

Au-delà du rôle indispensable des chefs de cour et de juridiction dans la mise en œuvre d'une communication aussi bien préventive (ou pédagogique) que curative (ou défensive), il importerait que l'ensemble des acteurs institutionnels pouvant connaître d'atteintes individuelles à l'encontre des magistrats jouent pleinement leur rôle d'alerte. Le Conseil préconise ainsi que soient définies les modalités d'une réaction institutionnelle, impliquant non seulement la chaîne hiérarchique judiciaire mais aussi tous les organes et autorités amenés à connaître, dans l'exercice de leurs fonctions, d'injures ou de menaces formulées à l'encontre de magistrats, afin que ces situations ne soient pas laissées sans réponse, l'inaction étant à la source d'un sentiment général de banalisation ou d'impunité de ces comportements.

Par ailleurs, les résultats de l'enquête<sup>14</sup> à laquelle le CSM a fait procéder auprès des magistrats ont révélé qu'est souvent déplorée l'inaction des parquets, qui ne se hâteraient pas d'exercer des poursuites à l'encontre des auteurs d'outrages ou de violences dirigées contre des magistrats. Le CSM rappelle à cet égard que, dans un avis du 11 mars 2004, il avait déjà préconisé «*une politique pénale plus active de poursuite des infractions dont sont victimes les magistrats, professionnels et non professionnels, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, afin notamment de rendre la sanction plus prévisible, donc plus visible, et de favoriser à terme la prévention des comportements répréhensibles*».

Cette politique pénale étant à construire et à diffuser, **le Conseil propose que soit élaborée au plan ministériel une politique pénale de poursuites des délits dont les magistrats sont victimes.**

Le dispositif de protection fonctionnelle est susceptible d'améliorations afin d'offrir un soutien rapide, solide et très performant au magistrat qui en sollicite la mise en œuvre.

**Le Conseil propose ainsi :**

- **de fixer au garde des sceaux un délai de 15 jours pour prendre parti sur la demande de protection fonctionnelle, délai au terme duquel il serait réputé en avoir refusé le bénéfice. Ce refus pourrait être déféré à la juridiction administrative, laquelle pourrait lui faire injonction d'accorder la protection ;**
- **de permettre, en cas d'inertie du chef de cour ou de juridiction, la saisine directe de la direction des services judiciaires par le magistrat demandeur, avec copie de la saisine adressée à son supérieur hiérarchique.**

Certaines des attaques subies par les magistrats passent par les réseaux sociaux. Il est très difficile, long et dès lors décourageant d'obtenir le retrait des contenus en cause. Les magistrats concernés ne savent vers qui se tourner<sup>15</sup>.

**Le Conseil propose donc, en sus du dispositif de protection fonctionnelle, de charger la Chancellerie d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites sur les réseaux sociaux, et qu'elle puisse être saisie à cette fin par tout magistrat concerné, ou par un chef de cour ou de juridiction.**

*C. Par le traitement des situations de souffrance au travail et de harcèlement*

Une partie des phénomènes de souffrance au travail résulte des conditions, matérielles ou morales, dans lesquelles les magistrats exercent leurs activités. Le CSM a constaté, notamment à la faveur des

14. Voir annexe 10.

15. Le recours à la CNIL est d'un maniement malaisé et ses résultats sont incertains.

missions d'information qu'il mène dans tous les ressorts, le désarroi croissant de magistrats confrontés à une charge de travail considérable, assistés par des fonctionnaires en nombre notablement insuffisant, certes aidés par des équipes d'assistants divers, en développement, mais encore peu structurées et précaires. Ces magistrats, qui doivent assimiler d'incessantes réformes législatives, qui reçoivent des injonctions paradoxales et évolutives, et qui sont accusés de divers maux dont ils ne sont nullement responsables, vivent douloureusement une perte de sens de leurs missions et un sentiment croissant d'impuissance.

De nombreux dispositifs existent, tant au sein des services judiciaires qu'au sein des délégations interrégionales du secrétariat général, susceptibles de venir en aide aux magistrats en état de souffrance. Ces dispositifs, notamment celui de la médecine de prévention, sont cependant peu connus et doivent être renforcés. En outre, d'intéressantes initiatives locales méritent d'être généralisées, à l'instar de la cellule de prévention des risques psychosociaux de la cour d'appel de Paris.

Une difficulté spécifique réside dans le cas où un chef de cour est à l'origine de la souffrance au travail, ou est l'auteur de harcèlement, car il est alors impossible au magistrat concerné de saisir cette autorité hiérarchique. Il peut être rappelé qu'il lui est néanmoins possible de s'adresser à la direction des services judiciaires pour bénéficier de la protection fonctionnelle. Le Conseil d'État<sup>16</sup> a en effet récemment jugé que si la protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends susceptibles de survenir, dans le cadre du service, entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques, il en va différemment lorsque les actes du supérieur hiérarchique sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

**Le CSM propose de généraliser le dispositif des cellules de prévention des risques psychosociaux au sein de chaque cour d'appel.**

### Conclusion

La justice est attaquée, les magistrats sont exposés, et la question de leur responsabilité est mise davantage en exergue.

Le rôle croissant du droit dans les rapports sociaux a en effet placé, plus que jamais, le juge, qui tranche *in fine* les conflits, dans une mission de régulation de la vie sociale.

S'exprime par ailleurs une attente exigeante et fondée de plus de transparence dans l'action de juger, d'une plus grande accessibilité de la justice et d'une meilleure compréhension des décisions.

Le respect de ces exigences, en toutes circonstances, suscite en outre un questionnement récurrent sur la réalité de l'ouverture du corps judiciaire vers la société. En témoignent pourtant la composition du CSM, les différentes juridictions échevinales, l'ouverture de la justice aux citoyens ou l'émergence d'autres types de régulation (médiation, conciliation) et d'institutions de nature à renforcer la déontologie.

Sans être propre à notre pays, cette situation s'inscrit en France dans un contexte particulier. Composé pour l'essentiel de personnes compétentes et dévouées au service de la justice, le corps judiciaire éprouve, qu'on le veuille ou non, un sentiment de déconsidération, alors qu'il est particulièrement exposé, et ses membres parfois menacés. La protection doit être conçue comme le corollaire de la responsabilité, comme y invite la saisine. De surcroît, depuis quelques années, les magistrats sont confrontés à la multiplication de réformes d'ampleur à mettre en œuvre, tandis que la pénurie des moyens est reconnue par tous.

---

16. CE, 29 juin 2020, Centre hospitalier Louis Constant Fleming de Saint-Martin, n° 423996.

C'est pourquoi, de manière générale, l'exigence sociale qui vise tout spécialement le rôle et la fonction de magistrat ne peut trouver sa pleine efficacité que si elle s'étend à tous ceux qui, par leurs fonctions, constituent des auxiliaires et des partenaires de l'œuvre de justice, tous soumis à des obligations déontologiques fortes et croissantes.

Indépendance, responsabilité et garanties de protection n'expriment donc pas seulement des exigences spécifiques aux magistrats. Si la magistrature est au cœur de cette exigence de responsabilité, c'est parce qu'elle est perçue, non seulement comme délégataire de l'autorité de l'État et au-delà du peuple français, mais encore comme l'expression d'une exemplarité que les conditions concrètes de son exercice doivent garantir en toutes circonstances.

Il en va du respect du justiciable tout comme du respect par le justiciable de ceux qui sont appelés en définitive et en toute indépendance à le juger.

Le Conseil, réuni en formation plénière, après en avoir délibéré, a adopté, le 1<sup>er</sup> juillet 2020, le présent avis 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 Bergougnous, ancien directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale
- Mme Natalie Fricero, professeure de droit privé et sciences criminelles à l'université de Nice Côte d'Azur
- M. Jean-Christophe Galloux, professeur agrégé de droit à l'université de Paris 2, président de l'Irpi
- 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
- Mme Jeanne-Marie Vermeulin, procureure générale honoraire
- 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. 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

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.

## LISTE DES PROPOSITIONS

### **Placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat**

1° Concevoir le « temps de l'évaluation » comme un instrument de management et prévoir une rubrique spécifique à la déontologie dans la grille d'évaluation des magistrats, qui donnerait lieu à un dialogue pendant l'entretien entre le magistrat et son chef de juridiction

2° Instaurer, pour les chefs de cour et de juridiction, une évaluation dite « à 360° »

3° Institutionnaliser l'intervision

4° Mettre en place un maillage territorial de la médecine du travail dédiée aux juridictions

5° Contraindre le magistrat démissionnaire qui souhaite, dans un délai de cinq années, rejoindre une activité privée à obtenir l'accord d'une instance de régulation

6° Instaurer une communication annuelle sur le nombre et les circonstances des avertissements prononcés

7° Porter à 5 ans la durée d'inscription de l'avertissement au dossier du magistrat

8° Doter la CAR d'un pouvoir de rappel des obligations déontologiques au magistrat concerné, selon le formalisme de l'avertissement

### **Favoriser la détection des manquements disciplinaires**

9° Instaurer un dialogue plus formalisé entre le chef de cour concerné et la direction des services judiciaires en matière disciplinaire

10° Permettre aux chefs de cour, à la CAR et au rapporteur d'un dossier disciplinaire de saisir directement l'IGJ aux fins d'engagement d'une enquête administrative

11° Permettre à la CAR de procéder à des investigations sur les griefs avant d'envisager un renvoi devant la formation disciplinaire compétente et de sérier les griefs dont la formation disciplinaire serait alors saisie

12° Créer un dispositif permettant de pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des sceaux

13° Prévoir, dans l'ordonnance statutaire, de nouvelles possibilités de saisine de l'IGJ tout en la maintenant sous l'autorité du seul garde des sceaux

14° Amener les institutions saisies de plaintes de justiciables à dialoguer pour mieux se coordonner

### **Améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions**

15° Réécrire le premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statutaire définissant les devoirs du magistrat de manière plus complète et concrète et reformuler le serment des magistrats

16° Maintenir en l'état la rédaction du deuxième alinéa de l'article 43 de l'ordonnance statutaire

17° Exploiter davantage les décisions ayant condamné l'État pour dysfonctionnement du service public de la justice

18° Communiquer le rapport d'enquête administrative au chef de cour intéressé ainsi qu'à la personne visée, sous réserve qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'un tiers

19° Fixer au garde des sceaux un délai de trois mois après le dépôt d'un rapport d'enquête administrative pour décider des suites disciplinaires, l'absence de saisine valant classement sans suite passé ce délai

20° Suspendre le délai imparti au Conseil pour statuer sur une saisine disciplinaire jusqu'à la réception du rapport d'enquête administrative et des pièces annexes

21° Encourager les justiciables à consulter un avocat avant de saisir la CAR, voire à se faire assister, y compris sous le bénéfice de l'aide juridique

22° Créer une CAR « mixte » pour connaître des plaintes visant à la fois, pour une même procédure, un magistrat du siège et un magistrat du parquet

23° Créer les sanctions disciplinaires d'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions statutairement limitées dans le temps, d'exclusion temporaire d'un magistrat de l'exercice de toute fonction ou de retrait temporaire des seules fonctions juridictionnelles

### **Renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats**

24° Renforcer la communication judiciaire institutionnelle

25° Permettre à tout magistrat de saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance, et instaurer la faculté pour le Conseil de se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre une recommandation pour faire cesser l'atteinte

26° Élaborer au plan ministériel une politique pénale de poursuites des délits dont les magistrats sont victimes

27° Fixer un délai de 15 jours pour prendre parti sur la demande de protection fonctionnelle

28° Permettre, en cas d'inertie du chef de cour ou de juridiction, la saisine directe de la direction des services judiciaires par le magistrat demandeur de la protection fonctionnelle

29° Charger la Chancellerie d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites sur les réseaux sociaux

30° Généraliser les cellules de prévention des risques psychosociaux au sein de chaque cour d'appel



# LES DÉCISIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE RÉUNI COMME CONSEIL DE DISCIPLINE DES MAGISTRATS DU SIÈGE

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

### DÉCISION DU 18 MARS 2021

Dans la procédure mettant en cause :

**Madame X,**

Vice-présidente chargée des fonctions de juge des contentieux de la protection au tribunal judiciaire de xxxxx affectée au tribunal de proximité 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 Bergougous,  
Madame Natalie Fricero,  
Monsieur Jean-Christophe Galloux,  
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 17 mars 2020 ainsi que les pièces jointes à cette saisine;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2020 désignant M. Olivier Schrameck, 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 signifiée à Mme X le 11 février 2021;

Vu la convocation adressée le 4 février 2021 à M. A, avocat général honoraire à la Cour de cassation, désigné par Mme X pour l'assister;

Après avoir entendu :

le rapport de M. Olivier Schrameck;

les observations de M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Joanna Garreau, adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie de cette même direction, qui a demandé la sanction de révocation à l'encontre de Mme X;

les explications et moyens de défense de Mme X et de M. A, Mme X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

## DÉCISION

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

- En dégradant volontairement, le 16 octobre 2017, du matériel informatique appartenant à M<sup>e</sup> B au sein de son cabinet et en proférant à cette occasion des propos outrageants et menaçants à l'encontre de cette avocate et de ses confrères, Mme X a manqué à ses devoirs de dignité, de probité et de délicatesse.
- En n'informant pas avant sa prise de fonction, lors de l'entretien spécialement organisé du 19 avril 2019, sa supérieure hiérarchique des liens l'unissant à M<sup>e</sup> C, père de ses enfants, et plus particulièrement de la situation conflictuelle l'opposant à ce dernier mais aussi à M<sup>e</sup> B, tous deux avocats exerçant au barreau de xxxxx, alors que la présidente envisageait de lui confier des fonctions de juge aux affaires familiales, Mme X a ainsi manqué à son devoir de loyauté envers la présidente du tribunal judiciaire de xxxxx.
- En demandant à Mme la présidente du tribunal judiciaire de xxxxx de se faire appeler, lors de l'audience solennelle de rentrée le 2 septembre 2019, par son nom d'épouse alors qu'elle savait qu'elle ne pouvait pas prétendre à une telle dénomination, Mme X a également manqué à son devoir de délicatesse et de loyauté envers sa supérieure hiérarchique.

- En adoptant un comportement et des faits et gestes justifiant son interpellation, son placement en garde à vue, puis sa mise en examen des chefs de faux et usage de faux en écriture publique et son placement sous contrôle judiciaire et en ne respectant pas la mesure de contrôle judiciaire ordonnée en se rendant dans les locaux du tribunal d'instance de xxxxx, Mme X a manqué à ses devoirs de légalité, de probité et d'intégrité.
- Par l'ensemble de ces manquements ayant eu un retentissement certain au sein du tribunal judiciaire de xxxxx et sur le ressort de ce même tribunal, Mme X a porté atteinte à l'image de la justice et au crédit de l'institution judiciaire.

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 111958 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**

De la relation de Mme X et de M. C sont issus quatre enfants, nés entre 1993 et 2001. En décembre 2016, M. C a noué une relation avec Mme B, avocate associée dans le même cabinet, relation qui fut connue de Mme X en avril 2017 par un message téléphonique orienté par erreur.

En septembre 2017, le projet espéré d'une mutation familiale outre-mer tournait court et Mme X était installée en qualité de substitute générale près la cour d'appel de xxxxx, y résidant seule avec le benjamin de ses enfants pendant deux années.

Le 16 octobre 2017, Mme B déposait plainte à l'encontre de Mme X pour des faits de dégradations volontaires dans le bureau de son cabinet d'avocat. Cette procédure faisait l'objet d'un classement sans suite le 24 janvier 2018 après indemnisation de la victime et retrait de la plainte.

Le 5 mars 2019, Mme X organisait un faux mariage à xxxxx avec M. C, en ayant fait endosser à M. D, époux de sa sœur, le rôle du « faux marié » et à Mme E, sa fille, le statut de témoin.

Installée en qualité de vice-présidente chargée du service du tribunal d'instance de xxxxx le 2 septembre 2019, elle demandait à être appelée par son nom de jeune fille suivi du nom de C.

Le 13 décembre 2019, Mme X, Mme E et M. D étaient déférés au tribunal de grande instance de xxxxx et une information judiciaire était ouverte à leur encontre. Mme X était mise en examen des chefs de faux et usage de faux, faux en écriture publique ou authentique, obtention induue de documents administratifs et usage de faux documents administratifs par personne dépositaire de l'autorité publique. Elle était placée sous contrôle judiciaire.

Sur le grief d'avoir adopté un comportement et des faits et gestes justifiant son interpellation, son placement en garde à vue, puis sa mise en examen des chefs de faux et usage de faux en écriture publique et son placement sous contrôle judiciaire, et de n'avoir pas respecté la mesure de contrôle judiciaire ;

### **Sur le grief tiré du comportement et des faits et gestes de Mme X**

Le faux mariage, organisé par Mme X le 5 mars 2019, était précédé de plusieurs actes préparatoires. Elle a ainsi, courant 2018, subtilisé le passeport de M. C, rédigé une fausse attestation sur l'honneur le 26 octobre 2018 et fait publier les bans à xxxxx le 22 janvier 2019 et à xxxxx<sup>e</sup> arrondissement le 30 janvier 2019. Elle a parallèlement convaincu son beau-frère d'endosser le rôle du faux mari, de porter un postiche pour modifier son apparence physique et de signer le registre d'état civil en imitant la signature de M. C. Elle a également pris en charge son billet d'avion ainsi que la chambre d'hôtel. Enfin, elle a persuadé sa fille, jeune majeure et seule enfant mise dans la confiance, d'être le témoin de ce mariage. Début septembre 2019, Mme X déposait auprès de la présidente de la juridiction de xxxxx une copie du

passaport délivré le 22 août 2019 ainsi qu'une copie intégrale de l'acte de mariage afin que soit apposé le jour de son installation le nom de C à son nom de jeune fille.

