

- SYNTHÈSE -

Avis au Président de la République

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.

La saisine souligne la place centrale prise par l'institution judiciaire dans la régulation sociale qui s'accompagne nécessairement d'une forte exigence d'exemplarité. Elle fait état d'une faible activité disciplinaire qui ne correspond toutefois pas aux données chiffrées. Depuis 1959, 200 magistrats ont en effet été sanctionnés par le CSM, dont 74 entre 2007 et 2020 et dans plus d'un cas sur trois, le magistrat a été exclu du corps judiciaire, bien loin donc de la complaisance parfois décrite.

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. Son assimilation par la magistrature suppose formation et actualisation tout au long de la carrière, mais aussi dialogue avec des interlocuteurs de référence, au premier rang desquels se situent les chefs de cour et de juridiction. 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. A 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 dans les termes suivants : « *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* ».

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.

La justice fait l'objet de vives critiques. Le traitement qui lui est réservé dans les médias est de plus en plus nourri par des propos polémiques provenant d'origines diverses, notamment de la sphère politique. Il est rare qu'une parole forte s'élève pour clarifier les termes du débat et rectifier les erreurs. Dans ces conditions, la communication judiciaire institutionnelle devrait être restructurée et renforcée pour être confiée à des professionnels (porte-parole et chargé de communication) et ne plus être l'apanage des seuls procureurs de la République dans le cadre de l'article 11 du code de procédure pénale.

Surtout, tout magistrat devrait 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, la meilleure prévention reste la collégialité, dont le champ n'a malheureusement eu de

cesse de diminuer au cours des dernières décennies. Une rupture avec cette évolution est hautement souhaitable pour rétablir la collégialité ou la mettre effectivement en œuvre.

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 déléataire 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^{er} juillet 2021.

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°/ Elaborer 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 psycho-sociaux au sein de chaque cour d'appel