L'ensemble de ces comportements a conduit à la mise en examen le 13 décembre 2021 de Mme X mais également à celles de M. D et de Mme E.

Mme X ne conteste nullement l'organisation du faux mariage, mettant en avant, lors de son audition par le conseiller rapporteur, son profond désarroi psychique face à la liaison entretenue par son compagnon, après 28 ans de vie commune, et la perception que cette femme était une « *usurpatrice* ». Craignant par-dessus tout le mariage de M. C avec Mme B, elle en était venue à la conclusion que « *la seule façon de l'empêcher de se marier avec elle, c'était de l'épouser moi* ».

Si Mme X évoque à plusieurs reprises l'irrationalité de son acte en employant lors de l'audience les termes de « *folie romanesque* », il n'en demeure pas moins que, loin de constituer un acte impulsif, ce faux mariage résulte d'un plan minutieux conduit sur plusieurs mois. Si elle exprime de profonds regrets pour les torts causés à son beau-frère et à sa fille, elle n'a toutefois pas hésité à les utiliser à dessein alors même qu'elle était parfaitement consciente, pour les avoir expliqués à sa fille, des risques pénaux que les protagonistes encouraient. Elle a enfin trompé un officier d'état civil et fait l'objet d'une information pour plusieurs délits pénaux passibles de 10 années d'emprisonnement.

#### **Sur le grief tiré de la violation du contrôle judiciaire**

Placée sous contrôle judiciaire le 13 décembre 2019, avec notamment l'interdiction de se rendre au tribunal de grande instance de xxxxx et au tribunal d'instance de xxxxx, Mme X n'a pas respecté cette obligation et s'est rendue à deux reprises au tribunal d'instance les 14 et 15 décembre.

Mme X conteste la violation de cette obligation en arguant que, « *sous la foi du palais* », elle a obtenu l'accord du magistrat instructeur lors de son placement sous contrôle judiciaire pour aller récupérer des dossiers et des effets personnels.

Ses explications ne résistent pas au fait que le même magistrat instructeur l'a placée sous contrôle judiciaire, puis lui a adressé un avertissement solennel lui précisant qu'en cas de nouvelle violation du contrôle judiciaire elle s'exposait à une révocation.

Ainsi, en organisant ce faux mariage et en ne respectant pas son contrôle judiciaire, Mme X, par ses agissements répétés sur plusieurs mois susceptibles de revêtir des qualifications pénales, a manqué à son devoir de légalité, de probité et d'intégrité.

#### **Sur le grief d'avoir dégradé du matériel informatique et proféré des propos outrageants**

Il résulte de la déclaration de main courante de Mme F, avocate dans le cabinet de Mme B, et du dépôt de plainte de cette dernière, que Mme X, à l'occasion d'un retour en métropole, s'est rendue avec sa sœur et sa fille le 16 octobre 2017 au cabinet de Mme B, a forcé l'entrée de son bureau en hurlant « *dégage, je veux voir la pute!* », puis a commis des dégradations en jetant au sol du matériel informatique. La procédure a été classée sans suite le 24 janvier 2018 après indemnisation de la victime à hauteur de 179 euros et retrait de la plainte.

Tout en reconnaissant les faits reprochés, Mme X tend à l'audience à en minimiser la portée.

Nonobstant le classement sans suite de cette procédure, ces faits sont constitutifs d'une infraction pénale et témoignent, tant par les propos indignes tenus devant plusieurs personnes que par la violence de son comportement, de l'absence de maîtrise de soi attendue d'un magistrat. En ce sens, ils constituent un manquement à ses devoirs de dignité, de probité et de délicatesse.

### **Sur le grief de ne pas avoir informé la présidente du tribunal de xxxxx de ses relations conflictuelles avec M. C et Mme B**

Ce grief se fonde sur le fait pour Mme X de n'avoir pas informé la présidente du tribunal de xxxxx, lors de l'entretien du 19 avril 2019, des liens l'unissant à M. C et de la situation conflictuelle entretenue avec ce dernier et Mme B, tous deux avocats au barreau des xxxxx.

Toutefois, le Conseil considère qu'il s'agissait d'une première visite de courtoisie, près de cinq mois avant son installation au tribunal de xxxxx. Mme X a ainsi pu, à juste titre, considérer qu'il était prématuré de faire part de cette situation conflictuelle.

En conséquence, le comportement en l'espèce de Mme X ne permet pas de caractériser un manquement disciplinaire.

### **Sur le grief d'avoir demandé à la présidente du tribunal judiciaire de xxxxx de se faire appeler par son nom d'épouse**

Aux termes de la note de la présidente du tribunal judiciaire de xxxxx en date du 20 septembre 2019, lors de la seconde visite ayant précédé son arrivée au sein de la juridiction, Mme X a indiqué à la secrétaire générale qu'elle souhaitait utiliser le patronyme de son conjoint, M. C, et a produit à l'appui de sa demande une copie de son passeport délivré le 22 août 2019 ainsi que la copie intégrale de son acte de mariage. Elle était ainsi installée lors de l'audience solennelle de rentrée du 2 septembre 2019 sous son nom de jeune fille suivi du nom de C, alors même qu'elle avait parfaitement connaissance que l'apposition de ce nom était le fruit d'un ensemble de manœuvres orchestrées par ses soins.

Mme X ne nie pas les faits et évoque un « suicide professionnel ».

Ainsi, en demandant à la présidente de sa future juridiction de se faire appeler par son nom d'épouse en sachant qu'elle ne pouvait pas prétendre à cette dénomination, Mme X a manqué à son devoir de délicatesse et de loyauté à son égard.

### **Sur l'atteinte à l'image de la justice et au crédit de l'institution judiciaire**

Il est constant et non contesté que le comportement fautif de Mme X a provoqué un émoi important au sein du tribunal de proximité de xxxxx, juridiction de petite taille composée de deux magistrats et de sept fonctionnaires, avec lesquels elle exerçait ses fonctions quotidiennement. La nature des faits commis, impliquant deux membres du barreau de xxxxx, a également eu un fort retentissement au sein du tribunal judiciaire de xxxxx et ce d'autant plus qu'elle était parfaitement identifiée dans le ressort pour y avoir exercé à trois reprises. Enfin, la diffusion d'articles de presse a eu une incidence sur le plan national.

Il en résulte une atteinte à l'image de la justice auprès des magistrats de la juridiction, des auxiliaires de justice et plus largement des justiciables et, partant, une atteinte au crédit de l'institution judiciaire.

### **Sur la sanction**

Pour satisfaire son obsession de prévenir le mariage de M. C avec Mme B, Mme X a reconnu avoir mis en place sur une période supérieure à six mois, diverses manœuvres aboutissant à la réalisation d'un faux mariage avec son ancien compagnon, manœuvres susceptibles de recevoir une qualification pénale. Loin d'un passage à l'acte isolé ou d'agissements impulsifs, les actes positifs accomplis par Mme X courent sur une période comprise entre l'année 2018, avec la subtilisation du passeport de M. C, et le 2 septembre 2019, jour de son installation publique en qualité de vice-présidente sous un faux nom au tribunal de xxxxx.

Ainsi, en ayant fait prévaloir son statut de femme bafouée sur ses devoirs de magistrate, Mme X a perdu tout repère déontologique et toute faculté de discernement.

Si l'expertise psychiatrique la plus récente souligne les efforts entrepris par Mme X pour traiter les facteurs psychiatriques et psychologiques ayant influencé le passage à l'acte, la nature des faits et la gravité des manquements constatés ne permettent pas d'envisager la poursuite de sa carrière de magistrat.

Au regard toutefois de la qualité de son parcours professionnel antérieur, la sanction de mise à la retraite d'office sera prononcée.

**PAR CES MOTIFS,**

**Le Conseil,**

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

Statuant en audience publique, le 25 février 2021 pour les débats et le 18 mars 2021, par mise à disposition de la décision au secrétariat général du Conseil supérieur de la magistrature ;

**PRONONCE** à l'encontre de Mme X la sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office ;

La présente décision sera notifiée à Mme X ;

Une copie sera adressée à 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 7 JUILLET 2021**

Dans la procédure mettant en cause :

**Mme X,**

Vice-présidente au tribunal judiciaire de xxxxx, précédemment juge au tribunal judiciaire de xxxxx,

**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 Hélène Pauliat,  
M. Georges Bergougous,  
Mme Natalie Fricero,  
M. Jean-Christophe Galloux  
M. Frank Natali,  
M. Olivier Schrameck,  
M. Didier Guérin,  
M. Régis Vanhasbrouck,  
M. Benoît Giraud,  
M. Benoist Hurel,  
M. Cédric Cabut,

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 du premier président de la cour d'appel de xxxxx du 12 janvier 2021, reçu le même jour, ainsi que les pièces jointes à cette saisine ;

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2021 désignant M. Cédric Cabut, 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 adressée à Mme X le 29 avril 2021 qu'elle a réceptionnée le 7 mai 2021 ;

Vu la convocation adressée le 27 avril 2021 à Mme B, première vice-présidente au tribunal judiciaire de xxxxx, et le 20 mai 2021 à M<sup>e</sup> A, avocat au barreau de xxxxx, désignés par Mme X pour l'assister ;

Après avoir entendu :

le rapport de M. Cédric Cabut ;

les observations de Mme Soizic Guillaume, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, assistée de Mmes Joanna Garreau et Alexia Cussac, respectivement adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie de cette même direction et rédactrice au sein de ce bureau, qui a demandé la sanction d'abaissement d'échelon à l'encontre de Mme X ;

les explications et moyens de défense de Mme X, de M<sup>e</sup> A et de Mme B, Mme X ayant eu la parole en dernier ;

A rendu la présente

## DÉCISION

L'acte de saisine du premier président de la cour d'appel de xxxxx relève à l'encontre de Mme X, d'une part, un manquement aux devoirs liés à son état de magistrat pour avoir fait détruire la minute d'un jugement rejetant une demande en divorce afin d'y substituer une décision statuant en sens contraire, d'autre part, un défaut de loyauté, de prudence, d'impartialité ainsi qu'un manquement grave à son devoir de probité, de dignité de nature à porter gravement atteinte à l'image d'indépendance de la justice constitués par cette attitude.

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 ».

### Sur les faits

Au mois d'octobre 2020, Mme X, alors juge aux affaires familiales au tribunal judiciaire de xxxxx, remplaçait un jugement de divorce qu'elle avait rendu par un autre statuant en sens inverse dans le minutier de son cabinet.

Saisie d'une demande en divorce pour altération définitive du lien conjugal, Mme X avait relevé d'office le moyen tiré du défaut d'expiration du délai de deux ans alors que les deux époux étaient représentés à l'instance et qu'une telle faculté n'est permise que dans l'hypothèse où le défendeur ne comparait pas. En outre, le délai de deux ans avait été réduit à un an par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 applicable au litige.

L'avocat du demandeur, également membre du conseil de l'ordre, avait manifesté son mécontentement auprès de Mme X et du bâtonnier. Ce dernier prenait l'initiative de rencontrer Mme X afin de lui proposer une solution pragmatique consistant à ce que les avocats lui retournent les copies exécutoires et certifiées conformes du jugement et à ce qu'elle en rende un nouveau.

Affectée par la manière dont l'avocat l'avait abordée, Mme X reconnaissait immédiatement son erreur juridique et proposait de la rectifier dans le cadre d'une réouverture des débats, ce qui s'avérait toutefois procéduralement impossible. Consciente des conséquences du jugement pour les parties et d'avoir « failli dans sa mission », elle suivait en définitive la proposition du bâtonnier qui lui paraissait sur le moment « la moins pire des solutions mais qui était, en réalité, la plus mauvaise ».

Dès le début de la procédure disciplinaire, Mme X a reconnu avoir commis une faute, ce qu'elle a confirmé à l'audience expliquant avoir agi dans « *un moment de fatigue* ». Elle a décrit la fonction de juge aux affaires familiales comme un « *rouleau compresseur* », une « *course contre la montre pour tenir les délais* ».

### **Sur les griefs**

La substitution du jugement de divorce, au demeurant jamais contestée par Mme X, est établie par la production des deux décisions alors qu'un jugement erroné ne peut toutefois être remis en cause que par le seul exercice des voies de recours légales.

En outrepassant ainsi la règle de droit par la modification d'une décision judiciaire, Mme X a incontestablement manqué aux devoirs liés à l'état de magistrat, en particulier à son devoir de loyauté, lequel impose le respect de la légalité.

Elle aurait dû, en outre, s'interdire le comportement en cause, fût-il incité par le bâtonnier en accord avec les avocats des parties, d'autant plus qu'elle a laissé s'écouler un certain délai avant de rédiger le second jugement. Elle a dès lors, d'une part, manqué à ses devoirs de probité et de prudence, d'autre part, porté atteinte à la dignité de sa fonction.

Elle a par ailleurs manqué à son devoir de délicatesse à l'égard de sa greffière en lui demandant de signer, avec elle, le second jugement et implicitement de détruire le premier, ce malgré les excuses qu'elle lui a ensuite présentées pour l'avoir placée dans cette situation.

Ces manquements caractérisent enfin de la part de Mme X une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de juge aux affaires familiales doit inspirer et, par là même, une atteinte à l'image et à l'autorité de l'institution.

En revanche, le manquement à l'impartialité relevé par le premier président de la cour d'appel de xxxxx ne sera pas retenu, la modification fautive ayant été opérée non dans l'intérêt d'un seul époux mais des deux.

### **Sur la sanction**

Le sentiment de culpabilité que Mme X a légitimement pu ressentir et la charge de travail alléguée ne sauraient nullement l'excuser de sa faute dès lors que celle-ci porte sur les obligations déontologiques élémentaires des magistrats et qu'elle a été commise par une professionnelle expérimentée.

S'agissant néanmoins d'un acte isolé dans un parcours professionnel de qualité, il convient de prononcer à son encontre un blâme avec inscription au dossier.

## **PAR CES MOTIFS,**

### **Le Conseil,**

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

Statuant en audience publique, le 3 juin 2021 pour les débats et le 7 juillet 2021, 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 blâme avec inscription au dossier ;

La présente décision sera notifiée à Mme X ;

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

*La secrétaire générale*  
Hélène Bussière

*La présidente*  
Chantal Arens

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

**DÉCISION DU 13 JUILLET 2021**

Dans la procédure mettant en cause :

**M. X**

Premier vice-président au tribunal judiciaire de xxxxx

**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 Hélène Pauliat,  
M. Georges Bergognous,  
Mme Natalie Fricero,  
M. Jean-Christophe Galloux,  
M. Frank Natali,  
M. Olivier Schrameck,  
M. Didier Guérin,  
M. Régis Vanhasbrouck,  
M. Benoît Giraud,  
Mme Virginie Duval,  
M. Cédric Cabut,  
Mme Marie-Antoinette Houyvet,

Membres du Conseil, siégeant,

Assistés de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment ses articles 43 à 58 ;

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 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 25 août 2020, reçue le 26 août 2020, ainsi que les pièces jointes à cette saisine ;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2020 désignant M. Frank Natali 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 signifiée à M. X le 31 mai 2021;

Vu la convocation adressée le 28 mai 2021 à M<sup>e</sup> A, désignée par M. X pour l'assister;

Après avoir entendu :

le rapport de M. Frank Natali;

les observations de M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, assisté de Mmes Joanna Garreau et Alexia Cussac, respectivement adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie de cette même direction et rédactrice au sein de ce bureau, qui a demandé la sanction de révocation à l'encontre de M. X;

les explications et moyens de défense de M. X et de M<sup>e</sup>, M. X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

## DÉCISION

### Sur la demande de non-publicité des débats

Aux termes de l'article 57 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, «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».

M<sup>e</sup> 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 M. X, de son épouse et de ses enfants.

M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, n'a pas formulé d'observations.

Après en avoir immédiatement délibéré, le Conseil considère que la protection de la vie privée de M. X, et particulièrement celle de ses enfants, exige que l'accès à la salle d'audience soit interdit pendant la durée de l'audience consacrée à l'audition de M. X.

### Sur le fond

L'acte de saisine du garde des sceaux relève trois griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à M. X :

En s'inscrivant sur un site libertin pour y déposer en ligne sous le pseudonyme de «B» un album comportant, d'une part, des photographies et vidéos montrant sa femme, le visage découvert de sorte qu'elle pouvait être identifiée, avoir des relations sexuelles avec plusieurs hommes différents et, d'autre part, des photographies suggestives de sa fille mineure de moins de quinze ans, M. X a gravement manqué à la dignité et à l'honneur, de même qu'au devoir de délicatesse et plus largement aux devoirs de son état de magistrat.

En conversant presque tous les jours avec des inconnus sur un site libertin pour évoquer avec eux les rapports sexuels accompagnés de violences que ceux-ci pourraient infliger à sa fille mineure, M. X a gravement manqué à la probité, la dignité et à l'honneur et plus largement aux devoirs de son état de magistrat.

En étant interpellé, placé en garde à vue puis mis en examen pour des faits qualifiés de corruption de mineur de moins de quinze ans aggravée et d'offre, même non suivie d'effet, à une personne de commettre à l'encontre d'un mineur le crime de viol et les délits d'agression sexuelle et de corruption de mineur, et par le retentissement de ces faits, M. X a gravement porté 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.

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**

Le 21 octobre 2019, une enquête préliminaire était ouverte à la suite de la dénonciation par un internaute, membre du site internet C spécialisé dans les rencontres « libertines », d'une personne utilisant le pseudonyme de « B » qui disait vouloir faire participer sa fille mineure à des ébats sexuels.

Une cyberinfiltration, conduite du 5 décembre 2019 au 20 janvier 2020 par un enquêteur de l'OCRVP, permettait d'établir que M. X avait activé le 17 mai 2019 son compte sur le site et avait procédé à la diffusion de photographies et de vidéos à caractère pornographique de son épouse laissant apparaître son visage, puis de clichés photographiques de sa fille âgée de douze ans dans des poses suggestives. Il était également établi qu'il avait, à plusieurs reprises, proposé aux internautes abonnés au site d'avoir des relations sexuelles avec sa femme puis avec sa fille sous la forme de rapports de domination. Toutefois, l'intéressé n'avait pas donné suite aux tentatives de l'enquêteur de convenir d'un rendez-vous.

Mme X, entendue en garde à vue, précisait ignorer les agissements de son mari et niait tout consentement à la diffusion d'images la concernant, *a fortiori* des photographies de leur fille. Elle était laissée libre. Interrogée également, Mlle X, née le 2 février 2007, soulignait n'avoir rien à reprocher à son père.

Le 5 juin 2020, M. X était mis en examen des chefs de corruption de mineure de moins de quinze ans aggravée par la circonstance d'un recours à des moyens de communications électroniques et d'offres, même non suivies d'effet, à une personne de commettre à l'encontre d'un mineur le crime de viol et les délits d'agression sexuelle et de corruption de mineur. Il était placé sous contrôle judiciaire avec l'interdiction d'exercer une activité professionnelle en relation avec des mineurs, une obligation de soins et l'interdiction de quitter le territoire national.

M. X reconnaissait, dès le début de la procédure, l'ensemble des faits et indiquait être pleinement conscient du caractère à la fois illégal et immoral de ses agissements.

### **Sur le manquement à la dignité et à l'honneur, au devoir de délicatesse et plus largement aux devoirs de son état de magistrat**

Il est établi que M. X, qui avait précédemment fait usage du site C dans le cadre de rencontres libertines auxquelles il se livrait en compagnie de son épouse, réactivait son compte le 17 mai 2019 en utilisant le pseudonyme de B. Il déposait en ligne des photographies sur lesquelles apparaissait distinctement son épouse ayant à plusieurs reprises des relations sexuelles avec différents hommes ainsi que des vidéos à caractère pornographique de cette dernière. Il reconnaissait n'avoir pas demandé à sa femme son accord pour la diffusion de ces images, étant précisé que lui-même n'apparaissait jamais. Il postait également plusieurs photographies de sa fille en maillot de bain ou dans des poses suggestives, notamment avec la main dans la culotte. Interrogé à l'audience, il déclarait que certaines photographies avaient pour origine des vacances en xxxxx mais que d'autres avaient été prises à l'insu de sa fille dans l'unique objectif de nourrir les échanges sur le site.

M. X ne conteste nullement la matérialité des faits, précisant que son épouse et ses enfants n'étaient pas informés de ses agissements, et met en avant sa profonde détresse et un stress post-traumatique. Il explique en effet qu'en 2006 et 2007, il a été désigné pour soutenir l'accusation dans le dossier D, procédure pénale portant sur des viols et des crimes particulièrement odieux commis sur des jeunes filles. Ce procès hors norme s'est achevé par l'acquiescement des seize coaccusés, ce que l'intéressé dénonce comme un échec judiciaire. Il soutient que le traumatisme subi, accompagné de phobies et de crises d'angoisse en lien avec le dossier, l'aurait durablement déstabilisé. À la suite de son installation au tribunal judiciaire de xxxxx en janvier 2018, la charge de travail particulièrement élevée à laquelle il s'est trouvé confronté, avec la peur de ne pas parvenir à y faire face, aurait réactivé ce traumatisme. Il aurait été ainsi conduit à extérioriser les horreurs du dossier D à travers des fantasmes mis en scène sur un site internet dans une sorte de « mort professionnelle ».

Il n'en demeure pas moins que le fait de rendre publics sur un site échangiste des clichés photographiques et des vidéos pornographiques de son épouse, aisément reconnaissable, ainsi que des photographies de sa fille mineure dans des poses suggestives, témoigne de comportements voyeuristes incompatibles avec les devoirs du magistrat. En cela, ils constituent un manquement grave à la dignité et à l'honneur, de même qu'au devoir de délicatesse.

#### **Sur les manquements à la probité, à la dignité et à l'honneur et plus largement aux devoirs de son état de magistrat**

M. X reconnaît avoir échangé, de « manière compulsive » selon ses termes à l'audience, presque tous les jours du 17 mai 2019 jusqu'à la veille de la perquisition à son domicile le 5 juin 2020, avec de multiples interlocuteurs à qui il proposait de « dresser » et « maîtriser » sa femme puis sa fille alors âgée de douze ans. Il déclarait utiliser à chaque nouvel échange le même mode opératoire, consistant à proposer des relations sexuelles de domination avec sa femme et sa fille, tout en indiquant que si cette dernière n'était pas pleinement consentante, la personne pourrait faire usage de violence.

Il reconnaît sans difficulté les « propos immondes » qu'il a pu tenir, tout en objectant qu'il s'agissait uniquement de fantasmes mettant en scène sa femme et sa fille aux mains d'inconnus, sans désir de passage à l'acte. Il ajoute qu'il n'a d'ailleurs jamais donné suite aux demandes de rendez-vous des internautes. Parallèlement, il dissocie ces agissements des pratiques échangistes qu'il avait pu avoir quelques années auparavant en compagnie de son épouse, qui relèvent d'une sexualité d'adultes consentants.

Le fait de tenir des propos crus, vulgaires, dégradants et profondément choquants sur un site échangiste pendant près d'une année, quasi quotidiennement, en se connectant à son domicile comme sur son lieu de travail, mettant en scène le viol de sa fille mineure par des inconnus, est contraire aux devoirs de l'état de magistrat et porte gravement atteinte à la probité, à la dignité et à l'honneur, le caractère virtuel de ces échanges ou le sentiment de « ne plus être soi-même » n'ayant pas pour effet d'effacer les manquements commis, ni de limiter la responsabilité de M. X.

#### **Sur l'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**

Il est constant et non contesté que le placement en garde à vue puis la mise en examen de M. X des chefs de corruption de mineure de moins de quinze ans, aggravée par la circonstance d'un recours à des moyens de communications électroniques et d'offres, même non suivies d'effet, à une personne de commettre à l'encontre d'un mineur le crime de viol et les délits d'agression sexuelle et de corruption de mineur, ont porté une atteinte grave à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer. De surcroît, la nature des faits commis et leur retentissement au sein du tribunal judiciaire de

xxxxx, puis, plus largement, par la diffusion d'articles dans la presse locale et nationale, constituent une atteinte grave à l'image et à l'autorité de l'institution judiciaire.

### **Sur la sanction**

Les évaluations de M. X tout au long de son parcours professionnel démontrent qu'il est un très bon magistrat, consciencieux et rigoureux. Toutefois, ce parcours ne saurait effacer les faits commis qui sont d'une exceptionnelle gravité, le magistrat devant, dans sa vie professionnelle comme dans sa vie privée, conserver des qualités d'honneur et de probité le rendant digne d'exercer ses missions.

Or, M. X, en développant une addiction pendant près d'une année à un voyeurisme sexuel mettant en scène des fantasmes de domination de sa femme et de sa fille âgée de douze ans, a perdu l'ensemble des repères déontologiques attendus d'un magistrat. Il n'est d'ailleurs constaté ni altération, ni abolition du discernement chez ce magistrat par les deux experts psychiatres qui l'ont examiné, et ce, quelles que soient les divergences de leurs conclusions. Dès lors, à supposer que les arguments psychologiques avancés par l'intéressé et l'absence d'accompagnement à un moment particulièrement difficile de sa carrière puissent être des facteurs, au moins partiels, d'explication de ses agissements, ils ne sauraient minorer sa responsabilité au regard de l'extrême gravité des actes commis. De surcroît, nonobstant sa prise en charge psychologique et psychiatrique, le risque de réitération ne peut être totalement écarté.

L'ensemble de ces éléments fait obstacle à la poursuite de la carrière de ce magistrat et impose le prononcé de la sanction de révocation.

### **PAR CES MOTIFS,**

#### **Le Conseil,**

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

Statuant en audience publique, le 17 juin 2021 pour les débats et le 13 juillet 2021, 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 révocation ;

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*  
**Sophie Rey**

*La présidente*  
**Chantal Arens**

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

---

**DÉCISION DU 13 OCTOBRE 2021**

Dans la procédure mettant en cause :

**Mme X,**

Vice-présidente au tribunal judiciaire de xxx.

**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 Hélène Pauliat,  
M. Georges Bergougnous,  
Mme Natalie Fricero,  
M. Jean-Christophe Galloux,  
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 Hélène Bussière et de M. Jean-Baptiste Crabières, secrétaires généraux adjoints ;

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 du garde des sceaux, ministre de la justice, du 24 mars 2021, reçu le 31 mars 2021, ainsi que les pièces jointes à cette saisine ;

Vu l'ordonnance du 12 avril 2021 désignant Mme Natalie Fricero, 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 adressée à Mme X le 19 juillet 2021 qu'elle a réceptionnée le 25 août 2021;

Vu la convocation adressée le 19 juillet 2021 à Mme B, première vice-présidente au tribunal judiciaire de xxx, et le même jour à M<sup>e</sup> A, avocat au barreau de Paris, désignés par Mme X pour l'assister;

Après avoir entendu :

- le rapport de Mme Natalie Fricero;
- les observations de Mme Soizic Guillaume, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, assistée de Mme Émilie Zuber, rédactrice au bureau du statut et de la déontologie de cette direction, qui a demandé la sanction d'abaissement d'échelon avec déplacement d'office à l'encontre de Mme X;
- les explications et moyens de défense de Mme X, de M<sup>e</sup> A et de Mme B, Mme X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

## DÉCISION

L'acte de saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, du 24 mars 2021 relève à l'encontre de Mme X les griefs disciplinaires suivants :

- En accumulant des retards permanents dans la rédaction des décisions dans le cadre de chacun des contentieux qui lui étaient confiés et en persistant dans ces retards malgré de multiples injonctions des chefs de cour et de juridiction, la mise en œuvre d'un plan d'apurement et plusieurs décharges d'activité, Mme X a manqué à ses devoirs de diligence et de rigueur;
- En ne fixant pas de date de délibéré et ainsi en ne respectant pas les dispositions de l'article 450 du code de procédure civile, Mme X a manqué à son devoir de légalité;
- En ne prenant aucune disposition pour modifier ses méthodes de travail, alors que les nombreuses mises en garde de sa hiérarchie auraient dû l'y conduire et en ne respectant pas les règles de bonne pratique établies lors des réunions de travail, Mme X a contribué à la désorganisation des services du greffe engendrant une situation de souffrance pour les fonctionnaires, et a ainsi manqué à son devoir de délicatesse;
- En persistant dans ces comportements, sans prendre en considération les conséquences que ses retards ont eu pour les personnes en attente de ses décisions, sans davantage tenir compte des réclamations de ces dernières mais aussi de celles formulées par les avocats, Mme X, qui a ainsi démontré une méconnaissance de ses responsabilités, a manqué à son devoir de délicatesse à l'égard des justiciables et des auxiliaires de justice;
- En étant à l'origine de tels retards dans le rendu de ses décisions, alors qu'ils ont donné lieu à plusieurs articles de presse dans lesquels il était fait état de la souffrance des familles en attente de décisions dans une matière par ailleurs sensible à savoir les affaires familiales, Mme X a porté atteinte au crédit et à l'image de la justice.

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 ».

## Sur les faits

Il est reproché à Mme X, vice-présidente au tribunal judiciaire de xxx depuis le 30 août 2010, une insuffisance professionnelle consécutive à des retards chroniques de délibérés dans les différents contentieux civils et pénaux qui lui ont été confiés, malgré des mesures d'allègement de service et des plans d'apurement.

### Sur les devoirs de diligence et de rigueur

Le rapport d'enquête administrative de l'inspection générale de la justice d'avril 2020 établit des retards récurrents, d'une ampleur variable, dans les différents contentieux dont Mme X avait la charge. Sont ainsi relevés des retards chroniques dans la rédaction et la signature des jugements correctionnels, des retards dans le traitement des requêtes et des courriers au service des tutelles des mineurs, des retards ponctuels au service des procédures collectives, des retards significatifs au service des saisies immobilières – certaines procédures subissant même un nombre élevé de prorogations (jusqu'à 22) – et des retards massifs dans le contentieux des affaires familiales. Pour ce dernier contentieux, 69 % des décisions ont en effet été rendues hors délai en 2018 puis 79 % en 2019.

Mme X reconnaît ces retards qu'elle explique par une charge de travail excessive (130 à 140 % selon elle) alors que son activité a pourtant été progressivement allégée. Elle déclare avoir fait un *burn out* sans consulter de médecin et estime *a posteriori* qu'elle aurait dû s'arrêter.

L'Inspection générale de la justice souligne qu'elle n'a pas profité des différentes mesures mises en œuvre pour redresser durablement la situation et modifier ses pratiques professionnelles. La situation constatée et objectivée révèle un manque d'organisation de l'intéressée, dont les méthodes de travail s'avèrent inadaptées à la production juridictionnelle qui doit être celle d'un magistrat, surtout lorsqu'il est aussi expérimenté que Mme X.

Par l'accumulation et la persistance de retards importants et parfois massifs dans la rédaction et la signature de ses décisions sans remise en cause malgré, d'une part, les rappels et les mises en garde de sa hiérarchie, d'autre part, les allègements de services dont elle a bénéficié, Mme X a manqué à ses devoirs de diligence et de rigueur.

### Sur le devoir de légalité

Aux termes de l'article 450 du code de procédure civile, un avis de prorogation doit être adressé aux parties pour les aviser de la nouvelle date de délibéré et du motif du report.

Il résulte du rapport d'enquête administrative précité que les reports de délibérés de Mme X en matière familiale et, dans une moindre mesure, en matière de procédures collectives n'ont donné lieu à aucune prorogation dans les formes légales. Bien que la règle lui ait été rappelée lors d'une réunion de service et d'un entretien par le président du tribunal, le mode de gestion ordinaire des délibérés de Mme X est devenu la prorogation *sine die*. Les dispositions de l'article 450 du code de procédure civile lui semblaient *contraignantes* et elle ne s'est jamais inquiétée de savoir si le greffe accomplissait des diligences particulières.

En méconnaissant ainsi la règle de droit applicable à la prorogation de délibéré, Mme X a violé le devoir de légalité.

### Sur le devoir de délicatesse

Selon le rapport d'enquête administrative précité, le fonctionnement anarchique de Mme X a eu des répercussions négatives sur le travail des greffiers, accentuées par un défaut de communication entre les intéressés. Ses prorogations de délibérés et remises tardives des décisions, sans concertation avec le

greffe, ont indéniablement perturbé l'activité des différents services, surchargés, et engendré la souffrance des agents confrontés à un défaut de visibilité. Mme X n'a jamais modifié son comportement, en dépit de rappels réitérés de sa hiérarchie, ce qui a suscité des tensions. Ce faisant, elle a manqué à son devoir de délicatesse à l'égard des fonctionnaires de la juridiction.

Le même rapport démontre qu'avocats et justiciables ont adressé de nombreux courriers de relance ou pris des attaches téléphoniques pour connaître la date à laquelle la décision attendue interviendrait, lesquels sont demeurés sans réponse, les agents n'étant pas en mesure de les renseigner faute pour Mme X de leur avoir transmis les informations nécessaires. Cette situation a altéré les relations de Mme X avec le barreau qui s'en est fait l'écho dans la presse. Par lettre du 4 mars 2019, la bâtonnière de l'ordre des avocats du barreau de xxx a également saisi le premier président de la cour d'appel de xxx, dans le cadre d'une démarche collective et suffisamment singulière pour être notée, pour lui faire part du mécontentement des avocats en raison des retards massifs de Mme X dans le contentieux sensible des affaires familiales et dans celui des saisies immobilières. Mme X reconnaît qu'elle ne donnait pas suite aux sollicitations, privilégiant la rédaction des décisions notamment celles concernant des justiciables non assistés ou représentés d'un avocat sans justifier cette distinction. Les carences de Mme X ainsi établies caractérisent un défaut de délicatesse à l'égard tant des justiciables que des auxiliaires de justice.

#### **Sur l'atteinte au crédit et à l'image de la justice**

L'ampleur et la récurrence des retards de Mme X, relayés dans deux articles de la presse locale en mai et septembre 2019 par des appréciations très critiques (dénî de justice, souffrance des familles en attente de la décision), ont conduit le président du tribunal à s'exprimer publiquement pour confirmer un dysfonctionnement de l'institution. Il apparaît en outre que l'agent judiciaire de l'État vient d'être assigné en responsabilité de l'État pour fonctionnement défectueux du service public de la justice du fait de la durée anormale d'un délibéré de Mme X. Les retards désormais médiatisés de Mme X et la souffrance des familles en attente de décisions dans une matière aussi sensible que les affaires familiales caractérisent une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer et, par là même, une atteinte à l'image de l'institution.

#### **Sur la sanction**

Les onze évaluations du dossier administratif de Mme X comportent toutes des réserves quant à sa gestion des délibérés, même si ses qualités humaines et professionnelles y sont également reconnues.

Dans un rapport du 29 juin 2021, le président du tribunal judiciaire de xxx confirme la rigueur intellectuelle de Mme X, sa très bonne connaissance des dossiers et du droit applicable dans les domaines qu'elle maîtrise et son esprit volontaire avant de constater qu'elle ne parvient toujours pas à changer ses méthodes de travail pour s'inscrire durablement dans un fonctionnement vertueux, respectueux des durées de délibéré et des contraintes du greffe. Il précise que, depuis la fin de l'enquête administrative, Mme X n'a pas été en mesure de remédier à son manque d'efficacité en dépit de ses propres efforts pour la remobiliser, de sorte que la charge de travail qu'elle ne traite pas continue de peser sur les autres magistrats de la juridiction.

Les fautes disciplinaires multiples et persistantes commises par Mme X par la détérioration du fonctionnement du tribunal de xxx et l'atteinte à l'image de la juridiction qu'elles ont causées, par la perturbation de l'activité professionnelle des fonctionnaires du greffe et des auxiliaires de justice qu'elles ont provoquée et par les atteintes aux intérêts des justiciables qu'elles ont entraînées présentent un caractère de gravité justifiant la sanction de la rétrogradation prévue au 5° de l'article 45 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

L'absence d'évolution positive de sa part rend en outre inenvisageable la poursuite de son exercice professionnel dans sa juridiction actuelle. L'appétence de Mme X pour les contentieux techniques la prédispose davantage à exercer au sein d'une grande juridiction que dans un tribunal judiciaire de la taille de celui de xxx où les magistrats doivent traiter des contentieux divers.

Par conséquent, il convient de prononcer à l'encontre de Mme X la sanction de rétrogradation assortie du déplacement d'office prévue par les articles 45, 2<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, et 46, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut des magistrats.

**PAR CES MOTIFS,**

**Le Conseil,**

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

Statuant en audience publique, le 15 septembre 2021 pour les débats et le 13 octobre 2021, 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 du déplacement d'office ;

La présente décision sera notifiée à Mme X ;

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

*La secrétaire générale*  
**Hélène Bussière**

*La présidente*  
**Chantal Arens**

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

**DÉCISION DU 5 NOVEMBRE 2021**

Dans la procédure mettant en cause :

**M. X,**

Premier vice-président au tribunal judiciaire de xxx,

**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  
M. Georges Bergougnous  
Mme Natalie Fricero  
M. Frank Natali  
M. Jean-Christophe Galloux  
M. Olivier Schrameck  
M. Didier Guérin  
M. Régis Vanhasbrouck  
M. Benoît Giraud  
Mme Virginie Duval  
M. Benoist Hurel  
M. Cédric Cabut  
Mme Marie-Antoinette Houyvet

Membres du Conseil, siégeant,

Assistés de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature ;

Vu l'article 65 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment ses articles 43 à 58 ;

Vu la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 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 mai 2020, ainsi que les pièces jointes à cette saisine ;

Vu l'ordonnance du 14 mai 2020 désignant Mme Virginie Duval 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 signifiée à M. X le 21 septembre 2021;

Vu la convocation adressée le 13 septembre 2021 à M<sup>e</sup> A, désigné par M. X pour l'assister;

Vu le mémoire produit par M<sup>e</sup> A, aux intérêts de M. X;

Après avoir entendu :

- le rapport de Mme Virginie Duval;
- les observations de Mme Soizic Guillaume, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, assistée de Mme Joanna Garreau, adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie de cette même direction, qui a demandé la sanction de déplacement d'office assorti d'un abaissement d'échelon à l'encontre de M. X;
- les explications et moyens de défense de M. X et de M<sup>e</sup> A, M. X ayant eu la parole en dernier;

A rendu la présente

## DÉCISION

L'acte de saisine du garde des sceaux relève huit griefs disciplinaires portant sur des manquements imputés à M. X :

- un manquement à la délicatesse et aux devoirs de son état, en s'abstenant d'exercer son pouvoir de police à l'audience à l'occasion de sa présidence d'une audience correctionnelle alors que l'avocat d'un prévenu s'opposait à une demande de renvoi dans des termes portant atteinte à la probité, à l'honneur du procureur de la République et à l'image de la juridiction;
- un manquement au devoir de délicatesse, en faisant preuve d'une impatience excessive à l'égard d'une fonctionnaire en situation de fragilité;
- un manquement au devoir de loyauté, en adressant un courriel aux conseils des parties les informant renvoyer une affaire audiençée sur deux jours, et en invoquant des raisons tenant à l'organisation interne de la juridiction, sans en faire part au préalable au président de ladite juridiction;
- un manquement à ses devoirs de dignité et de délicatesse, en adoptant, en qualité de président d'audience correctionnelle, une attitude de nature à donner une image dégradée de la justice et en manquant ostensiblement de considération pour ses collègues du siège et du parquet;
- un manquement à son devoir de diligence, en n'exerçant pas son rôle de coordonnateur alors qu'il était président du pôle correctionnel;
- un manquement aux devoirs de délicatesse, de dignité et une atteinte à l'image de la justice, en ayant, en sa qualité d'assesseur en audience civile, montré son agacement et consulté son téléphone de manière ostensible;
- un manquement au devoir de délicatesse et aux devoirs de son état, en refusant de rédiger des projets de jugement au motif qu'ils seraient signés par un magistrat inscrit après lui sur la liste de rang des magistrats du siège du tribunal judiciaire de xxx ou par un magistrat placé, occasionnant une surcharge de travail pour ses collègues et obligeant par cette attitude à une réorganisation du service;
- un manquement aux devoirs de loyauté et de délicatesse, ainsi qu'aux devoirs de son état, en adressant directement au premier président de la cour d'appel et aux organisations syndicales

une plainte relative aux mesures prétendument vexatoires dont il serait l'objet de la part du président de juridiction et en ne répondant pas aux courriels adressés notamment par le chef de la juridiction.

Par nouvelle dépêche reçue le 14 janvier 2021, le garde des sceaux, ministre de la justice, a adressé au Conseil l'enquête administrative de l'Inspection générale de la justice, ainsi qu'un courriel du premier président de la cour d'appel de xxx, qui fait état de faits nouveaux susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire.

Par dépêche du 24 décembre 2020, le garde des sceaux a ainsi relevé un nouveau grief disciplinaire :

- un manquement à la délicatesse et à la probité, en tenant des propos déplacés à l'égard de Mme X, directrice des services de greffe placée.
- La mission d'Inspection a également soulevé deux nouveaux griefs, non visés par la saisine initiale, repris par le rapporteur, susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire :
- un manquement aux devoirs d'efficacité et de diligence, par un refus initial de rédiger l'audience civile du 19 février 2019 ;
- un manquement à la conscience professionnelle, par le retard dans la motivation de jugements civils.

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**

Installé en qualité de premier vice-président au tribunal de xxx le 8 janvier 2016, en charge de la coordination du service pénal général et des intérêts civils, il est reproché à M. X des insuffisances professionnelles et des comportements inadaptés sur la période allant du 2 mars 2016 au 3 mars 2019.

Il a fait l'objet d'un avertissement le 26 avril 2017 par le premier président de la cour d'appel de xxx sur le fondement des trois premiers griefs visés ci-dessus. Cet avertissement a été annulé par le Conseil d'État le 3 octobre 2018 en raison du refus de délivrance à l'intéressé de la copie du dossier qui lui était opposé dans le cadre de la procédure.

Suite à de nouveaux incidents relatifs à une pratique de renvoi contestable et des tensions avec ses assesseurs, il a fait l'objet, contre son gré, à compter du 7 janvier 2019, d'une nouvelle affectation à la chambre civile. En raison de tensions avec la coordonnatrice du service civil et des retards dans les délibérés, il était, en septembre 2019, de nouveau affecté à la chambre pénale générale sans toutefois en assurer la coordination.

**Sur le manquement à la délicatesse et aux devoirs de son état, en s'abstenant d'exercer son pouvoir de police à l'audience à l'occasion de sa présidence d'une audience correctionnelle alors que l'avocat d'un prévenu s'opposait à une demande de renvoi dans des termes portant atteinte à la probité, à l'honneur du procureur de la République et à l'image de la juridiction**

Il est établi que le 2 mars 2016, à l'occasion d'une demande de renvoi dans un dossier correctionnel sensible du fait de la personnalité du prévenu, ex-président du conseil régional de xxx et député C, le conseil de ce dernier a tenu des propos désobligeants et grossiers à l'encontre du ministère public représenté par le procureur de la République M. B. Les notes d'audience précisent ainsi que M<sup>e</sup> X s'est attaqué ouvertement au procureur de la République, en dépit des rappels à l'ordre de ce dernier, en l'appelant à de multiples reprises par son patronyme et en refusant de le désigner par sa fonction. M. B précisera

que l'avocat l'a ainsi nommé «soldat B» et a proféré des paroles «Monsieur B n'est pas digne de la robe qu'il porte» ou «il faut plumer le soldat B».

M. X, qui présidait cette audience correctionnelle, ne conteste pas l'absence de rappel à l'ordre de sa part et reconnaît que c'est sur l'insistance du procureur qu'il a rappelé à l'avocat qu'il devait appeler M. B par sa fonction. Il ne dément pas davantage avoir renoncé à évoquer le comportement de l'avocat alors qu'il réunissait les avocats et le ministère public après l'audience.

#### *Sur la prescription*

Le conseil de M. X soulève la prescription des faits en considérant qu'il n'y a qu'une seule autorité de poursuite et que si le chef de cour est informé de faits pouvant constituer des manquements disciplinaires, la prescription commence alors à courir dès cette date.

Il ressort des pièces versées au dossier à la demande du rapporteur, que la direction des affaires criminelles et des grâces a été régulièrement informée par le parquet général de xxx de cette affaire et notamment de la saisine de la chambre criminelle de la Cour de cassation d'une requête en dépaysement. Il résulte des échanges entre la DACG et le parquet général de xxx, et notamment du courriel transmis le 4 août 2016 à la DACG pour expliciter la requête en dépaysement, que le fondement de la requête était la mise en cause de l'impartialité du procureur de la République et non le comportement de M. X lors de l'audience du 2 mars 2016 qui n'est évoqué à aucun moment.

Dans ces conditions, la connaissance par le chef de cour des faits susceptibles de constituer un manquement disciplinaire n'a pas fait courir le délai de prescription pour le garde des sceaux, ce dernier n'ayant disposé d'une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur de ces faits qu'à partir du 11 mai 2017, date à laquelle la direction des services judiciaires a reçu l'entier dossier de l'avertissement. Ces faits ayant été portés à la connaissance du garde des sceaux moins de trois ans avant la saisine de la formation disciplinaire du Conseil, ils ne sont, par conséquent, pas prescrits.

#### *Sur le fond*

En sa qualité de président de la formation collégiale, M. X assurait la police de l'audience correctionnelle et n'en a pas fait usage auprès du conseil du prévenu pour faire cesser ses propos grossiers et outrageants à l'encontre du représentant du ministère public.

Le contexte particulier de cette audience doit toutefois être pris en compte. En effet, ayant pris ses fonctions deux mois auparavant, M. X disposait d'une connaissance partielle du contexte politique et social du territoire. De plus, la salle correctionnelle accueillait ce jour-là un public de militants, dépassant les capacités d'accueil du tribunal, face à un avocat qui recherchait manifestement l'incident. L'assesseur de M. X a ainsi indiqué que l'audience était particulièrement tendue au point qu'elle avait craint pour sa stagiaire présente dans le public.

Dans ces conditions, pour regrettable qu'ait pu paraître l'absence d'intervention du président d'audience, le contexte particulier de ces faits à la suite desquels le procureur général n'a d'ailleurs pas engagé de poursuites disciplinaires à l'encontre de l'avocat en cause ne permet pas de caractériser un manquement disciplinaire. Il s'ensuit que ce grief doit être écarté.

#### **Sur le manquement au devoir de délicatesse, en faisant preuve d'une impatience excessive à l'égard d'une fonctionnaire en situation de fragilité**

Il résulte des pièces versées au dossier que, par dépêche du 11 octobre 2016, le président du tribunal judiciaire de xxx et le procureur de la République adressaient aux chefs de la cour d'appel de xxx une fiche d'incident concernant une adjointe administrative du service correctionnel, Mme D, dont l'état

de santé avait nécessité le 7 octobre 2016 son transport à l'hôpital. Le certificat médical délivré le 8 octobre 2016 faisait état de «troubles anxio-généralisés secondaires à un harcèlement moral sur le lieu de travail». Mme D précisait que son état était la résultante des humiliations infligées par M. X.

Par deux dépêches des 18 octobre et 5 décembre 2016, la garde des sceaux sollicitait la communication de tous renseignements utiles sur les relations de ce magistrat avec le greffe correctionnel, sur les suites apportées à l'incident et sur l'existence d'autres incidents.

Par deux dépêches en réponse des 27 octobre et 20 décembre 2016, le premier président précisait avoir reçu le 8 novembre M. X afin de recevoir ses explications et de lui demander de veiller à adapter à l'avenir son comportement dans ses observations au greffe. Il indiquait également qu'il s'agissait du premier incident signalé entre ce magistrat et cette fonctionnaire.

#### *Sur la prescription*

Le conseil de M. X soulève la prescription des faits.

La sous-directrice des services judiciaires a déclaré à l'audience ne pas soutenir les poursuites de ce chef.

Selon les dispositions de l'article 47 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice, et les chefs de cour ne peuvent saisir le Conseil supérieur de la magistrature de faits motivant des poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où ils ont eu connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur de ces faits.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'échange de plusieurs courriers entre le premier président de la cour d'appel de xxx et le garde des sceaux entre le 18 octobre et le 20 décembre 2016 établit que le garde des sceaux disposait alors d'une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur de ces faits. Ces faits ayant été portés à la connaissance du garde des sceaux plus de trois ans avant la saisine de la formation disciplinaire du Conseil, ils sont par conséquent prescrits.

#### **Sur le manquement à son devoir de diligence, en n'exerçant pas son rôle de coordinateur alors qu'il était président du pôle correctionnel**

Aux termes de l'article R. 212-62 du code de l'organisation judiciaire, le coordonnateur d'un service «est notamment chargé de l'animation du service. Il est l'interlocuteur des personnes, organismes et autorités avec lesquels ce service est en relation».

En l'espèce, M. X a été en charge de la coordination du service pénal général, recouvrant l'administration générale du service et le coaudiencement, de janvier 2016 à décembre 2018.

Il n'est pas contesté que M. X a dû faire face, dès son arrivée, à un service correctionnel en difficulté avec un fort déficit d'agents du greffe, un taux de renvoi important et des délais élevés de traitement des affaires pénales.

Interrogé, il fait valoir qu'il n'a pas reçu à son arrivée une lettre de mission du président du tribunal et que l'urgence, pour lui, était la problématique du sous-effectif du greffe, la résorption du stock civil et l'harmonisation de la jurisprudence au sein de la chambre. Il souligne qu'il a également été empêché à agir.

Il ressort toutefois de l'enquête administrative diligentée par l'Inspection générale de la justice que l'intéressé ne remplissait pas une grande partie des missions dévolues au coordonnateur d'un service. Ainsi, en raison de sa carence à élaborer les tableaux de composition d'audience, le président du tribu-

nal a été dans l'obligation de confier leur établissement à une magistrate de la chambre. M. X n'élaborait pas davantage les tableaux des vacances puisqu'il a pu partir du 3 juin au 9 juillet 2017 en congé sans prévoir de projet de remplacement. De plus, il n'a organisé que très peu de réunions du service correctionnel, et ne représentait que rarement le service pénal lors des réunions organisées par le chef de juridiction. S'il a rédigé un rapport d'activité chaque année, il n'a élaboré aucun projet de service. Lors de l'inspection du greffe correctionnel en mai 2017, les chefs de cour avaient pourtant formulé plusieurs recommandations à l'attention du coordonnateur du service pénal, dont le renforcement du dialogue dans le cadre du coaudiement, ou encore une harmonisation des pratiques de tenue d'audiences, qui n'ont pas été suivies d'effets. Le compte rendu de la commission restreinte du 8 novembre 2018 souligne ainsi que plusieurs magistrats ont fait état de leurs difficultés à siéger sous la présidence de M. X en raison de renvois difficilement compréhensibles et de tensions lors des délibérés.

Les dysfonctionnements relatés ont finalement conduit le président de la juridiction à affecter M. X en janvier 2019 à la chambre civile. Le premier président de la cour d'appel écrit ainsi dans son évaluation 2017-2018 que « considérant toutefois que sa coordination du service correctionnel avait été perçue de façon mitigée par une partie du greffe ainsi que par les collègues du siège et du parquet, le président du tribunal de grande instance a pris la décision de l'affecter à la chambre civile à compter du mois de janvier 2019 tout en lui attribuant la gestion d'un important service comprenant les intérêts civils ».

S'il est établi que le service correctionnel du tribunal judiciaire de xxx était en souffrance du fait d'un déficit structurel de fonctionnaires, il n'en demeure pas moins que les fonctions de coordonnateur ne se limitent pas à dénoncer l'insuffisance du nombre de fonctionnaires mais visent à mettre en œuvre une politique d'animation et de gestion d'un service en s'appuyant sur le dialogue et la concertation.

Les nombreuses défaillances constatées dans l'animation et la coordination du service pénal sur une période de près de trois années sont constitutives d'un manquement de la part de M. X à son devoir de diligence au titre des responsabilités qui relevaient de son statut de coordonnateur du service pénal.

**Un manquement au devoir de loyauté, en adressant un courriel aux conseils des parties les informant renvoyer une affaire audiençée sur deux jours, et en invoquant des raisons tenant à l'organisation interne de la juridiction, sans en faire part au préalable au président de ladite juridiction**

Les 15 et 16 mars 2017, il devait être jugé à l'audience correctionnelle présidée par M. X un dossier sensible comportant dix personnes prévenues d'avoir commis des faits d'escroquerie, de complicité d'escroquerie, d'abus de biens sociaux, de blanchiment et de corruption active ou passive, dans lequel E était partie civile. Ce dossier avait déjà fait l'objet de deux renvois à la demande des parties.

Il est établi que, par six courriels datés du 4 mars 2017, M. X informait de façon unilatérale les parties au procès dont le ministère public, la greffière d'audience et ses assesseurs que les magistrats de la chambre correctionnelle envisageaient le report de l'évocation de ce dossier en raison des difficultés importantes de fonctionnement du greffe correctionnel. Il résulte des investigations menées par l'Inspection que si la situation critique de greffe correctionnel était confirmée, aucun échange ne s'était tenu, ni en interne avec les assesseurs et le ministère public, ni avec les avocats, sur l'opportunité de ce renvoi et ses conséquences.

Si M. X démontre une nouvelle fois son manque de considération à l'égard de la collégialité et de la concertation, le fait de procéder au renvoi du dossier, en sa qualité de président d'audience, sans en faire part au président de la juridiction ne constitue pas un manquement au devoir de loyauté.

**Un manquement à ses devoirs de dignité et de délicatesse, en adoptant, en qualité de président d'audience correctionnelle, une attitude de nature à donner une image dégradée de la justice et en manquant ostensiblement de considération pour ses collègues du siège et du parquet**

Aux termes d'un courrier du 7 novembre 2018 du procureur de la République au président du tribunal, il est fait état de plusieurs incidents au sein du service correctionnel mettant en cause M. X.

#### *Modification de la date d'évocation de deux demandes de permission de sortie*

Le vendredi 12 octobre 2018, un détenu sollicitait une permission de sortie en urgence afin de pouvoir revoir sa mère mourante. En accord avec la vice-procureure, la requête était audiencée au lundi 15 octobre, en même temps que celle d'un détenu qui demandait à se recueillir sur la tombe de sa sœur.

Le 15 octobre, nonobstant ces deux demandes de permission de sortie, M. X adressait un mail à ses assesseurs leur indiquant qu'en l'absence de dossiers de comparution immédiate il n'était pas prévu d'audience ce jour-là. Le procureur précisait que M. X avait considéré, à tort, qu'en l'absence de dossiers audiencés en comparution immédiate il n'était pas saisi de ces deux requêtes.

Les investigations menées démontraient que les requêtes n'ont été traitées que le 17 octobre, la demande du premier détenu ayant été convertie en requête aux fins de se rendre aux obsèques de sa mère, décédée le 15 octobre, la seconde permission de sortie étant devenue sans objet.

Les deux dossiers étant en état le 15 octobre, il appartenait à M. X de tenir l'audience pour statuer ce jour-là et ce, quel que soit l'état du rôle à l'audience de comparutions immédiates.

#### *Renvoi de l'audience correctionnelle du 29 octobre 2018 et de deux dossiers à l'audience du 31 octobre 2018*

Mme F, vice-présidente affectée au service correctionnel, faisait part d'un arrêt de travail rendant nécessaire son remplacement les 24, 26 et 29 octobre. En l'absence de dispositions prises par M. X en sa qualité de coordonnateur du service pour remplacer la magistrate et en raison des congés des autres magistrats du service, le président du tribunal informait le 26 octobre M. X « n'avoir d'autre choix que de le désigner ». À l'audience du 29 octobre, ce dernier procédait au renvoi des dossiers de 24 prévenus, ne conservant que les trois dossiers des prévenus non comparants.

M. X ne conteste pas l'absence de dispositions prises pour le remplacement de Mme E mais fait valoir qu'il était à l'audience les 24 et 26 octobre et qu'il devait en outre rédiger un jugement JIRS.

À l'audience correctionnelle du 31 octobre 2018, le président a procédé au renvoi de quatre des onze dossiers audiencés ce jour-là pour des motifs contestés par le ministère public et sans recueillir l'avis de ses assesseurs.

Si chaque grief ne peut en soi être constitutif d'un manquement disciplinaire, leur répétition sur une période de quinze jours démontre la désinvolture de ce magistrat à l'égard des parties au procès et des justiciables ainsi qu'une incapacité à s'inscrire dans une collégialité, comportements préjudiciables au fonctionnement du service correctionnel.

En ce sens, ils constituent un manquement à ses devoirs de dignité et de délicatesse.

**Sur un manquement aux devoirs de délicatesse, de dignité et une atteinte à l'image de la justice, en ayant, en sa qualité d'assesseur en audience civile, montré son agacement et consulté son téléphone de manière ostensible**

Affecté à compter de janvier 2019 au service civil, il lui est reproché d'avoir, lors de l'audience civile collégiale du 23 janvier 2019 présidée par la coordonnatrice du service, vice-présidente placée, manifesté publiquement son agacement en ayant une « attitude désinvolte », en ricanant et en consultant son téléphone.

La sous-directrice des services judiciaires a déclaré à l'audience ne pas soutenir les poursuites de ce chef.

Interrogé, M. X conteste les faits en reconnaissant uniquement avoir transmis un message urgent à sa fille.

Il résulte des pièces versées que ce comportement n'étant étayé par aucun autre témoignage que celui de la présidente d'audience, le grief n'apparaît pas suffisamment établi pour constituer un manquement disciplinaire.

Dans ces conditions, le grief tenant de ce chef sera écarté.

**Un manquement au devoir de délicatesse et aux devoirs de son état, en refusant de rédiger des projets de jugement au motif qu'ils seraient signés par un magistrat inscrit après lui sur la liste de rang des magistrats du siège du tribunal judiciaire de xxx ou par un magistrat placé, occasionnant une surcharge de travail pour ses collègues et obligeant par cette attitude à une réorganisation du service**

Il est reproché à M. X d'avoir refusé lors de son affectation à des audiences civiles collégiales de rédiger des projets de jugement au motif qu'ils seraient signés par la vice-présidente placée qui avait un rang inférieur au sien.

La sous-directrice des services judiciaires a déclaré à l'audience ne pas soutenir les poursuites de ce chef.

Il résulte en effet de l'article R. 212-3 du code de l'organisation judiciaire que chacune des chambres est présidée par le président du tribunal judiciaire, un premier vice-président ou un vice-président, ou, à défaut, par le magistrat du siège dont le rang est le plus élevé.

Dans ces conditions, les jugements devant être soumis à la signature du magistrat disposant du rang le plus élevé, le grief tenant de ce chef sera écarté.

**Un manquement aux devoirs de loyauté et de délicatesse, ainsi qu'aux devoirs de son état, en adressant directement au premier président de la cour d'appel et aux organisations syndicales une plainte relative aux mesures prétendument vexatoires dont il serait l'objet de la part du président de juridiction et en ne répondant pas aux courriels adressés notamment par le chef de la juridiction**

Il est reproché à M. X d'avoir, en l'absence d'une réponse du président du tribunal à sa demande de congé, adressé au président du tribunal un courriel faisant état des mesures vexatoires dont il faisait l'objet depuis plusieurs mois, en mettant en copie le premier président de la cour d'appel et l'organisation syndicale dont il est membre.

La sous-directrice de la direction des services judiciaires a déclaré à l'audience ne pas soutenir les poursuites de ce chef.

Les faits constitutifs d'un manquement disciplinaire n'étant pas suffisamment étayés, il s'ensuit que le grief sera écarté.

**Un manquement à la délicatesse et à la probité, en tenant des propos déplacés à l'égard de Mme X, directrice des services de greffe placée**

En l'espèce, il est reproché à M. X des propos déplacés à l'encontre de Mme X, directrice des services de greffe placée, ainsi qu'une immixtion dans la gestion des services de greffe.

La sous-directrice de la direction des services judiciaires a déclaré à l'audience ne pas soutenir les poursuites de ce chef.

M. X conteste avec force les griefs formulés par Mme X.

Les faits constitutifs d'un manquement disciplinaire n'étant pas suffisamment étayés, il s'ensuit que le grief sera écarté.

### **Un manquement aux devoirs d'efficacité et de diligence, par un refus initial de rédiger l'audience civile du 19 février 2019**

La mission d'Inspection a soulevé dans son rapport de nouveaux griefs, repris par le rapporteur, dont celui d'avoir attendu la notification tardive de sa nouvelle fiche de poste au service civil pour rédiger ses premières décisions, ce qui a conduit à retarder de deux mois la rédaction de ses jugements.

Le conseil de M. X considère que le Conseil ne peut être saisi que par la dénonciation que lui adresse le garde des sceaux et ne peut donc l'être de ces nouveaux faits.

Lorsqu'il se prononce en matière disciplinaire, le Conseil 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.

Il résulte des éléments du dossier que cette affectation au service civil, accompagnée du retrait de ses fonctions de coordonnateur, a été décidée par le président de la juridiction contre la volonté de l'intéressé dans un contexte professionnel particulièrement tendu et difficile. Ces éléments de contexte explicitent la position de l'intéressé qui a pu légitimement attendre de recevoir une fiche de poste.

Compte tenu de ces éléments contextuels, le grief sera écarté.

### **Un manquement à la conscience professionnelle, par le retard dans la motivation de jugements civils**

Il ressort de l'enquête administrative diligentée par l'Inspection générale de la justice qu'entre février et août 2019, M. X a présidé 5 audiences civiles à juge unique avec 36 dossiers en délibéré. Il a rendu seulement 13 décisions fin août et 6 fin décembre, avec une prorogation systématique des délibérés fixés à 2 mois à partir de l'audience de mars 2019 puis une réouverture des débats pour 10 dossiers.

Interrogé, M. X reconnaît les retards dans la rédaction des jugements civils mais argue de la notification tardive de sa fiche de poste, du temps d'adaptation à un nouveau contentieux ainsi que de sa charge de travail consécutive à son retour au service correctionnel.

L'affectation à un nouveau contentieux ne justifie pas de telles défaillances dans la rédaction des décisions, *a fortiori* pour un magistrat doté d'une longue expérience professionnelle. Il appartenait en effet à ce magistrat d'anticiper et de s'organiser pour rendre les décisions en respectant les délais. Son manque d'investissement dans ce contentieux est d'autant plus dommageable que la réouverture des débats a eu des répercussions sur l'activité civile en augmentant la charge de travail des magistrats et des services de greffe.

Il s'ensuit que ces faits caractérisent un manquement à son devoir de diligence et aux devoirs de son état.

#### **Sur la sanction**

En dépit des qualités professionnelles indéniables de ce magistrat relevées dans ses évaluations, des manquements professionnels répétés sur une période de trois années sont établis à l'encontre de M. X dans ses fonctions de premier vice-président au tribunal judiciaire de xxx.

Il n'est pas contestable que ces manquements s'inscrivent dans un contexte particulier. En effet, les relations tendues entre l'intéressé et le président de la juridiction ont manifestement pour origine une

forme de rivalité entre ces deux magistrats, tous deux appartenant à la même promotion et M. X ayant été auparavant à deux reprises chef de juridiction. À cela s'ajoute le déficit structurel de fonctionnaires au service pénal général qui a contribué à cristalliser les difficultés de fonctionnement de ce service. Enfin, le contexte politique et social du ressort de cette juridiction G est également à prendre en compte.

Il n'en demeure pas moins que les manquements de ce magistrat, constitués par ses défaillances dans la coordination du service pénal, son manque de dialogue et de concertation avec les magistrats et le ministère public, ses renvois intempestifs de dossiers à l'audience, son manque d'investissement en matière civile, ont été préjudiciables au fonctionnement du tribunal de xxx, générant de multiples tensions ainsi que des dysfonctionnements au sein des services. Cette situation a été nécessairement aggravée par le retentissement extérieur de ces manquements, amplifié par le caractère G de la juridiction.

L'ensemble de ces éléments constitue aujourd'hui un obstacle à la crédibilité de ce magistrat au sein de la juridiction et y rend inenvisageable la poursuite de son exercice professionnel.

Dans ces conditions, l'ensemble de ces éléments présente un caractère de gravité justifiant la sanction de déplacement d'office.

#### **PAR CES MOTIFS,**

##### **Le Conseil,**

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

Statuant en audience publique, le 14 octobre 2021 pour les débats et le 5 novembre 2021, 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 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*  
**Sophie Rey**

*La présidente*  
**Chantal Arens**



# LES AVIS DE LA FORMATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE 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 23 MARS 2021

Sur les poursuites disciplinaires engagées contre M. X

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

Antérieurement vice-procureur de la République au parquet national financier

#### **La formation du Conseil supérieur de la magistrature,**

Compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire, réunie le 23 février 2021 sous la présidence de :

M. Jean-Paul Sudre, avocat général 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 Bergougous,
- Mme Natalie Fricero,
- M. Jean-Christophe Galloux,
- M. Olivier Schrameck,
- Mme Jeanne-Marie Vermeulin,
- M. David Charmatz,
- Mme Isabelle Pouey,
- Mme Marie-Antoinette Houyvet,
- M. Cédric Cabut,

Membres du Conseil,

Assistés de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature,

Vu l'article 65 de la Constitution;

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

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 8 janvier 2020 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 13 janvier 2020 désignant Mme Clavel, 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 Clavel le 25 janvier 2021, dont M. X a reçu copie le 29 janvier 2021;

Vu la convocation adressée à M. X le 1<sup>er</sup> février 2021 qu'il a réceptionnée le 5 février 2021;

Après avoir entendu, lors de l'audience publique du 23 février 2021 :

Mme Clavel, en son rapport;

M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, assisté de Mme Émilie Zuber, rédactrice au sein du bureau du statut et de la déontologie de cette direction;

M. X, assisté de M<sup>e</sup> A, avocat au barreau de xxxxx;

A rendu, le 23 mars 2021, le présent

## AVIS

### **SUR LA PROCÉDURE**

#### **Sur la demande de non-publicité des débats**

Il résulte des termes de l'article 65 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée que : « L'audience de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'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 la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. »

Au début de l'audience, M. X, assisté de son avocat, demande que celle-ci ne se tienne pas publiquement aux motifs que les faits comportent des développements sur sa vie privée et que leur nature pourrait générer un écho médiatique préjudiciable aux intérêts de la justice.

Après avoir entendu le demandeur, assisté de son avocat, et M. Paul Huber, directeur des services judiciaires, en leurs observations et en avoir délibéré, en l'absence du rapporteur, le Conseil estime que ni la protection de l'ordre public, ni celle de la vie privée de M. X, ni aucune circonstance spéciale de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ne justifient, en l'espèce, une exception au principe de la publicité de l'audience du Conseil.

#### **Sur le fond**

L'acte de saisine de la garde des sceaux relève à l'encontre de M. X les griefs disciplinaires suivants :

- En infligeant à Mme B une succession de commentaires, remarques, questions, à connotation sexuelle, tous d'une singulière obscénité, adressés à la magistrate en présence de collègues du

parquet national financier, de greffiers ou de fonctionnaires, en imposant par surprise un geste déplacé sur la personne de Mme B en présence d'un tiers, M. X a manqué à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et aux devoirs de son état de magistrat.

- En infligeant à sa greffière, Mme C, une succession de propos inadaptés adressés à la fonctionnaire en présence d'autres magistrats ou d'autres greffiers, en imposant par surprise un geste déplacé sur la personne de Mme C en présence d'autres magistrats ou d'autres greffiers, M. X a manqué à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et aux devoirs de son état de magistrat.
- En donnant à voir de tels comportements à ses collègues magistrats, aux greffiers et fonctionnaires du parquet national financier, M. X a porté 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.

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* ».

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 l'origine des poursuites disciplinaires**

Les faits en cause ont eu lieu alors que M. X exerçait les fonctions de vice-procureur au parquet national financier. Le 7 novembre 2019, Mme B, vice-procureure, informait le chef du parquet national financier de propos et de gestes déplacés, intrusifs et obscènes commis par son collègue. Elle était entendue sur ces faits par la procureure générale près la cour d'appel de xxxxx le 9 décembre 2019 et lui précisait, en outre, que la greffière de ce dernier, Mme C, avait pu subir des agissements semblables. Entendue par la procureure générale le 16 décembre 2019, Mme C faisait état de difficultés relationnelles avec M. X et de comportements intrusifs et déplacés. Elle déposait une plainte le 9 septembre 2020 ayant conduit à l'ouverture d'une information judiciaire le 25 septembre 2020 des chefs de harcèlement moral et harcèlement sexuel, dépaycée au tribunal judiciaire de xxxxx par décision de la Cour de cassation du 18 novembre 2020.

### **Sur les griefs disciplinaires relatifs au comportement de M. X à l'égard de Mme B**

Aux termes de l'écrit récapitulatif adressé à Mme la procureure générale près la cour d'appel de xxxxx le 10 décembre 2019, confirmés au cours de l'enquête, Mme B déclarait avoir noué une relation de camaraderie dans le cadre professionnel avec M. X et exposait les éléments suivants :

- En février ou mars 2019, M. X avait déclaré devant M. D, chauffeur du procureur national financier : « *t'emmérde pas, tu vas jamais te la taper. J'ai essayé de me la faire et je n'ai pas réussi* » ;
- En avril ou mai 2019, alors qu'elle se trouvait dans le bureau de M. X et le complimentait sur des photos de famille, il avait répliqué : « *tu me sucés, tu me sucés ?* » ;
- Ultérieurement, alors que Mme B évoquait ses liens avec sa belle-famille, il lui déclarait : « *oui, c'est ça, toi la nana canon, avec ton mec blindé et qui baise comme une lapine...* » ;
- En septembre 2019, alors qu'il la croisait dans un couloir après un week-end qu'elle avait passé avec son mari sans ses enfants, il cria à son adresse : « *fais gaffe, ça coule* » avant de lui expliquer qu'il faisait allusion au sperme qui coulerait le long de ses cuisses ;
- Par la suite, M. X s'amusait à plusieurs reprises, lorsqu'il la croisait, à jeter un stylo par terre dans l'attente de la voir se baisser pour le ramasser, ce qu'elle ne faisait pas ;
- Le 16 octobre 2019, alors qu'elle était en réunion avec un assistant spécialisé, M. X entra dans le bureau, interrompait la conversation et introduisait un de ses doigts dans le nez de sa collègue

avant de repartir. Revenu plus tard, il expliquait son geste en lui indiquant que « *c'était à défaut de le [lui] mettre ailleurs* » ;

- Enfin, le lendemain, alors qu'elle se rendait dans son bureau pour lui faire part du caractère inadmissible de ce dernier comportement, M. X commençait à défaire les boutons de sa chemise en disant : « *attends, je me déshabille* ».

Il résulte des éléments du dossier que, lors de cet entretien, l'intéressé a présenté ses excuses à Mme B et que, revenant la voir le jour même dans son bureau, il s'est agenouillé devant elle en lui demandant de lui taper sur la tête pour le punir. Le 6 novembre 2019, il réitérait ses excuses au cours d'un nouvel entretien et Mme B lui adressait le jour même un minimessage téléphonique qui s'achevait par les termes suivants : « *Je souhaite de tout cœur que cet incident ne te porte pas préjudice, d'abord parce que tu es un super professionnel, mais aussi parce que je reste convaincue que tu es quelqu'un de bien.* »

Décrivant au cours de l'enquête les répercussions psychologiques et professionnelles subies, elle expliquait, lors de son audition du 21 février 2020, qu'elle s'était sentie salie et souillée. Cette situation a conduit son médecin à la placer en congé de maladie à la mi-novembre 2019 pour une durée d'un mois. Elle a repris ensuite ses activités au sein du parquet national financier avant d'être placée en congé parental le 7 avril 2020 et de rejoindre le tribunal judiciaire de xxxxx le 1<sup>er</sup> septembre 2020.

Elle ajoutait également qu'elle avait été partagée entre la culpabilité de ne pas avoir placé les limites assez tôt, désireuse qu'elle était alors de ne pas passer pour une personne « *prude* » devant M. X, et le besoin croissant d'une réponse institutionnelle face au préjudice causé. Le Conseil n'exclut d'ailleurs pas que l'impact du comportement de l'intéressé sur Mme B ait pu être renforcé par le positionnement choisi par la hiérarchie du parquet national financier qui, dans le traitement des suites à donner à cette affaire, a considéré qu'après de fermes remontrances verbales faites à M. X, celle-ci s'arrêtait aux excuses de l'intéressé acceptées par Mme B, qui avait en outre exprimé le désir qu'aucune suite n'affecte la carrière de son collègue.

À l'audience, M. X, confirmant les déclarations faites au cours de l'enquête, reconnaît l'ensemble des faits relatés par Mme B, ajoutant que même les termes tenus le 16 octobre 2019, dont il n'avait pas eu souvenir au cours de l'enquête, ont probablement été prononcés. Il indique avoir tenu des propos et eu des comportements déplacés, vulgaires, salaces qu'il voulait à tort humoristiques et qui se sont avérés blessants.

Tant au cours de l'enquête que lors de l'audience, M. X a déclaré regretter profondément l'ensemble de son comportement à l'égard de sa collègue qu'il impute à son absence de discernement.

Il conteste cependant les termes de « *harcèlement sexuel* » mentionnés dans la saisine du Conseil, considérant que si son comportement avait une connotation sexuelle, il ne revêtait pas de finalité sexuelle.

Il précise qu'il pensait partager avec Mme B une amitié lui ayant laissé croire qu'il pouvait tenir ce genre de propos, ajoutant que le caractère réciproque de leurs échanges ne lui permettait pas de percevoir le « *ressenti* » de sa collègue. Il fait notamment état à cet égard de deux messages suggestifs reçus de celle-ci en mars et juin 2019. Il ajoute qu'antérieurement au 17 octobre 2019, Mme B n'aurait manifesté aucune réticence à l'égard des propos tenus.

Sur ce point, le Conseil relève toutefois qu'interrogé à l'audience sur le fait qu'il avait pourtant reconnu au cours de l'enquête que Mme B avait manifesté sa réprobation à la suite des propos « *fais gaffe, ça coule* », survenus en septembre 2019, M. X déclare qu'il n'avait pas compris les paroles de Mme B comme lui demandant de mettre un terme à son comportement.

Contrairement à ce que soutient M. X, le Conseil estime que les propos tenus, les jets de stylo au sol et le geste intrusif imitant une pénétration sexuelle reprochés, dont la connotation sexuelle est établie,

ne se limitent pas à un humour «*potache*» caractérisant un personnage provocateur maniant un humour volontiers vulgaire qu'il reconnaît s'être forgé de longue date et qui est mis en évidence tant par les auditions réalisées que par les éléments versés au dossier.

Les paroles prononcées et les gestes accomplis, le plus souvent devant témoins, par leur extrême vulgarité, leur répétition et leur connotation systématiquement sexuelle, sont intrinsèquement dégradants et humiliants, nonobstant la relation d'amitié invoquée avec Mme B.

Ni la tension née de l'exercice professionnel au sein du parquet national financier, ni la survenance d'événements personnels douloureux en juillet 2019, ni le fait que Mme B a participé à des échanges ponctuels de plaisanteries suggestives n'autorisaient M. X à adopter un tel comportement, survenu sur son lieu d'exercice professionnel et auxquels il a été incapable de mettre spontanément un terme.

Par ses agissements, M. X a manqué à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et aux devoirs de son état de magistrat.

Ces comportements, adoptés le plus souvent en présence de tiers et qui ont été relatés par la presse nationale ayant fait état de la qualité professionnelle de leur auteur, 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 et, partant, une atteinte grave à l'image et au crédit de l'institution judiciaire.

#### **Sur les griefs disciplinaires relatifs au comportement de M. X à l'égard de Mme C**

Entendue par la procureure générale près la cour d'appel de xxxxx le 16 décembre 2019, Mme C déclarait qu'elle avait travaillé avec M. X de juin 2018 à septembre 2019 et que leurs relations professionnelles avaient été difficiles en raison de la pression professionnelle que le magistrat exerçait sur elle en situation de stress.

Elle affirmait également que, sous prétexte d'un humour salace, M. X adoptait un comportement déplacé et volontiers intrusif, comportement qui s'était intensifié à partir de mai 2019, générant chez elle un malaise croissant.

Elle exposait les éléments suivants, qu'elle réitérait au cours de l'enquête :

- Dans les locaux du greffe M. X avait déclaré : « en matière de mecs, C a les mêmes goûts que ma femme » ;
- Il lui disait régulièrement : « arrêtez de me demander mon 06 je suis un homme marié » ;
- Elle précisait également que vers la mi-juin 2019, il avait pris l'initiative de lui masser les épaules devant ses collègues du greffe. Face à sa gêne, il lui avait dit : « ça va, je ne suis quand même pas Harvey Weinstein » ;
- Le 20 juillet 2019, jour de son départ en vacances, M. X lui apportait un dossier à traiter avant 18 heures. La croisant dans les locaux vers 18 h 30, il lui criait : « mais barrez-vous, qu'est-ce que vous faites là ? » ;
- En septembre 2019, il l'apostrophait devant une vice-procureure en lui disant : « vous pouvez me dire si vous êtes amoureuse de moi ».

Mme C, qui occupait son premier poste de greffière, a déclaré au conseiller rapporteur que le comportement de M. X, tant par ses propos intrusifs que par son exigence professionnelle excessive, qualifiée par elle de harcèlement moral, avait eu des répercussions sur les plans personnel et professionnel. Elle a ainsi précisé lors de son audition du 21 février 2020 : « je partais au travail la boule au ventre et je mettais en place des stratégies d'évitement pour ne pas le croiser ». En septembre 2019, Mme C s'est résolue à solliciter un changement d'affectation qu'elle a obtenu.

M. X conteste tout harcèlement moral envers Mme C. S'il reconnaît une certaine exigence dans ses demandes professionnelles du fait de la difficulté des dossiers qu'il avait à gérer, il estime ne jamais avoir exercé de pression psychologique sur sa greffière.

Il résulte des différentes auditions des membres du parquet national financier que la pression professionnelle subie par M. X était effectivement très forte en raison de la complexité des dossiers traités et de leurs enjeux.

Le Conseil estime que le stress en résultant pour l'intéressé apparaît être à l'origine de réactions ponctuelles ressenties par Mme C comme inappropriées sans pour autant relever d'une qualification disciplinaire en l'absence d'une caractérisation suffisante de manquements avérés.

En revanche, le Conseil considère que les manquements reprochés à M. X résultant de propos ou comportements inadaptés à connotation sexuelle sont caractérisés.

M. X reconnaît leur matérialité et les explique en indiquant qu'il avait souhaité développer une relation de proximité avec Mme C visant à « casser » la distance magistrats-greffiers.

Toutefois, le fait de masser les épaules de sa greffière, en présence avérée d'un témoin, est un geste particulièrement intrusif qui n'a notamment pas sa place dans un cadre professionnel, *a fortiori* lorsqu'il s'inscrit dans un rapport d'autorité fonctionnelle. M. X n'a d'ailleurs pas pu ne pas percevoir le malaise de Mme C et la connotation sexuelle de ce geste dès lors qu'il a aussitôt déclaré à sa greffière : « *ça va, je ne suis quand même pas Harvey Weinstein* ».

Par ailleurs, les propos inappropriés tenus et la familiarité excessive de M. X démontrent une incapacité à se fixer les limites qui s'imposent dans ses relations professionnelles et à prendre conscience de l'impact de son comportement sur autrui.

Le Conseil considère que M. X a ainsi manqué à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et aux devoirs de son état de magistrat.

En outre, ces agissements ont, pour les mêmes motifs que ceux commis à l'encontre de Mme B, porté une atteinte à la confiance et au respect que la fonction de magistrat doit inspirer et ? partant, une atteinte grave à l'image et au crédit de l'institution judiciaire.

### **Sur les griefs disciplinaires relatifs aux autres faits résultant des investigations menées par le conseiller rapporteur**

Aux termes des différentes auditions et du rapport du conseiller rapporteur, d'autres propos déplacés et un geste inconvenant reprochés à M. X ont été décrits :

- Mme B et Mme C ont précisé qu'il a formulé des remarques irrespectueuses, dont certaines à caractère sexuel, à l'égard de Mme E, procureure de la République adjointe ;
- Mme B, Mme C et M. F, magistrat au parquet national financier, ont fait état du sobriquet « *chatounette* » dont il avait affublé une avocate en son absence ;
- Mme B a évoqué les propos blessants tenus à Mme G, assistante spécialisée, relative à son apparence physique et à son poids ;
- Mme B et Mme C ont mentionné une réflexion faite à Mme H, directrice de greffe, alors que celle-ci sortait des archives avec un collègue masculin : « *pendant qu'il y en a qui travaillent, il y en a qui prennent du bon temps* » ;
- Mme H et Mme I, ancienne greffière de M. X, ont rapporté les propos tenus à une greffière d'origine alsacienne, Mme J, mentionnant sa connaissance des « *Boches* » et de la « *langue nazie* » ;
- Mme I a rapporté un épisode, non situé dans le temps, au cours duquel M. X lui a spontanément massé les tempes, sans son accord, alors qu'elle se trouvait seule au greffe.

Tant lors de l'enquête que lors de l'audience, M. X n'a pas contesté, à l'exception des paroles concernant Mme G qu'il qualifie de « mensonges », la matérialité des propos tenus qu'il demande de replacer dans leur contexte relationnel.

Il décrit ainsi les relations amicales qu'il entretient avec Mme E depuis plusieurs années et le fait qu'elle ne s'offusquerait pas de ses propos. Il précise que le terme « *chatounette* » utilisé à l'égard d'une avocate n'avait aucune connotation sexuelle mais se rapporte au port par celle-ci d'un imprimé félin. Déclarant ne pas comprendre la signification des propos qui lui sont prêtés à l'égard de la directrice de greffe, il reconnaît cependant ceux prononcés à l'encontre de Mme J.

S'agissant du massage des tempes subi par Mme J, M. X ne conteste pas davantage avoir eu ce comportement sans pour autant en avoir conservé le souvenir.

Le Conseil considère que ce geste, particulièrement indélicat et constitutif d'une atteinte physique à la personne de Mme I, est de même nature que celui subi par Mme C et n'a pas sa place dans une relation professionnelle comportant, en outre, une dimension d'autorité fonctionnelle.

Par ailleurs, le fait de mentionner à une greffière d'origine alsacienne sa connaissance des « *Boches* » et de la « *langue nazie* » apparaît particulièrement indélicat.

Si les autres faits rapportés ne sont pas suffisamment étayés pour constituer des manquements disciplinaires, ils apparaissent cependant comme autant d'éléments contextuels attestant de l'excessive familiarité de ce magistrat envers les femmes dans le cadre de son exercice professionnel.

Le Conseil estime en conséquence que les agissements commis par M. X à l'encontre de Mme I et de Mme J constituent des manquements à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et aux devoirs de son état de magistrat.

Ils portent également 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.

### **Sur la sanction**

S'agissant de la sanction appropriée à la nature des manquements relevés et à la personnalité de M. X, le Conseil relève tout d'abord que si l'examen psychiatrique et psychologique produit par l'intéressé au soutien de sa défense écarte toute dimension perverse, toute intentionnalité malveillante ou toute volonté de séduction, l'intéressé a, dans l'exercice de ses fonctions de magistrat, eu des comportements et tenu des propos à connotation sexuelle ou intrusifs à l'égard des personnes concernées qui sont intolérables par leur nature et leur impact.

Ils caractérisent une incapacité à respecter tant les limites attendues dans les relations interpersonnelles à l'égard des femmes côtoyées sur son lieu de travail que celles résultant des rapports professionnels avec ses collègues magistrates ou le personnel du greffe. Ils confirment l'analyse de l'intéressé lui-même, exprimée au cours de l'enquête, selon laquelle il avait conscience d'aller trop loin et qu'il ne s'arrêtait que lorsque l'on lui demandait.

S'il a manifesté à plusieurs reprises ses regrets au cours de l'enquête et de l'audience et affirmé avoir tiré les leçons de son comportement, M. X a néanmoins fait la démonstration qu'il n'a pas spontanément un terme à un comportement habituel dont il a été incapable de mesurer les effets.

La gravité des manquements constatés ainsi que leur caractère réitéré témoignent d'une perte des repères déontologiques et d'un dysfonctionnement relationnel dans le cadre professionnel.

En conséquence, nonobstant l'excellence incontestable du parcours professionnel de ce magistrat, particulièrement illustrée au sein du parquet national financier et confirmée dans sa dernière affecta-

tion en qualité de vice-procureur près le tribunal judiciaire de xxxxx, le Conseil estime qu'il y a lieu de prononcer à l'encontre de M. X la sanction de rétrogradation prévue au 5° de l'article 45 de l'ordonnance statutaire 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 la sanction de rétrogradation ;

**DIT** que le présent avis sera transmis au garde des sceaux, ministre de la justice, et notifié à M. X par les soins de la secrétaire soussignée.

Fait à Paris, le 23 mars 2021.

*La secrétaire,*  
**Sophie Rey**

*Le président,*  
**Jean-Paul Sudre**

**CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**  
**Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet**

---

**AVIS MOTIVÉ DU 23 SEPTEMBRE 2021**

Sur les poursuites disciplinaires engagées contre Mme X,

Substitue générale près la cour d'appel de xxxx

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, statuant en matière disciplinaire, réunie le 14 septembre 2021 sous la présidence de :

M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, président de la formation,

En présence de :

- Mme Sandrine Clavel,
- M. Yves Saint-Geours,
- Mme Hélène Pauliat,
- M. Georges Bergougous,
- Mme Natalie Fricero,
- M. Frank Natali,
- M. Olivier Schrameck,
- M. Jean-Paul Sudre,
- Mme Jeanne-Marie Vermeulin,
- M. David Charmatz,
- M. Jean-François Mayet,
- Mme Isabelle Pouey,
- Mme Marie-Antoinette Houyvet,
- M. Cédric Cabut,

Membres du Conseil,

Assistés de Mme Sophie Rey, secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature, et de M. Jean-Baptiste Crabières, secrétaire général adjoint,

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 du garde des sceaux, ministre de la justice, du 24 septembre 2020, reçue le 25 septembre 2020, saisissant le Conseil supérieur de la magistrature pour avis sur les poursuites disciplinaires diligentées à l'encontre de Mme X;

Vu l'ordonnance du 28 septembre 2020 désignant M. Charmatz, membre du Conseil, en qualité de rapporteur;

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

Vu l'ensemble des pièces jointes au dossier au cours de la procédure, que Mme X et son conseil ont pu consulter ;

Vu le rapport déposé par M. Charmatz le 20 juillet 2021, dont Mme X a reçu copie le 26 août 2021 ;

Vu la convocation adressée à Mme X le 23 juillet 2021 qu'elle a réceptionnée le 26 août 2021 ;

Vu les conclusions déposées par M<sup>e</sup> A ;

Après avoir entendu, lors de l'audience publique du 14 septembre 2021 :

M. Charmatz, en son rapport ;

Mme Guillaume, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature à la direction des services judiciaires, assistée de Mme Garreau, adjointe au chef du bureau du statut et de la déontologie de cette direction ;

Mme X, assistée de M<sup>e</sup> A, avocat à la Cour ;

A rendu, le 23 septembre 2021, le présent

## AVIS

### Sur la procédure

Le conseil de Mme X soulève la prescription d'une partie des faits reprochés à l'intéressée. Il reproche également au garde des sceaux un « *préjugement* » qu'il juge objectivé par la saisine du CSM avant même que l'Inspection générale de la justice, saisie d'une enquête administrative, ait remis son rapport.

Selon les dispositions de l'article 47 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifié par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice, et les chefs de cour ne peuvent saisir le Conseil supérieur de la magistrature de faits motivant des poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où ils ont eu connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur de ces faits.

Il résulte des pièces versées au dossier que le garde des sceaux, ministre de la justice, a eu pour la première fois connaissance de la situation professionnelle et personnelle de Mme X par un rapport de la procureure générale près la cour d'appel de xxxx en date du 26 septembre 2017, soit moins de trois ans avant la saisine du Conseil par le garde des sceaux du 24 septembre 2020.

Dans ces conditions, le conseil de Mme X n'est pas fondé à soutenir que l'action disciplinaire est prescrite.

En outre, il résulte de l'article 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qu'aucune disposition textuelle n'interdit la saisine du Conseil supérieur de la magistrature alors même que l'Inspection générale de la justice, saisie d'une enquête administrative, n'a pas encore achevé son rapport.

### Sur le fond

L'acte de saisine du garde des sceaux relève à l'encontre de Mme X les griefs disciplinaires suivants :

- En tenant des propos injurieux et en adoptant un comportement inadapté à l'égard d'un fonctionnaire de greffe ; en se trouvant à plusieurs reprises dans l'enceinte de la cour d'appel en état d'ivresse manifeste ; en se présentant à plusieurs audiences dans un état second, en s'endormant et en tenant des propos incohérents ; en obligeant ses collègues à la remplacer en urgence à plusieurs audiences, en ne traitant pas les dossiers confiés et en préparant de manière incomplète ses

audiences ; en tenant des propos agressifs envers les avocats et les parties à l'audience Mme X a manqué à ses devoirs de délicatesse, de dignité, de diligence et de manière générale aux devoirs de son état.

- En publiant de multiples messages à caractères racistes ou injurieux sur le réseau *yyyyy* entre le 3 et le 8 août 2020, des manquements d'une singulière gravité à la dignité, à l'honneur, à la délicatesse et plus largement aux devoirs de son état sont également caractérisés à l'encontre de cette magistrate.
- Ces manquements portent en outre atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire, le premier de ces messages ayant été repris par le journal Z dans son édition du 5 août 2020.

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* ».

### **Sur les faits**

En l'espèce, il est reproché à Mme X, d'une part, des insuffisances professionnelles à compter de son installation en qualité de substitute générale près la cour d'appel de xxxx le 1<sup>er</sup> septembre 2014 et, d'autre part, d'avoir posté plusieurs messages à caractère injurieux et raciste sur le réseau social *yyyyy* au mois d'août 2020.

### **Sur les insuffisances professionnelles**

Il résulte des pièces du dossier que, dans deux rapports en date du 26 septembre 2017 et 2 octobre 2019 à l'attention du directeur des services judiciaires, la procureure générale près la cour d'appel de xxxx fait état de la situation particulièrement préoccupante de l'intéressée dont le comportement professionnel entrave le bon fonctionnement des services du parquet général.

### **Sur les propos injurieux et l'adoption d'un comportement inadapté à l'égard d'un fonctionnaire de greffe**

Il est ainsi reproché à Mme X de s'être présentée le 7 septembre 2015 au greffe de la chambre de l'instruction dans un état second, manifestement alcoolisée, et, apercevant M. B, greffier, de lui avoir dit de quitter les lieux sous peine de « *lui mettre la main au panier* », de s'être approchée de lui en lui posant une main sur les fesses tout en tenant des propos vulgaires et grossiers. La procureure générale précise dans son rapport, qu'informée des faits, elle a convoqué Mme X pour un rappel à l'ordre.

Mme X conteste vigoureusement les faits, arguant de l'absence d'imprégnation alcoolique et niant avoir tenu des propos grossiers à l'encontre du greffier.

Compte tenu de l'absence dans le dossier du courriel de M. B relatant les faits, de l'absence du compte rendu de l'entretien de M. B avec sa hiérarchie, ainsi que de tout témoignage extérieur concordant sur ces faits, le Conseil considère que ce grief est insuffisamment étayé et doit, dès lors, être écarté.

### **Sur le fait de se trouver à plusieurs reprises dans l'enceinte de la cour d'appel en état d'ivresse manifeste, de se présenter à plusieurs audiences dans un état second, en s'endormant et en tenant des propos incohérents, et de tenir des propos agressifs envers les avocats et les parties à l'audience**

En l'espèce, il résulte des auditions de trois présidentes des chambres des appels correctionnels à la cour d'appel de xxx mais également de la présidente des tutelles que, courant 2017 et 2018, il est arrivé à l'intéressée de s'endormir à l'audience, de perdre le contrôle d'elle-même et de prendre la parole de façon intempestive. Mme X pouvait également se montrer agressive, coupant notamment la parole aux avocats.

Mme C, présidente de la chambre correctionnelle 2-9, et son assesseur Mme D ont ainsi relaté que lors d'une audience correctionnelle au printemps 2017 au cours de laquelle un avocat, prévenu d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier d'étrangers, était cité, Mme X s'était énervée et avait quitté l'audience brutalement. La présidente de chambre avait alors été dans l'obligation de suspendre l'audience afin de convaincre Mme X de retourner dans la salle d'audience, ce qu'elle avait *in fine* accepté de faire.

La même présidente de chambre a également déclaré, témoignage confirmé par les magistrats assesseurs, que Mme X s'était endormie durant une audience correctionnelle, le greffier et l'avocat ayant dû secouer l'intéressée pour la réveiller. Il était également précisé qu'un autre endormissement, vraisemblablement à l'audience du 12 mai 2017, avait conduit les magistrats à faire intervenir les pompiers, l'intéressée ayant un malaise et semblant être sous l'effet de médicaments.

Il est également évoqué par deux membres du parquet général, M. E et M. F, qu'alertés par des avocats du comportement étrange de Mme X lors d'une audience correctionnelle le 13 septembre 2017, ils avaient constaté qu'elle avait la tête rejetée en arrière, bouche ouverte, puis qu'elle s'était levée subitement pour prendre ses réquisitions.

De plus, Mme G, présidente de la chambre des tutelles, et la greffière ont évoqué l'endormissement de Mme X lors de l'audience du 11 décembre 2018, tête renversée en arrière. Un assesseur avait dû lui donner un coup de coude pour la réveiller, l'intéressée se montrant alors très agressive à son égard et envers l'avocat présent. Il résulte également des mêmes témoignages que Mme X coupait régulièrement la parole à la présidente ou aux avocats et pouvait prendre des réquisitions sans rapport avec l'affaire ou prenait à partie les avocats.

Enfin le 25 septembre 2019, il ressort des témoignages concordants du bibliothécaire et de M. E que Mme X a eu un malaise dans la salle de la bibliothèque justifiant l'intervention des pompiers et que ces derniers avaient évoqué la probable absorption d'alcool et de médicaments. L'intéressée avait alors refusé d'être conduite à l'hôpital.

Il résulte du rapport de l'Inspection générale de la justice que plusieurs membres du parquet général font également état de l'alcoolisation de Mme X, en évoquant sa volubilité et des odeurs d'alcool.

Mme X conteste en partie les faits, faisant état de relations dégradées avec certains magistrats au sein de la cour d'appel. Elle a d'ailleurs dénoncé au directeur des services judiciaires, par courrier du 13 janvier 2020, des faits de harcèlement moral et de discrimination à raison de l'état de santé. Il est fait également état par son conseil du manque d'objectivité et de la partialité de l'Inspection générale de la justice dans son rapport. Mme X reconnaît toutefois les endormissements à l'audience arguant de la difficulté de gérer ses insomnies. Elle nie par contre avec véhémence, notamment à l'audience disciplinaire, toute addiction à l'alcool, précisant cependant être suivie par un addictologue mais « *pour des raisons psychologiques* ». Elle a néanmoins reconnu, lors de son audition devant le conseiller rapporteur, « *un alcoolisme mondain* » en rapport avec ses insomnies et son mal-être au travail. Elle précise d'ailleurs « *mais je n'ai jamais connu de manque. Lorsque je tremble, c'est aussi l'angoisse* ».

Sur l'argument de la défense relatif à la partialité du rapport de l'Inspection générale des services, le Conseil estime que le principe du contradictoire a été respecté par l'Inspection, que Mme X a bénéficié de l'assistance d'un avocat tout au long de la procédure et qu'elle n'a pas, par la suite, usé de la possibilité de solliciter des auditions complémentaires auprès du conseiller rapporteur.

Le Conseil considère en conséquence, au regard de la multiplicité des témoignages concordants, que les griefs de se trouver à plusieurs reprises dans l'enceinte de la cour d'appel en état d'ivresse manifeste, de se présenter à plusieurs audiences dans un état second, en s'endormant et en tenant des propos in-

cohérents, et de tenir des propos agressifs envers les avocats et les parties à l'audience sont constitués à l'encontre de Mme X.

**Sur le fait d'obliger ses collègues à la remplacer en urgence à plusieurs audiences et de ne pas traiter les dossiers confiés en préparant de manière incomplète ses audiences**

Il est ainsi reproché à Mme X de n'avoir pas traité le dossier du *H*, qui lui avait été confié dès sa première affectation à la division de la chambre de l'instruction, ni traité les trois requêtes en nullité afférentes.

Si Mme X ne conteste nullement avoir eu des difficultés à traiter ce dossier, il n'en demeure pas moins que la magistrate venait de passer cinq ans en détachement à R en qualité de zzzzz et ne disposait donc ni d'une connaissance précise de ce contentieux, ni de l'expérience nécessaire pour un dossier d'une telle ampleur. Elle précise d'ailleurs avoir demandé, deux semaines après son arrivée à la chambre de l'instruction, une affectation dans une chambre commerciale ou civile.

Dans ces conditions, le Conseil considère que ce grief est insuffisamment caractérisé et doit, dès lors, être écarté.

En revanche, il résulte des différents rapports versés au dossier qu'affectée successivement dans différents services, elle n'a pas été capable de traiter correctement les dossiers attribués.

Ainsi, affectée en octobre 2017 au département des affaires civiles, elle ne parvenait pas à traiter les QPC qui lui avaient été confiées, son chef de service M. Q indiquant qu'elle avait rédigé deux QPC sur huit et qu'il avait été dans l'obligation de les corriger. D'ailleurs, si Mme X, lors de son audition devant les services de l'IGJ, soutenait avoir traité davantage de QPC, elle reconnaissait que plusieurs avaient été tapées par ses soins sous la dictée du chef de service.

Les mêmes difficultés apparaissaient après son affectation au traitement des demandes d'honorabilité des officiers publics et ministériels. En effet, deux tableaux de suivi démontrent qu'entre le 21 juin et le 23 juillet 2019 elle n'a traité que 52 % des requêtes puis 21 % entre le 5 et le 29 septembre.

Il résulte également des témoignages concordants des présidentes des chambres des appels correctionnels et des assesseurs qu'elle accusait de fréquents retards à l'audience, de 5 à 20 minutes, et qu'il avait été nécessaire de la remplacer en urgence à plusieurs reprises. M. E déclarait que ces remplacements impromptus et, pour la plupart, non justifiés intervenaient environ une fois par mois et qu'il avait dû pour sa part la remplacer à quatre reprises. M. I, avocat général, indiquait qu'il avait pris l'habitude de la contacter la veille de l'audience afin de s'assurer de sa présence le lendemain.

Affectée par la suite à la chambre des tutelles puis aux audiences d'hospitalisations sous contrainte, services civils dans lesquels elle avait demandé à être affectée, les retards et absences aux audiences devenaient de plus en plus fréquents, les arrêts maladie ne recouvrant que partiellement ses déflections.

Par conséquent, le Conseil considère, au regard de la multiplicité des témoignages concordants, que les griefs d'obliger ses collègues à la remplacer en urgence à plusieurs audiences, et de ne pas traiter les dossiers confiés en préparant de manière incomplète ses audiences sont constitués à l'encontre de Mme X.

Si sa hiérarchie a pu commettre certaines erreurs en termes de gestion des ressources humaines, en lui confiant par exemple le dossier *H* à son arrivée ou en tardant à prendre la mesure de ses difficultés, Mme X a toutefois pu changer de service à plusieurs reprises, à sa demande le plus souvent, avec un allègement croissant de sa charge de travail. Ainsi, en dépit de ces changements d'affectation au sein du parquet général, les retards et absences injustifiées, comportements inadaptés, carences dans le traite-

ment des dossiers ou impréparations des audiences se sont étendus sur une période de plus de cinq ans, à une fréquence qui s'est accélérée au fil des années et ont durablement affecté le fonctionnement des différents services. Ces insuffisances professionnelles constituent des manquements disciplinaires qui portent atteinte aux devoirs de délicatesse, de dignité, de diligence, de rigueur et de manière générale aux devoirs de l'état de magistrat.

### **Sur les faits reprochés relevant de la vie privée**

Il résulte des pièces du dossier et des débats à l'audience que le 4 août 2020, Mme X publiait sur le réseau social *yyyy* un message grossier à caractère discriminatoire « *C rst qui lui Qu il retourne a Alger pour donner drs lecons* » à l'encontre de M. J qui suggérait que les retraités participent à l'effort de guerre sanitaire.

Elle adressait, le 7 août, sur le même réseau, plusieurs messages insultants et vulgaires à un internaute qui s'étonnait de la connotation raciste de ses écrits, en écrivant entre autres « *vous êtes qui pour me donner des leçons de pseudo-morale* » puis « *je t'encule* ». Elle poursuivait les jours suivants en tenant des propos outranciers et totalement inadaptés sur plusieurs sujets dont les violences faites aux femmes en publiant « *elles n'ont qu'à se battre* », ou à l'encontre de personnalités publiques « *son cerveau est dans son slip et doit pas dyre plus gros qu radis* » ou encore en dénigrant les magistrats.

Lors de chaque message, sa qualité professionnelle de magistrat était accessible à l'ensemble des internautes.

Ces faits ont motivé l'ouverture à l'encontre de Mme X d'une enquête préliminaire pour infraction à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et un rappel à la loi.

Mme X ne conteste pas être l'auteur de ces messages et met en avant son immense fatigue suite à une hospitalisation quelques jours avant. Elle précise ainsi à l'audience disciplinaire qu'elle « *était à bout de nerfs, épuisée* » et qu'elle s'est « *comportée de manière stupide* ». En revanche, elle réfute de façon véhémement toute intention raciste dans ses propos.

Les propos tenus ont eu un retentissement extérieur important du fait de leur publication sur un réseau social professionnel, dont Mme X ne pouvait ignorer le caractère public, auquel s'est ajouté l'écho médiatique d'un article du *Z* le 5 août 2020 intitulé « *X la profession* ».

Ces faits, par leur caractère outrancier et injurieux, constituent des manquements graves à ses devoirs de délicatesse, de dignité, de diligence et de manière générale aux devoirs de l'état de magistrat. De plus, leur publication sur un réseau public en usant de sa qualité professionnelle et l'écho médiatique dans un journal portent atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire.

### **Sur la problématique médicale de Mme X**

En l'espèce, les comportements inadaptés de Mme X dans l'espace professionnel et dans la vie privée, qui ont connu une aggravation au fil des années, sont en partie liés à une dégradation de son état de santé physique et psychique qui est d'ailleurs décrite par la plupart des personnes auditionnées dans le cadre de l'enquête administrative. Preuve en est le nombre de jours d'arrêt maladie : 5 en 2015, 61 en 2016, 51 en 2017, 124 en 2018, 195 en 2019 et 81 au 8 septembre 2020. Mme X a également été hospitalisée à plusieurs reprises : fin août début septembre 2018 à L, puis à l'hôpital M mi-septembre ; en octobre 2019, au centre hospitalier N ; en novembre 2019, à l'hôpital O ; en juillet 2020 au centre hospitalier de P. Elle fait également état devant le psychiatre K de deux tentatives de suicide en 2017 et 2019 consistant en une prise de médicaments et d'alcool.

Au regard des inquiétudes suscitées par son état et son incapacité croissante à assumer ses fonctions de magistrat, la procureure générale près la cour d'appel de xxxx a saisi la garde des sceaux le 26 septembre 2017 d'une demande de saisine du comité médical ministériel et a réitéré cette demande le 25 septembre 2018. À l'issue des séances des 12 mars et 8 octobre 2018, le comité médical ministériel a considéré que le critère de l'urgence ne pouvait s'appliquer en l'espèce, Mme X étant en arrêt maladie, et que la situation de l'intéressée ne relevait donc pas d'un congé d'office.

Le 15 février 2019, Mme X déposait une demande de saisine du comité médical pour l'octroi d'un congé de longue durée puis transmettait au comité médical au mois de mai 2019 des certificats médicaux attestant que son état de santé permettait une reprise de son activité professionnelle. Le 29 mai 2019, le comité médical la déclarait apte à reprendre ses fonctions à temps complet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Si le Conseil peut déplorer que la garde des sceaux n'ait pas saisi le comité médical national qui dispose d'une compétence plus large pour prononcer un congé de longue maladie, force est de constater que Mme X a mis en échec les procédures mises en œuvre par l'administration pour la placer dans une position administrative en adéquation avec son besoin de soins. Ainsi, toutes les initiatives de l'administration pour instaurer un suivi avec le médecin de prévention ont échoué, la magistrate n'honorant pas des convocations. De la même façon, son suivi témoigne d'un nomadisme médical, la majorité des prescriptions médicales et des arrêts maladies versés au dossier n'étant pas à l'initiative de son médecin traitant mais rédigés par d'autres médecins généralistes ou par SOS Médecins. Plus encore, alors qu'elle avait été hospitalisée à P fin juillet 2020, elle a pris la décision de partir alors même que le risque vital lui avait été exposé.

Mme X reconnaît devant l'expert psychiatre qu'elle souffre d'une grave dépression depuis sept années, mais elle reste dans le déni de sa problématique alcoolique. L'expert psychiatre souligne ainsi « elle est dans le déni total de ses troubles. L'hypothèse la plus vraisemblable est celle [...] d'une addiction chronique à l'alcool (démence alcoolique). Vont dans ce sens les chutes, les troubles de l'équilibre et un suivi en addictologie ».

Si la récente prise en charge de sa dépression et la décision de la placer en congé de longue maladie du 25 septembre 2021 au 24 mars 2022, par arrêté du garde des sceaux, suite à l'avis favorable du comité médical ministériel saisi à l'initiative de Mme X, constituent une évolution favorable, ses propos à l'audience disciplinaire sur sa capacité à reprendre son activité professionnelle témoignent une nouvelle fois de la force de son déni.

### **Sur la sanction**

S'il est établi que Mme X a eu un excellent parcours professionnel antérieurement à son affectation à la cour d'appel de xxxx, elle a, depuis septembre 2014, commis des manquements disciplinaires répétés et d'une gravité certaine, que ce soit dans le cadre de son activité en multipliant les insuffisances professionnelles ou, plus récemment, en publiant sur un réseau public professionnel des messages inadmissibles pour un magistrat en exercice.

L'imprévisibilité de ses comportements, la perte des repères déontologiques, les propos souvent décousus et contradictoires sont autant d'éléments démontrant l'incapacité de l'intéressée à poursuivre son office de magistrat. L'expert psychiatre conclut d'ailleurs son expertise par les termes suivants : « elle n'est pas actuellement en état d'exercer une activité professionnelle, ni sa profession de magistrat, ni une activité professionnelle quelconque ».

Sans méconnaître la très profonde dépression que Mme X traverse depuis de nombreuses années et qui a probablement joué un rôle décisif dans la perte des repères déontologiques, le Conseil considère que son refus de reconnaître sa problématique alcoolique et de s'engager dans une prise en charge mé-

dicale globale génère des manquements professionnels particulièrement graves, incompatibles avec la poursuite de son activité de magistrat.

Dès lors, le Conseil estime qu'il y a lieu de prononcer à l'encontre de Mme X la sanction de mise à la retraite d'office prévue au 6° de l'article 45 de l'ordonnance statutaire 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 Mme X la sanction de mise à la retraite d'office;

**DIT** que le présent avis sera transmis au garde des sceaux, ministre de la justice, et notifié à Mme X par les soins de la secrétaire générale soussignée.

Fait à Paris, le 23 septembre 2021.

*La secrétaire générale,*  
**Sophie Rey**

*Le président,*  
**François Molins**

# LES COMMUNIQUÉS ET LETTRES DE SOUTIEN DU CONSEIL

---

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### COMMUNIQUÉ DU 25 AVRIL 2021

La mise en cause récente de l'institution judiciaire dans deux affaires douloureuses appelle de la part du Conseil supérieur de la magistrature une mise au point solennelle.

En ce qui concerne l'arrêt de la Cour de cassation dans l'affaire Halimi, il convient de rappeler que le juge a pour mission d'appliquer la loi et se doit, en matière pénale, de l'interpréter strictement. Il ne peut la créer ou la modifier. Il s'agit là d'un principe fondamental pour préserver les équilibres démocratiques.

S'agissant du verdict de la cour d'assises de Paris statuant en appel dans l'affaire de Viry-Châtillon, le Conseil rappelle qu'il a été rendu par les juges et les jurés au terme de débats de plusieurs semaines. La déformation volontaire des propos tenus par le représentant du ministère public et le dénigrement, dans des termes souvent outranciers, des acquittements partiels prononcés portent une atteinte profonde à l'autorité qui s'attache aux décisions de justice.

Le Conseil supérieur de la magistrature appelle en conséquence à la mesure car l'institution judiciaire, au service de l'État de droit et de chaque citoyen sans distinction, doit pouvoir continuer de juger, à l'abri des pressions, en toute indépendance et en toute impartialité.

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### COMMUNIQUÉ DU 7 JUIN 2021

Le débat public, en France comme à l'étranger, révèle une contestation croissante de l'autorité judiciaire qui suscite de légitimes inquiétudes quant à la préservation des équilibres institutionnels au fondement de nos sociétés démocratiques. En Croatie, les critiques formulées à l'égard des magistrats ont conduit à l'adoption d'une déclaration par l'assemblée générale de la cour suprême de ce pays.

En Pologne, le durcissement du régime disciplinaire applicable aux juges a justifié un récent recours de la Commission européenne devant la CJUE pour protéger l'indépendance de l'autorité judiciaire : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_1524](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_1524)

En Roumanie, c'est encore le renforcement du régime de la responsabilité des magistrats qui a conduit la CJUE à rappeler les principes protégés par la Charte des droits fondamentaux : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210082fr.pdf>

En France, ces dernières semaines ont également vu s'exprimer, sous des formes souvent excessives et inappropriées, des critiques virulentes de décisions de justice ou de l'institution judiciaire qui s'en trouve aujourd'hui fragilisée : <https://www.lejdd.fr/Societe/Justice/exclusif-les-magistrats-chantal-arens-et-francois-molins-linstitution-judiciaire-est-fragilisee-4050025>

Profondément préoccupé par ces mises en cause, le Conseil supérieur de la magistrature a sollicité un entretien avec le Président de la République par lettre du 25 mai dernier que vous trouverez en pièce jointe.

Cet entretien a eu lieu le vendredi 4 juin.

Il a été l'occasion d'échanges constructifs lors desquels le Président de la République a exprimé son souci du respect par chacun de la séparation des pouvoirs et a annoncé l'organisation prochaine d'États généraux de la justice <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/06/05/le-president-de-la-republique-a-decide-de-lancer-les-etats-generaux-de-la-justice>

Le Conseil supérieur de la magistrature qui, aux termes de la Constitution, assiste le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, continuera à faire preuve de la plus grande vigilance dans l'exercice de cette prérogative.

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### COMMUNIQUÉ DU 24 SEPTEMBRE 2021

Avis au président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats

1. Le 17 février 2021, le Président de la République a saisi le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) d'une demande d'avis, en vertu de l'article 65 de la Constitution, sur la double problématique de la responsabilité et de la protection des magistrats.

2. En réponse, le Conseil a formulé trente propositions autour de quatre objectifs : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires, améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions et renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats.

3. Droit souple en perpétuelle évolution, la déontologie joue un rôle préventif majeur. Si de nombreux outils ont été développés ces dernières années, d'autres restent néanmoins à créer pour :

- remédier à l'absence d'évaluation des hauts magistrats par la mise en place d'une évaluation dite « à 360° » ;
- prévenir tout risque de conflit d'intérêt lorsqu'un magistrat démissionnaire souhaite, dans un délai de cinq ans, rejoindre une activité privée en le contraignant à obtenir l'accord d'une instance de régulation ;
- octroyer à la commission d'admission des requêtes un pouvoir de rappel des obligations déontologiques afin de ne pas laisser sans réponse des comportements qui, sans être susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire (attitude inappropriée à l'audience par exemple), participent de la perte de confiance des justiciables dans la justice.

4. L'articulation des différentes instances chargées de la poursuite et des investigations sur les manquements disciplinaires des magistrats mérite aujourd'hui d'être remodelée afin de gagner en lisibilité et en efficacité. Au gré des réformes, la saisine de l'organe disciplinaire a été ouverte aux chefs de cour et à la commission d'admission des requêtes, au-delà du garde des sceaux, sans que les conséquences aient été tirées. À ce titre, il est préconisé de :

- permettre, d'une part, aux chefs de cour de saisir directement l'inspection des services judiciaires en vue d'engager une enquête administrative, d'autre part, à la commission d'admission des requêtes de procéder à des investigations en s'appuyant sur l'Inspection générale de la justice ;
- créer un dispositif visant à pallier le défaut d'engagement d'une enquête administrative par le garde des sceaux, lorsque des situations ne donnent lieu à aucune investigation alors qu'elles pourraient revêtir un caractère disciplinaire.

5. Une définition plus lisible de la faute disciplinaire est souhaitable, laquelle devrait maintenir en l'état la sanctuarisation de l'acte juridictionnel et être le pendant d'une formulation renouvelée du serment. Sur le plan procédural, une meilleure maîtrise des délais est nécessaire, la durée des procédures disciplinaires déstabilisant les juridictions et créant une forte insécurité pour le magistrat concerné. Le garde des sceaux devrait ainsi être tenu d'apprécier s'il exerce ou non des poursuites dans un délai de trois mois après le dépôt du rapport d'enquête administrative. L'échelle des sanctions mériterait enfin d'être rénovée pour mieux appréhender les différents manquements poursuivis. Les sanctions d'interdiction d'être nommé ou désigné dans certaines fonctions, d'exclusion temporaire d'exercice de toute

fonction ou de retrait temporaire des seules fonctions juridictionnelles pourraient compléter la liste de l'article 45 de l'ordonnance statutaire.

6. Les devoirs des magistrats ne sauraient être modifiés sans que leurs droits soient corrélativement respectés et effectivement garantis. Ainsi, tout magistrat devrait pouvoir saisir le Conseil en cas d'atteinte à son indépendance. Celui-ci devrait également pouvoir se saisir d'office en pareil cas, à l'effet d'émettre toute recommandation utile. S'agissant des attaques *ad hominem* dont les magistrats peuvent être victimes, la meilleure prévention reste la collégialité, dont le champ n'a malheureusement eu de cesse de diminuer au cours des dernières décennies. Le dispositif de protection fonctionnelle est, par ailleurs, susceptible d'améliorations afin d'offrir un soutien rapide, solide et très performant au magistrat qui en sollicite la mise en œuvre. En complément, la Chancellerie pourrait utilement être chargée d'accomplir toutes les démarches nécessaires en vue du retrait des publications injurieuses et/ou illicites sur les réseaux sociaux.

7. Si la magistrature est au cœur d'une exigence de responsabilité, c'est parce qu'elle est perçue, non seulement comme délégataire de l'autorité de l'État et au-delà du peuple français, mais encore comme l'expression d'une exemplarité que les conditions concrètes de son exercice doivent garantir en toutes circonstances. L'exigence sociale qui vise tout spécialement le rôle et la fonction de magistrat ne peut néanmoins trouver sa pleine efficacité que si elle s'étend à tous ceux qui, par leurs fonctions, constituent des auxiliaires et des partenaires de l'œuvre de justice, tous soumis à des obligations déontologiques fortes et croissantes. Il en va du respect du justiciable tout comme du respect par le justiciable de ceux qui sont appelés en définitive et en toute indépendance à le juger.

8. Telles sont les principales propositions de l'avis adopté par la formation plénière du CSM le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et remis au Président de la République le 24 septembre 2021. Cet avis est consultable en intégralité sur le site internet du Conseil.

9. Une conférence de presse a lieu au siège du CSM le 28 septembre à 8 h 30. Elle sera l'occasion d'évoquer cet avis.

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

---

### COMMUNIQUÉ DU 27 OCTOBRE 2021

#### Soutien au juge Tarek Bitar et à la justice libanaise

Cet été, à l'occasion de la commémoration de l'explosion tragique qui avait frappé le Liban le 4 août 2020, le Conseil supérieur de la magistrature français a tenu à apporter son soutien fidèle et constant au Conseil supérieur de la magistrature libanais ainsi qu'à tous les magistrats de ce pays.

Face à la fragilisation des institutions libanaises, le Conseil supérieur de la magistrature français tient à réitérer l'expression de cette solidarité envers l'ensemble des magistrats libanais et tout particulièrement le juge Tarek Bitar en charge de l'instruction du dossier de l'explosion du port de Beyrouth, qui subit des pressions, des attaques personnelles réitérées ainsi que des menaces.

Cette démarche est commandée par la longue histoire et l'amitié qui unissent nos deux pays mais aussi par l'exigence inconditionnelle qui s'attache au respect de l'État de droit et à l'indépendance de la justice.

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

### COMMUNIQUÉ DU 9 DÉCEMBRE 2021

#### Tribune des magistrats dans *Le Monde*

Le Conseil supérieur de la magistrature a reçu le mardi 7 décembre les neuf magistrats auteurs de la tribune aujourd'hui signée par plus de 6000 magistrats, auditeurs de justice et fonctionnaires. Il a entendu leur message, qui exprime certains des constats qu'il fait à l'occasion des auditions et missions qu'il mène dans toutes les juridictions.

Il estime que les problématiques soulevées posent des questions d'indépendance de la magistrature, car il ne peut y avoir d'indépendance lorsque les conditions d'exercice professionnel sont en contradiction avec les exigences éthiques et déontologiques.

Il lui semble important que les difficultés rapportées soient prises en compte dans toute leur ampleur, y compris en ce qu'elles posent la question de l'insuffisance des moyens alloués aux services judiciaires.

Il lui semble tout aussi important que la considération qui doit être portée aux magistrats et fonctionnaires, qui travaillent dans des conditions souvent dégradées, leur soit manifestée.

Il poursuivra les réflexions qu'il mène sur la situation actuelle, l'avenir de l'institution judiciaire en général et de la magistrature en particulier.

Il se tient à la disposition du Président de la République, conformément à l'article 64 de la Constitution, et du comité des États généraux de la justice pour partager cette réflexion.

# LES COMMUNIQUÉS DU RÉSEAU FRANCOPHONE DES CONSEILS DE LA MAGISTRATURE JUDICIAIRE (RFCMJ)



Réseau francophone des conseils  
de la magistrature judiciaire

COMMUNIQUÉ DE PRESSE  
Pour diffusion immédiate

## **Soutien du Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) au Conseil supérieur de la magistrature du Liban et au juge Tarek Bitar**

Québec, le 17 novembre 2021

À la suite de l'explosion survenue au port de Beyrouth le 4 août 2020, le monde entier a exprimé sa solidarité envers le peuple libanais.

Depuis, au-delà de la fragilisation des institutions judiciaires libanaises, l'actualité démontre que le juge Tarek Bitar en charge de l'enquête relative à cette explosion subit des pressions, des attaques personnelles ainsi que des menaces.

Ces actions, qui portent atteinte à l'indépendance de la magistrature, mettent à mal l'État de droit. Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) exprime sa solidarité et son soutien moral aux magistrats libanais, particulièrement au juge Bitar, ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature libanaise l'un des membres fondateurs et actifs du RFCMJ, dont la compétence fondamentale est de veiller au bon fonctionnement, à la dignité et à l'indépendance de la magistrature.

-30-

### **À propos du RFCMJ :**

Le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire, aussi connu sous son acronyme RFCMJ, fédère les institutions qui ont compétence en matière de déontologie judiciaire dans les pays francophones. Il favorise la coopération en privilégiant l'échange d'informations, d'expériences et de connaissances.

### **Source :**

André Ouimet, secrétaire général du RFCMJ  
inforesseau@cm.gouv.qc.ca





## **Le Conseil supérieur de la magistrature publie chaque année un rapport d'activité dressant, conformément à la loi, le bilan des actions conduites par ses formations.**

Le rapport d'activité du Conseil pour l'année 2021 intervient alors que se font jour des remises en cause de l'État de droit. Des principes démocratiques cardinaux tels que la séparation des pouvoirs ou l'indépendance de la justice sont aujourd'hui questionnés.

Au cours de l'année écoulée, le Conseil supérieur de la magistrature a mené d'importants travaux sur ces questions, notamment à travers un cycle de trois colloques consacrés à l'indépendance et à la responsabilité des magistrats ainsi qu'à l'occasion de son avis au Président de la République sur la responsabilité et la protection des magistrats. Il a dû par ailleurs s'exprimer à plusieurs reprises pour rappeler ces acquis fondamentaux. La signature en fin d'année par plusieurs milliers de magistrats, fonctionnaires et avocats d'une tribune interpellant les pouvoirs publics sur le mal-être ressenti par le personnel judiciaire dans l'exercice de ses missions a marqué le point d'orgue de cette année charnière.

La présente publication retrace les activités conduites par le Conseil en matière de nomination, de déontologie, de discipline des magistrats mais aussi de relations internationales, de relations institutionnelles et de missions d'information au sein des cours d'appel. Elle entend surtout contribuer à la nécessaire revitalisation du débat public sur les questions judiciaires, particulièrement autour des questions d'indépendance de l'autorité judiciaire.

**Direction de l'information  
légale et administrative**

La Documentation française

[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)

ISBN : 978-2-11-157629-2

Non vendu